



PANORAMA DES ACTEURS ET CIRCUITS

DU LOGEMENT EN FRANCE

Cahier n°1

Marion Unal, Urbaniste, Chargée de Mission

Assistée de Lucie Couet

Octobre 2005

Sommaire

Introduction

Cahier n°1 :

Chapitre I : Un secteur-clé de l'économie nationale : aperçu

Chapitre II : Des compétences largement partagées

Cahier n°2 :

Chapitre III : Des procédures et circuits d'aide à la personne complexes

Chapitre IV : Des circuits d'aide aux producteurs démultipliés

Conclusion

Sources et bibliographie

Glossaire

Annexes

Introduction

Appréhender les modes d'intervention dans le domaine du logement en France

Voilà désormais dix ans, de nombreux rapports analysaient explicitement les causes de la crise du logement.

Avec le rapport Niol (CES), était mis l'accent sur les besoins en logement non satisfaits.

Les besoins en logements neufs y étaient alors évalués au minimum à 362 000 logements par an entre 1990 et 1995, puis 314 000 par an entre 1995 et l'an 2000, alors que l'effort de construction s'était élevé à 257 000 logements en 1993.

Le rapport Lair (CES) constituait, en quelque sorte, une évaluation de la loi du 3 janvier 1977 (réforme Barre) régissant les aides au logement social. Tout en défendant l'aide personnalisée, il préconisait l'émission d'un emprunt, avec pour objectif d'atteindre 362 000 mises en chantier annuelles¹.

Jugées bonnes et efficaces pour le rapport Lair, les aides au logement auraient dû faire, selon l'auteur, l'objet d'un infléchissement de la politique qui les mettait en œuvre.

Reprise par la Cour des Comptes², l'expertise menée concluait à «des insuffisances de données concernant le logement». Dénonçant «l'absence de transparence dans le budget logement de l'État, comme dans les attributions de HLM, la Cour reconnaissait l'importance de l'effort de construction tout en proposant une réunification des allocations logement.

Commandé conjointement par les ministres des Affaires sociales, du Logement, du Budget et de l'Économie, le rapport Choussat relevait comme «nécessaire» «une réforme de fond en comble de la politique du logement».

S'interrogeant sur les arbitrages des finances publiques, le rapport ouvrait une question aujourd'hui encore demeurée sans réponse : « vaut-il mieux gagner une heure sur les trajets Paris-Bordeaux ou gagner un an dans les files d'attente des mal logés » ?

Se détachant légèrement des analyses strictement quantitatives, il relevait la nécessité de redéfinir une politique du logement qui, comme les autres politiques publiques, repose sur des concepts reflétant la réalité sociale, prenne en compte la complexité des enjeux de société attachés au logement, resitue le logement dans son environnement³, et aille vers « plus de marché et plus d'État pour conjuguer les performances incontestées du marché et l'intelligence prospective de l'État ».

Adressé au Premier Ministre, le rapport Fontenaist soulignait la dispersion des acteurs et leur cloisonnement. Constatant «une crise grave, voire très grave», qui «ne sera pas résolue quantitativement

¹ Record en fait atteint sur 2004/2005 (de mai à mai) avec 366200 logements sortis de terre (source : Note de conjoncture juin-juillet 2005 - BNP Paribas – p.4)

² Cf. annexe au présent document : extraits du rapport 94 de la Cour des Comptes

³ « Ce n'est pas simplement un toit, c'est un lieu de vie »

avant des années»⁴, il plaidait pour «un travail partenarial entre tous les acteurs, avec les bailleurs et, au premier rang, les maires».

Chargé de réfléchir à la mise en cohérence des services de l'État et de tous les organismes travaillant au logement des personnes défavorisées, le rapport Fontenaist proposait de donner aux préfets un rôle de coordonnateur, afin qu'ils deviennent de véritables animateurs de la politique du logement en faveur des plus démunis.

Le rapport préconisait également l'organisation, au niveau local, d'un véritable «service public du logement» chargé de définir, discuter et mettre en œuvre la politique du logement. Des expériences de « guichet logement » devant permettre de centraliser et répertorier les demandes prioritaires étaient proposées. En parallèle, était recommandée l'organisation d'un « observatoire départemental du logement » chargé d'optimiser l'utilisation des bases de données locales, afin d'orienter les attributions en fonction des besoins les plus urgents.

Dix ans plus tard, beaucoup a été fait, alors que notre pays est de nouveau confronté à une crise du logement. Les prix, tant en Ile-de-France, jusque là considérée comme « marché atypique », que dans l'ensemble des régions, ont atteint des niveaux records, avec pour corollaire une diminution de la solvabilité des ménages depuis 2000. La diminution de la proportion des primo-accédants, passée de plus de 75% en 1998 à 60% en France aujourd'hui⁵, illustre ce phénomène.

Les débats sur les facteurs de la crise mettent à nouveau en cause la satisfaction quantitative des besoins, le blocage de l'ensemble du système de production des logements (entendu au sens large), d'éventuelles erreurs en matière d'évaluation de la demande potentielle en logements à l'horizon 2010, le manque de cohérence dans les stratégies des acteurs, auquel s'ajoute, depuis 1999, l'existence d'un niveau institutionnel supplémentaire, celui des intercommunalités aux statuts différenciés et non systématiquement contraintes d'intégrer une compétence habitat ou « logement d'intérêt communautaire ».

Alors que la dépense en aides personnelles au logement versée par l'État est passée de 7 milliards de francs en 1980 à 28 milliards de francs en 1993 et 13,9 milliards d'euros (91,1 milliards de francs) en 2003, le problème des mal logés, sans abris, classes modestes ou moyennes bridées dans leurs projets de mobilité résidentielle n'a jamais été aussi aigu. Pourtant, les engagements financiers de l'État pour soutenir la solvabilisation de la demande sont très conséquents. Presque mécaniquement car les plus exposés socialement et économiquement, les plus démunis sont de plus en plus confrontés au risque majeur : la rue.

Face à cette situation, mobilisant de plus en plus d'acteurs du monde associatif, des médias, de la société civile, des syndicats, tous les échelons de compétence territoriale, des services ministériels dédoublés (ministère de la Cohésion Sociale et ministère de l'Équipement)..., représentant un secteur-clé de l'économie nationale (332,6 milliards d'euros de dépenses en logement, représentant 22 % du PIB en 2003⁶), le logement est devenu une préoccupation et une priorité nationale tant la crise inquiète.

Dans ce contexte, relancer la réflexion prospective de l'État sur le logement représente un véritable défi à l'imagination, et nécessite de se doter d'outils d'analyse et de synthèse rigoureux pour partager largement le diagnostic et identifier des ouvertures possibles.

S'appropriant le principe d'une réflexion prospective élaborée à partir de la posture d'État-Stratège, le Groupe de Projet Pergame installé au Commissariat Général du Plan au printemps 2005 comme groupe de prospective sur le logement, a orienté sa réflexion d'emblée sur le temps long.

⁴ En 2002, selon le Rapport Paufigue (Inspection des Finances et Conseil Général des Ponts et Chaussées) : «75% des ménages français ont des revenus qui leur permettent d'accéder au logement social de droit commun, et près de 90% au logement intermédiaire» (p.4)

⁵ Source : Observatoire du Financement du logement & Note de conjoncture juin-juillet 2005 - BNP Paribas

⁶ Source : Compte du logement 2003.

Se donnant comme thème de travail l'exploration de la responsabilité de l'État en matière de prévention des crises du logement, il a pu diagnostiquer l'amplification de l'atomisation du système d'acteurs, la démultiplication des dispositifs d'intervention, la superposition des circuits de financement et des différentes aides conçues, à chaque crise, pour drainer la ressource financière privée vers le secteur du logement et combler les déficits productifs.

Ces accumulations procédurales ont conduit à complexifier encore l'extrême enchevêtrement de circuits, procédures et systèmes qui caractérisait déjà le système de production de logements, sans pour autant parvenir à résoudre les problèmes d'exclusion, de surpeuplement, de précarisation et d'immobilité résidentielle dénoncés par la société civile.

A titre de simple constat, on peut observer que l'on a conçu aujourd'hui, sur le principe et sans que le présent document vise à l'exhaustivité, l'existence de 23 structures différentes d'intervention sur le logement, impliquées sur l'une ou l'autre des 5 échelles existantes (du communal au national), qui peuvent avoir pour opérateurs privés ou publics des acteurs relevant de neuf types de structures différentes.

Pour soutenir la réalisation d'opérations de logement ou la solvabilisation de la demande, ont été définies 7 types d'aides à la personne différents, et 27 dispositifs d'aide aux producteurs et aides fiscales (aides à la pierre et aides de circuit).

La présente étude est ainsi née de la volonté d'encourager les acteurs expérimentés ou néophytes à se réapproprier le domaine du logement en France en mettant à leur disposition un document de synthèse à dominante « visuelle » même si son contenu demeure bien technique.

Ce projet permet ainsi de lever l'un des premiers voiles de la prospective sur l'avenir, et de constater, en parcourant l'ensemble des fiches techniques recensées, qu'il ne sera pas possible à l'État d'assumer clairement une responsabilité en matière de prévention des crises du logement, si le système organisationnel et procédural perdure à un tel niveau de complexité.

Le simple coût fonctionnel de ce système porte en effet en lui un coût négatif en termes d'efficacité sociale et économique. Par ailleurs, il ne laisse que difficilement transparaître la dimension territoriale et se présente principalement comme un énorme dispositif de redistribution. Or, fondamentalement, le logement et le mode de vie qu'il détermine, forment un objet territorialisé, doublé d'un enracinement social et affectif, lorsque l'objectif de « se loger » est réussi.

Cependant, au regard de ces observations, si la prise de conscience collective des effets négatifs d'une organisation balkanisée des forces en jeu dans la production non seulement du logement mais du vivre ensemble, semble appeler à une recherche de clarification des missions et des objectifs stratégiques que peut se donner l'Etat à long terme, celle-ci ne saurait se transformer en revendication d'une simplification tournant au simplisme.

Derrière chaque circuit se cache en effet une vocation : celle de contribuer à produire de la ville, avec tout ce que, dans notre pays, ce vocable peut appeler en richesses, diversités architecturales et urbaines.

Or nous avons tous appris à quel type de production urbaine (les ZUP) pouvait conduire un système organisationnel simple, conçu dans un cadre de production très encadrée. Certes très efficace en termes d'unités produites, cette organisation a rapidement débouché sur de multiples difficultés en termes de « vivre ensemble », pour partie liées à la non-intégration d'une approche territoriale (au sens aménagement du territoire/attractivité territoriale locale) dans le choix de leur implantation.

L'une des questions posées à travers ce document porte de ce fait sur celle du « spectre de la complexité tolérable » d'une politique publique.

A ce stade, et compte-tenu de la difficulté, pour nombre d'acteurs, à disposer d'une vision d'ensemble du « système du logement »⁷ il nous est apparu nécessaire de redonner aux acteurs des clés de compréhension afin d'élargir le cercle des initiés.

Ce faisant, l'intention était de montrer que la prospective s'ancre dans la réalité, et que l'une de ses vertus pourrait être de permettre l'ouverture d'une véritable concertation entre groupes d'acteurs concernés : services de l'État, services des collectivités territoriales, fédérations professionnelles, défenseurs des intérêts des habitants, professionnels de l'immobilier, associations... sur la clarification des missions à assumer par chacun en fonction d'objectifs qualitatifs partagés.

Ceci suppose, néanmoins, l'humble acceptation par les protagonistes du fait qu'il n'est plus possible de fragmenter les interventions en considérant que tous les échelons et tous les partenaires peuvent tout faire, mais qu'il convient probablement d'engager courageusement une démarche de concertation, d'identification et de clarification des compétences et missions territoriales que peuvent assumer des institutions et échelons identifiés et identifiables par nos concitoyens.

Il semble en effet que ce soit le prix à payer pour que chaque euro dépensé en aide au logement le soit pour donner à toute vie un toit et un sens à son avenir.

Marion Unal

Chargée de Mission

⁷ Dont ce document ne rend que partiellement compte puisqu'il n'intègre pas l'approche contractuelle (politique de la ville), la description des secteurs professionnels impliqués : secteurs immobiliers privé ou public, secteur bancaire, monde associatif par exemple

Présentation du document

Si le logement semble être une évidence pour la très grande majorité d'entre nous, le système qui le régit, l'organise, le finance, le produit est, quant à lui, loin d'être connu largement et appréhendé de manière compréhensible.

Le système bâti au fil des décennies, depuis le milieu du XIX^{ème} siècle jusqu'à très récemment, a doté la France d'un très grand nombre de dispositifs fonctionnels et financiers ayant permis la réalisation d'une très grande diversité de constructions.

En raison de leur technicité, ces dispositifs sont fréquemment mal connus du grand public, et, partiellement connus des techniciens. La meilleure illustration en est souvent l'incantation qui suit un drame : il faut construire, construisons.

Certes, mais les règles sous-jacentes à tout projet de logement sont assorties d'un lot de contraintes qui rend l'acte de bâtir complexe et le fait de se loger lui aussi difficile.

La production de logements va en effet très au-delà de l'acte de produire : elle définit des formes d'occupation du territoire, elle réunit ou au contraire sépare des catégories sociales, elle induit des formes de rapports sociaux et marque l'identité d'une personne. Au « dis-moi qui sont tes amis et je te dirai qui tu es » s'adjoint désormais un autre sésame social : « dis-moi où tu vis, et je te dirai qui tu es ».

L'Etat est fortement impliqué dans la production de logements : en raison du rôle joué par ses services, du budget logement inscrit en loi de finances, du dispositif d'aides au logement qu'il finance, des relations qu'il entretient avec les collectivités territoriales et les producteurs, privés ou publics, acteurs incontournables du domaine du logement.

Cette implication a récemment provoqué de nombreuses interventions en faveur du logement, qui ont constitué autant d'étapes majeures dans la constitution d'un système de production et de financement de plus en plus complexe :

- avant guerre grâce à plusieurs lois en faveur du logement social ayant soutenu l'émergence et la consolidation de dizaines d'opérateurs constructeurs et gestionnaires de logements sociaux, sur l'ensemble du territoire
- après guerre grâce à la création de la Caisse nationale des Allocations familiales, jusqu'à ce jour acteur déterminant dans le système de répartition des allocations relatives au logement
- dans les années 1950 à 1975 grâce à une politique soutenue de reconstruction, bénéficiaire de la croissance et des fonds de la reconstruction provenant du Plan Marshall
- à partir de 1977 suite à la mise en place de la réforme du financement du logement, orientant la politique de l'Etat vers l'organisation d'un vaste système de redistribution
- à partir des années 80, avec le transfert aux collectivités locales des pouvoirs d'urbanisme et de planification stratégique, renforcé depuis
- à partir des années 2000, avec le soutien à la création d'intercommunalités détentrices d'une compétence habitat et l'expérimentation en cours de la délégation conventionnelle des aides à la pierre pour la construction de logements sociaux, auprès des intercommunalités candidates.

Au cours de toute cette période, l'Etat a entretenu des relations étroites avec les organismes producteurs de logement social, qui trouvent auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations notamment une partie des ressources financières dont ils ont besoin pour réaliser leurs opérations.

Il a également soutenu la création d'établissements publics fonciers dont les fonctions de préemption, d'acquisition, de réhabilitation de terrains, ou tout simplement de portage foncier sur le long terme ont été déterminantes pour anticiper le développement de l'urbanisation dans les régions ayant accueilli des villes nouvelles ou touchées par les problèmes de reconversion industrielle.

Désormais, les crédits pour la construction et la réhabilitation du logement et les aides personnelles au logement, figurent parmi les leviers principaux de l'Etat pour la mise en œuvre d'une politique nationale du logement.

Mais la réalisation de programmes de logement de grande ampleur, d'opérations d'urbanisation nouvelle ou de rénovation urbaine nécessite une convergence d'approche entre l'Etat et les collectivités locales concernées car les compétences dans le domaine du logement sont réparties entre ces derniers.

Les dénominations « habitat » et « logement » qui leurs sont appliquées distinguent en fait deux facettes d'une même vocation : celle de produire du logement. Depuis la loi du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, le terme « habitat » renvoie le plus souvent au champ d'action des collectivités locales, tandis que le « logement » serait du ressort de l'Etat. Dans les faits, l'objectif poursuivi est la réalisation de logements.

Pour permettre aux lecteurs de comprendre comment s'articulent entre eux les différents modes d'organisation et d'intervention conduisant à la construction ou la rénovation, réhabilitation du parc de logements, a été retenue une technique de présentation inusuelle : celle du donner à voir.

Pour chaque thème abordé, a été élaborée une représentation visuelle du sujet évoqué. Cette technique permet à tout lecteur, même non initié, de comprendre rapidement la portée des enjeux. Au fil des pages, s'il imagine que, d'une fiche à l'autre, la réalité opérationnelle crée un lien, alors il comprend combien aujourd'hui, avoir une vision stratégique de la politique du logement est devenu un exercice d'autant plus compliqué que ce document ne prétend pas à l'exhaustivité.

Pour en faciliter la diffusion, il aborde deux grands thèmes présentés en deux Cahiers distincts, l'un, dit Cahier n°1, consacré aux acteurs publics et privés (hors secteur associatif), le second, dit Cahier n°2, aux différents circuits financiers mobilisés, développés sous quatre grandes parties qui composent intrinsèquement le « système du logement » en France :

Cahier n°1 :

- **Chapitre I : Un secteur-clé de l'économie nationale : aperçu**

Ce chapitre résume la place actuelle du logement dans l'économie nationale et dégage, dans cet ensemble, la place occupée par les aides publiques.

- **Chapitre II : Des compétences largement partagées**

Ce chapitre présente les principaux acteurs du logement et leurs compétences, en les abordant par type d'acteur, par missions assumées et par échelle territoriale concernée.

Cahier n°2 :

- **Chapitre III : Des procédures et circuits d'aide à la personne complexes**

Distinctes des aides aux producteurs⁸, les aides à la personne visent la solvabilisation de la demande. De ce fait, elles sont pour partie rattachées aux comptes de l'action sociale, au titre des « aides à la personne » et concrétisent l'existence d'un lien incontournable entre politique du logement et politique sociale. Pour une autre part, elles relèvent des aides fiscales et aides de circuit alimentées par les organismes bancaires, les régimes sociaux, les employeurs et l'ensemble des personnes physiques ou morales investissant dans le logement locatif, principalement.

- **Chapitre IV : Des circuits d'aide aux producteurs démultipliés**

Cette dernière partie présente les principales aides aux producteurs qui ont un impact direct sur la construction et la réhabilitation des logements en France, autant dans le secteur public que dans le secteur privé.

⁸ (ou encore « aides à la pierre »)

Chapitre I :

Un secteur-clé de l'économie nationale : aperçu

Données de cadrage

En 2004, le parc de logements national est estimé à près de 30,8 millions logements, dont 25 millions de résidences principales (84,2 % du parc), plus de 6 millions de logements construits depuis 1983, dont 4,2 millions de logements sociaux et 1,9 millions de logements vacants.

Au 1^{er} janv. 2002 – source enquête logement INSEE :

9,7 Millions de ménages logés dans le parc locatif

dont :

4,2 millions dans le parc social

5,5 millions dans le parc privé

Ces ménages représentent :

80% des personnes seules de moins de 40 ans

72% des ménages de moins de 40 ans sans enfants

50% des ménages de moins de 40 ans avec enfants

dont 23% des couples mariés et 51% des couples non mariés avec enfants

Niveau de vie mensuel moyen pour un locataire du privé : 1 410 euros / 1 062 euros en HLM

Conception : Commissariat général du Plan

Le secteur du logement en France occupe une place majeure, la dépense nationale de logement représentant 21,4% du PIB⁹ et une part égale de la consommation des ménages est consacrée aux dépenses courantes liées au logement (cf. schéma « Le logement dans l'économie »).

Le secteur du bâtiment et des travaux publics emploie 4% des personnes en âge de travailler au printemps 2003¹⁰ et constitue un secteur prospère actuellement : 348 577 logements neufs ont été mis en chantier en 2004 sur le territoire métropolitain.

Sur l'ensemble des travaux visant à réaliser des ouvrages de bâtiments en 2003, 57 % concernaient des maisons individuelles et des immeubles de logements¹¹.

La production proprement dite relève du secteur du bâtiment, qui employait 877 000 salariés en 2003 pour 285 000 entreprises, auxquelles s'ajoutaient 268 000 artisans, représentant au total plus d'1,1 million de salariés¹².

⁹ Toutes les données chiffrées, sauf précision contraire, sont issues des *Comptes du logement*, édition 2005, DGUHC et Direction des affaires économiques et internationales.

¹⁰ Source : Commission européenne et calculs Commissariat général du Plan d'après « Employment in Europe, 2004 », in *Regards prospectifs pour l'Etat stratégie*, Commissariat général du Plan, n°2, décembre 2004, p. 165, contribution du Groupe de Projet PMQ

¹¹ *Enquête annuelle d'entreprises*, SES Infos rapides, n° 292, avril 2005, Ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.

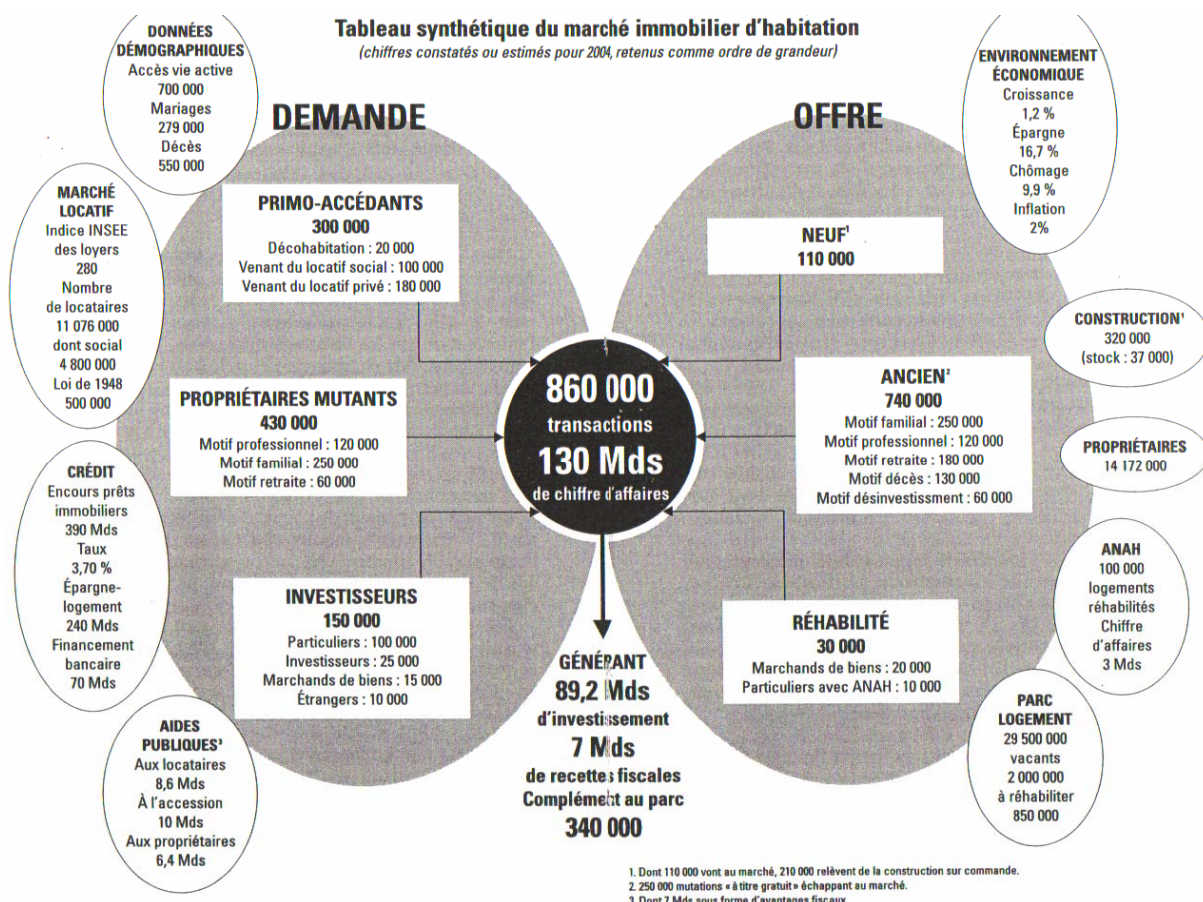
¹² Source : Fédération française du bâtiment in *Bâtiment 2005- Prospective 2015*, mars 2005, brochure éditée par la FFB.

Le logement constitue un bien atypique car il est un bien durable. D'où l'idée d'un droit qui lui serait attaché, inscrit dans le préambule de la Constitution de 1946, à la différence d'autres biens de consommation.

Les propriétaires ou occupants ont des statuts qui diffèrent, selon qu'il s'agit de personnes physiques propriétaires ou locataires, de logements privés ou sociaux, ou de personnes morales propriétaires et/ou bailleurs.

L'analyse du marché immobilier de l'habitat n'en est que plus complexe (cf. tableau synthétique du marché immobilier d'habitation).

On peut cependant le schématiser comme suit¹³ :



¹³ Source : J.F. Sélaudoux, J. Rioufol : Le Marché Immobilier – Que sais-je ? n°3741 – Paris, 2005 – 126 p.

LE LOGEMENT DANS L'ECONOMIE

Flux financiers : 4,6 milliards d'euros

Dépense nationale de logement (y c. flux financiers) : 332,6 milliards d'euros

21,4 % du PIB

Dépenses courantes : 234,4 milliards d'euros

21,4% de la consommation finale effective des ménages
18,7% de leur revenu disponible ajusté

**Aides à la personne perçues :
13,7 milliards d'euros**
3,0% des prestations sociales

Dépenses en capital : 93,6 milliards d'euros
Equivalent à 58,3% de l'épargne des ménages

La formation brute de capital fixe en logements : 82,0 milliards d'euros
27,8% de la FBCF de l'économie

**Aides à la pierre versées :
4,7 milliards d'euros**
9,8% des aides et subventions distribuées par les pouvoirs publics

Source : Compte du logement 2003

Le logement relève de deux grands secteurs : privé et public.

Le secteur public regroupe tous les logements conventionnés ou aidés par l'Etat. Le conventionnement du logement est le critère retenu pour la définition des logements sociaux, définis par la loi¹⁴ :

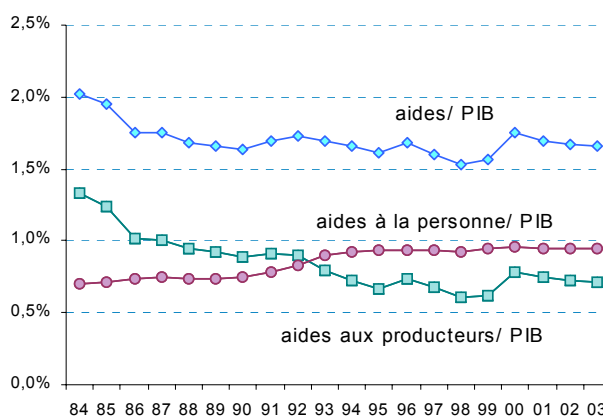
- les logements locatifs des organismes HLM¹⁵ de statut public ou privé ;
- les logements conventionnés des SEM des départements d'outre-mer ;
- les logements appartenant à l'entreprise minière et chimique ;
- les logements des sociétés à participation majoritaire de l'entreprise minière et chimique ;
- les logements appartenant aux houillères de bassin ;
- les logements des sociétés à participation majoritaire des Charbonnages de France ;
- les logements de l'établissement public de gestion immobilière du Nord-pas-de-Calais ;
- les logements locatifs sociaux appartenant à d'autres bailleurs et faisant l'objet d'une convention conclue avec l'Etat pour être mis à la disposition des personnes défavorisées ;
- places des centres d'hébergement d'urgence et de réinsertion sociale ;
- résidences sociales faisant l'objet d'une convention APL ;
- logements foyers ou lits des logements foyers destinés aux personnes âgées ou handicapées, aux jeunes travailleurs et aux travailleurs migrants ;
- logements gérés par des associations pour accueillir des familles ou personnes en difficulté.

Le secteur privé réunit tous les acteurs susceptibles de produire du logement : personnes morales de droit privé, personnes privées (particuliers), investisseurs institutionnels, promoteurs, agents privés réunis spécialement pour porter un projet immobilier : SCI, AFUL par exemple.

La co-existence d'un secteur public et d'un secteur privé ouvre sur une pluralité de statuts d'occupation, particulièrement en matière de location (cf. schéma : « les contours du secteur locatif privé »), que l'Etat a régulièrement tenté d'assortir de mesures correctives (lutte contre les impayés, garanties de maintien dans les lieux, aides diverses aux charges de fonctionnement pour les occupants en difficultés...), la régulation des relations propriétaires/bailleurs étant un sujet particulièrement délicat et sensible.

Les aides publiques occupent une place déterminante car elles ont une influence directe sur la production du logement, la typologie et la qualité de l'offre à laquelle elles renvoient, influant sur les choix des ménages quant à leur lieu de résidence, leur statut d'occupation et le type de logement habité. Les aides effectives et avantages conférés en 2003 représentaient 18,6 milliards d'euros. Cependant, quoique s'accroissant en volume, les aides décroissent en valeur relative par rapport au PIB depuis 1982.

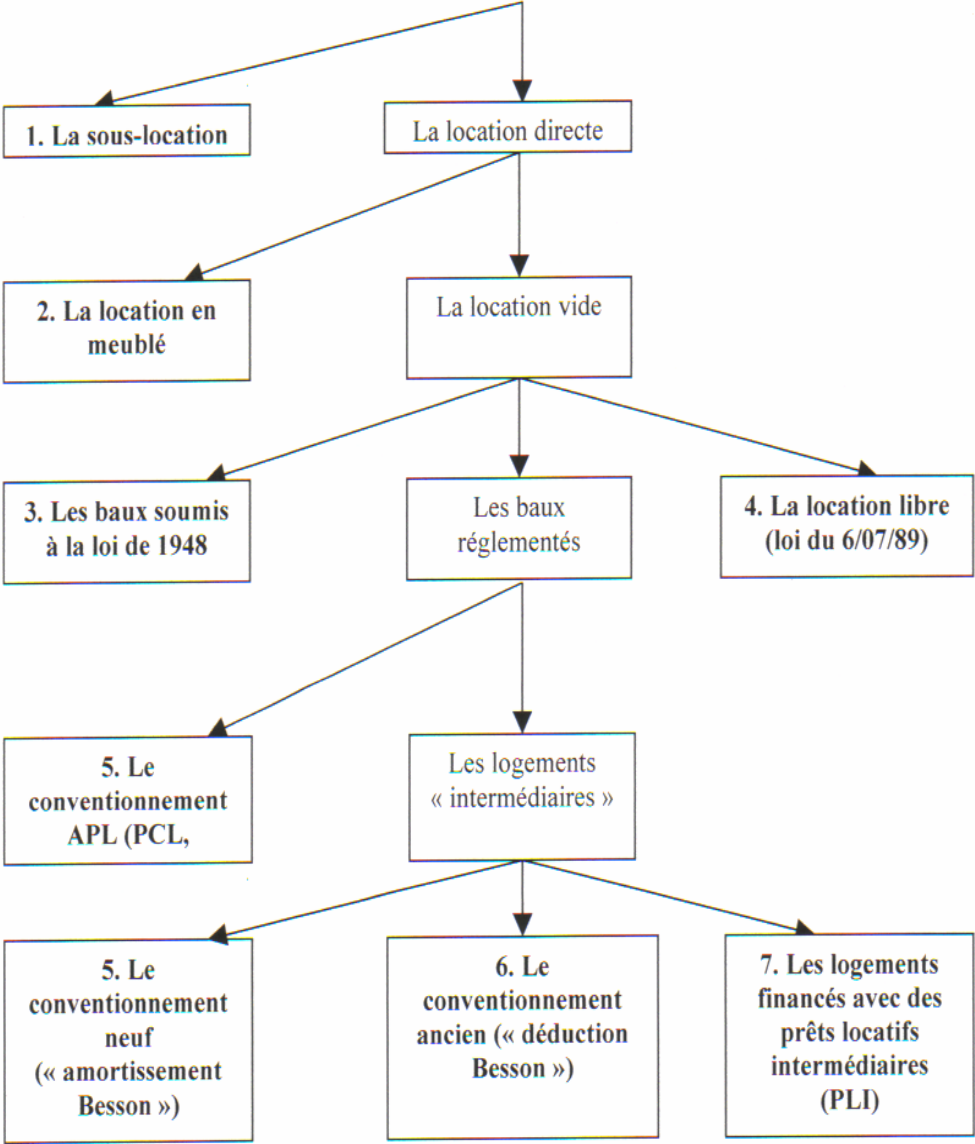
Source : Compte du logement 2003



¹⁴ Loi solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000 : article L. 302-5 du CCH

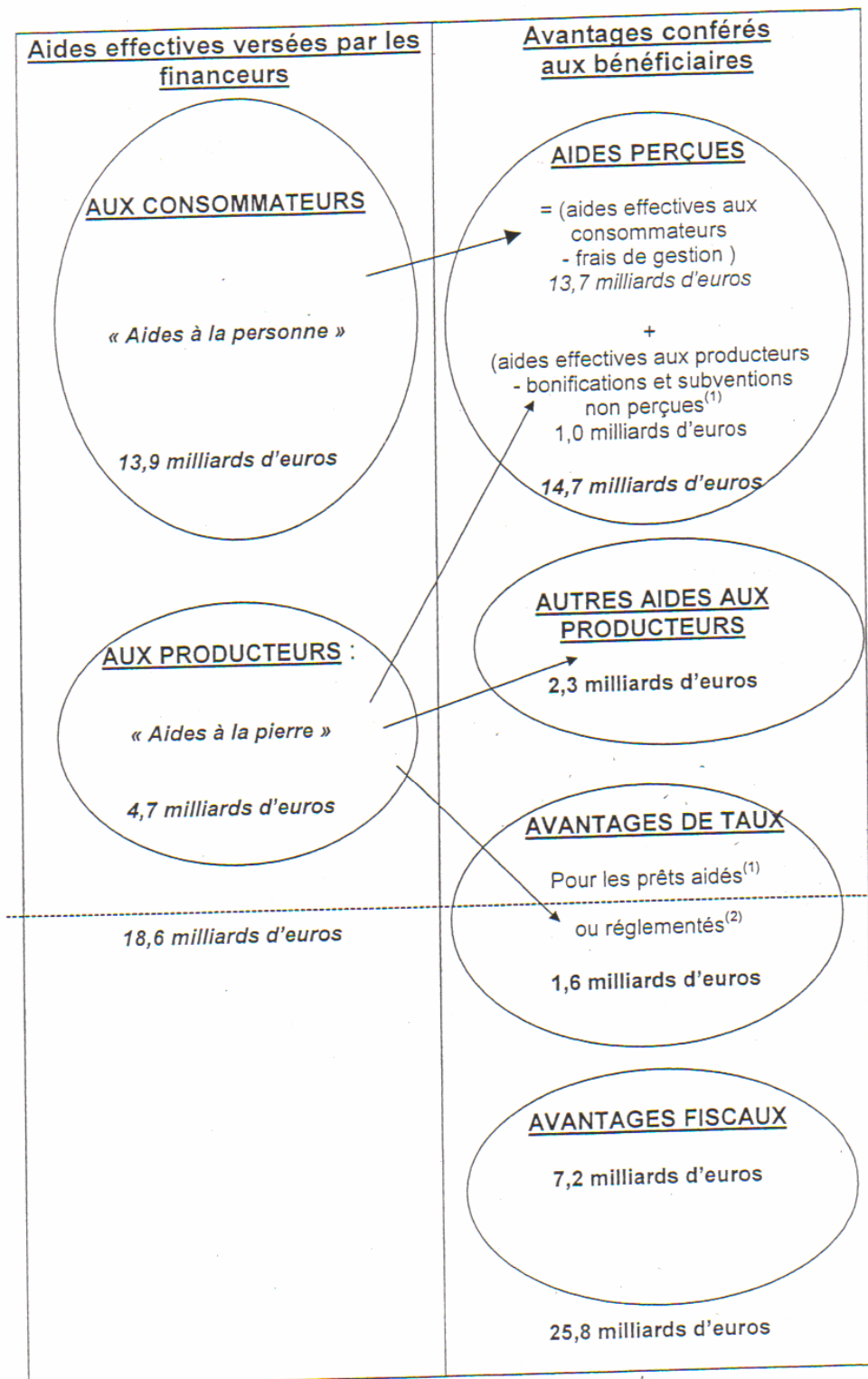
¹⁵ Sont exclus, en métropole, les logements construits, acquis et améliorés à compter du 5 janvier 1977 et ne faisant pas l'objet d'une convention définie à l'article L. 351-2 du CCH.

Les contours du secteur locatif privé



Conception : J.-C. Driant, Rapport ANAH, 2000, p.7

AIDES EFFECTIVES ET AVANTAGES CONFÉRÉS EN 2003



Ces chiffres sont détaillés dans le tableau 30 des comptes annuels

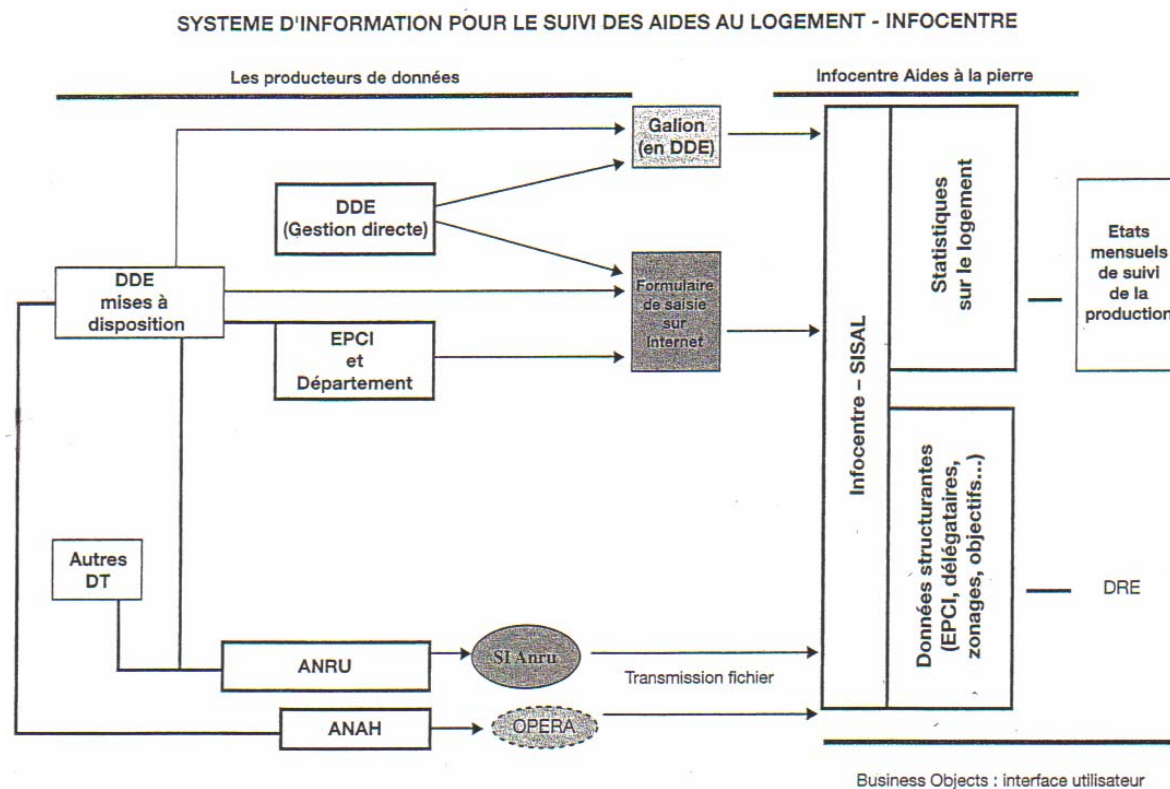
(1) Les bonifications d'intérêt PAP et PLA, subventions PLA CDC intégrées au prêt, subventions PAP et prêt à 0 % ne sont pas perçues par les bénéficiaires mais leur permettent de bénéficier d'avantages de taux. Dans ce cas, on a une « aide à la pierre » versée (par les financeurs) et, pour le bénéficiaire un avantage de taux lié à un prêt aidé.

(2) Contrairement aux prêts « aidés », les prêts réglementés n'ont pas, en contrepartie, de dépense publique. Ils font donc partie, avec les avantages fiscaux, des avantages conférés qui n'entraînent pas d'aide effective

Source : Compte du logement

Il n'existe pas, en France, de suivi systématique de toutes les aides publiques versées dans le secteur du logement¹⁶, en dehors des travaux de compilation annuels de la Commission Nationale des Comptes du Logement.

Seules les aides à la pierre bénéficient d'un suivi systématique à travers le système Infocentre. Ce système centralise les informations issues des bases de données OPERA des délégations locales de l'ANAH et GALION des DDE.



Source : *Actualités Habitat*, n°789, 30 mars 2005, p. 8

L'allocation logement à caractère familial, ALF, prestation familiale, quant à elle, fait l'objet d'un suivi par les distributeurs à travers le système « Cristal ».

Pour toutes les autres aides, leur connaissance est appréhendée de manière indirecte, à travers plusieurs sources d'informations, souvent éclatées.

Le suivi des demandes en logement social, bénéficiant de la procédure d'enregistrement dite du « numéro unique », permet d'évaluer le niveau de la demande à satisfaire, ainsi que celui des aides personnelles escomptées pouvant venir contribuer à sa solvabilisation.

Le suivi des allocations contribuant au financement des charges de logement assumées par les ménages, distribuées par les Caisses d'Allocations Familiales, celui des aides et subventions accordées par les Départements (Conseils généraux) à travers le Fonds solidarité logement (FSL), celui des aides à l'hébergement, analysé par les Missions d'Information sur la Pauvreté et l'exclusion (MIPES), s'effectue à travers des réseaux d'information spécifiques, non systématiquement centralisés par une structure de recueil ou d'exploitation compétente.

Chapitre II

Des compétences largement partagées

En raison de la diversité des compétences exercées par les Acteurs publics du logement en France, il a paru plus synthétique de les présenter par échelle territoriale en commençant par le niveau national, par types de missions exécutées, et sous forme d'une liste résumée qui permet de situer les trois grands pôles d'intervention que représentent d'un côté l'Etat, de l'autre les collectivités territoriales, et enfin leurs partenaires, opérateurs publics et privés.

Cette présentation n'intègre toutefois pas celle du secteur associatif ou de l'entreprise privée (promotion immobilière, profession architecte, secteur bancaire libre) ainsi que l'ensemble des services d'urbanisme, de planification régionale, de prospective et d'aménagement du territoire qui peuvent exister sur nombre de territoires français.

Ce dernier secteur pourrait, à lui seul, faire l'objet d'une description approfondie tant il est varié – taille des associations, domaines d'activités – et dispersé sur le territoire. La Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL), Habitat et humanisme, le Mouvement et la Fédération nationale des Pact Arim, l'Union des professionnels de l'hébergement social, la Sonacotra, la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés sont des partenaires incontournables pour le suivi des plus démunis, notamment. Leur vocation n'est toutefois pas de produire du logement à grande échelle, mission à laquelle participe en revanche l'ensemble des acteurs recensés ici.

Enfin, cette présentation est une première photographie des principaux acteurs de la scène du logement. Pour éviter de perdre le lecteur, nous nous sommes attachés à présenter les acteurs occupant le devant de la scène, soit parce qu'ils sont élus, soit parce qu'ils sont des opérateurs essentiels.

Nous n'ignorons toutefois pas que d'autres instances (DGCL, Direction du trésor, CGLLS, CDC par exemple) ont leur place et auraient pu être introduits dans cette présentation, mais nous avons tenté de nous focaliser, pour l'instant, sur le domaine du logement abordé sous l'angle de ses opérateurs les plus visibles ou connus pour le grand public.

I. L'Etat, acteur incontournable du logement

❑ Missions de conception et d'orientation

- Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction – DGUHC
- Direction générale des affaires sociales – DGAS

❑ Missions d'exécution et de redistribution

Echelle nationale

- Agence nationale pour la rénovation urbaine – ANRU
- Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat – ANAH
- Caisse nationale des allocations familiales – CNAF

Echelle régionale

- Directions régionales de l'équipement – DRE

Echelle départementale

- Directions départementales de l'équipement – DDE

❑ Missions opérationnelles

- Etablissements publics fonciers d'Etat

❑ Missions d'inspection

- Mission interministérielle d'inspection du logement social – MILOS

❑ Missions d'information

- Agence nationale pour l'information sur le logement – ANIL

❑ Missions d'expertise et de concertation

- Conseil national de l'habitat – CNH
- Conseil économique et social – CES
- Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

II. Les collectivités territoriales, instances décisives pour l'avenir

❑ Missions de conception et d'orientation

Echelle régionale

- Conseil régional
- Comité régional de l'habitat - CRH

Echelle départementale

- Conseil général

Echelle intercommunale

- Etablissements publics de coopération intercommunale – EPCI
- Conférence intercommunale du logement - CIL

Echelle locale

- Communes

❑ Missions d'exécution et de gestion

Echelle départementale

- Conseil général : le Fonds de solidarité logement – FSL

Echelle intercommunale

- Centre intercommunal d'action sociale – CIAS

Echelle locale

- Centre communal d'action sociale – CCAS

❑ Missions opérationnelles

- Etablissements publics fonciers locaux

III. Les acteurs du secteur privé et public, partenaires-clés de l'Etat et des collectivités territoriales

□ Collecteurs du 1% logement

- Principaux acteurs du 1% Logement
- Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction – ANPEEC
- Union d'économie sociale du logement – UESL

□ Opérateurs & Bailleurs sociaux

- Offices publics d'Habitations à loyers modérés OPHLM
- Offices publics d'aménagement et de construction – OPAC
- Entreprises sociales pour l'habitat – ESH
- Sociétés anonymes coopératives d'HLM et sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'HLM
- Sociétés anonymes de crédit immobilier – SACI
- Sociétés d'économie mixte locale – SEM

I. L'Etat, acteur incontournable du logement

Les différentes questions relatives au logement se trouvent sous l'autorité du ministre chargé du logement, des affaires sociales, et sous celle du ministre chargé de l'Equipeement.

Relevant des deux ministères précités, deux grandes directions sont en charge de l'habitat :

- la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGuHC), rattachée au Ministère de l'Equipeement, où se situe également le bureau des politiques sociales, quoique rattaché au Ministère des Affaires sociales
- la Direction générale des affaires sociales (DGAS).

▪ Instances consultatives :

Au nombre de trois, elles relèvent non seulement des ministres intéressés (Conseil National de l'Habitat), du Président de la République (Haut comité pour le logement des personnes défavorisées) et du Gouvernement (Conseil économique et social).

▪ Services déconcentrés :

Chaque échelon de l'Etat a une compétence dans le domaine de l'habitat. Les services déconcentrés régionaux et départementaux agissent au nom du préfet de région ou de département, lui-même dépendant, pour sa nomination, du Ministre de l'Intérieur.

Ce simple descriptif montre une vocation interministérielle de fait de la question du logement. Celle-ci n'est toutefois abordée dans cette dimension que dans le cadre de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), dont l'action sur le logement et son environnement sont réels, mais se situent en second rang dans la « hiérarchie » des interventions sur le bâtis. Ceci explique pourquoi nous ne la présentons pas dans ce document. Pour mieux la connaître, le lecteur pourra se reporter sur son site : www.div.gouv.fr.

Direction générale de l'urbanisme, de l'habitation et de la construction DGHHC

□ Création :

1998 : fusion de la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme avec celle de l'habitat et de la construction.

□ Statut :

Direction centrale opérationnelle du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

□ Budget :

2 budgets :

- Urbanisme : section 31 de la loi de finances
- Logement : section 23 de la loi de finances

□ Missions relatives à l'habitat :

- Elabore et met en œuvre la politique de mise en valeur et d'aménagement des espaces, notamment urbains. Responsable des politiques urbaines et de l'habitat. Définit les instruments techniques, juridiques, économiques et financiers correspondants.
- Prépare les politiques relatives au financement, aux systèmes d'aides publiques et à la fiscalité du logement et contribue à la mise en œuvre du droit au logement.
- Elabore la réglementation applicable aux organismes constructeurs de logements sociaux et organise leur contrôle.
- Concourt à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de la ville dans les domaines relevant de l'aménagement urbain et de l'habitat.

❑ **Compétences particulières dans le domaine du logement :**

Sous-direction du financement et du budget :

- Prépare le budget de l'urbanisme et du logement. Suit son exécution. Assure le suivi comptable et statistique des aides à la construction, à l'amélioration de l'habitat et des interventions au profit de l'urbanisme ;
- Elabore et suit la réglementation des aide de l'Etat à la construction, l'acquisition ou l'amélioration de l'habitat et des aides personnelles au logement ;
- Assure le secrétariat du Conseil national de l'habitat.

Sous-direction des interventions urbaines et de l'habitat :

- Assure la programmation des aides à la construction et à l'amélioration de l'habitat et anime les démarches locales de mise en œuvre de la politique du logement ;
- Contribue à la mise en œuvre de la politique interministérielle de la ville en matière de restructuration urbaine, d'urbanisme opérationnel et d'habitat ;
- Contribue aux actions de l'Etat en faveur de la qualité urbaine, notamment dans les quartiers anciens, en vue de favoriser la mixité urbaine et sociale ;
- Définit la politique foncière de l'Etat, ainsi que les instruments de la politique foncière des collectivités locales. Assure la tutelle des établissements publics fonciers de l'Etat.
- Etudie et définit les politiques du logement adaptées aux besoins des plus défavorisés et des personnes ayant des besoins spécifiques de logement ;
- Apporte son expertise aux services déconcentrés sur les procédures d'urbanisme opérationnel et d'action foncière ;
- Soutient et valorise le renouvellement des pratiques et des savoir-faire des services de l'Etat, des collectivités locales et des acteurs dans le domaine de l'habitat et des opérations d'aménagement.

Sous-direction des organismes constructeurs :

- Chargée de définir la réglementation relatives aux compétences, aux statuts et au fonctionnement des organismes de logement social et des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction ;
- Observe l'activité de ces différents organismes ; élabore et met en œuvre les mesures particulières nécessitées par la situation de chacun d'entre eux ;
- Anime la politique de modernisation et de qualité de la gestion des organismes ;
- Définit les orientations nationales en matière de politique d'attribution des logements sociaux ;
- Participe à la politique de logement des agents de l'Etat ;

Sous-direction de la planification stratégique :

- Veille à la cohérence entre documents d'urbanisme et outils des politiques de l'habitat.

Sous-direction du droit de l'habitat :

- Elabore les réglementations relatives au statut des constructeurs, aux modalités de gestion de la propriété, aux rapports entre bailleurs et locataires et définit la politique des loyers ;
- Apporte son expertise juridique pour l'ensemble des questions de l'habitat et de la construction ;
- Assure la défense des intérêts de l'Etat devant les juridictions administratives dans toutes les matières ressortissant de l'habitat et de la construction ;
- A en charge le soutien aux associations qui œuvrent dans le domaine du logement et de l'habitat.

Sous-direction de l'observation et des études dans les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat :

- Participe, en partenariat avec les institutions responsables, à l'élaboration des statistiques nationales dans ces domaines et à l'amélioration des méthodes d'observation, d'analyse et de cartographie des territoires ;
- Coordonne les programmes d'études de la direction générale, des services déconcentrés, du réseau technique de l'équipement et contribue à l'animation des équipes en charge de ces études ;
- Réalise des travaux de synthèse et de prévision. Organise la valorisation et la diffusion des études nationales et locales.

Sous-direction de la qualité de la construction :

- Participe, avec la direction des affaires économiques et internationales, à la détermination des positions françaises en vue de la définition et du développement des politiques européennes pour les actions concernant le secteur du bâtiment, notamment la normalisation ;
- Elabore la réglementation de la construction et définit les mesures relatives à la prévention et la gestion des risques, à la protection de la santé, à la sécurité, aux économies d'énergie, à l'accessibilité, au confort dans les bâtiments et leur environnement ;
- Assure, en liaison avec les professions et les utilisateurs concernés, la promotion des actions de qualité et d'innovation dans la programmation, la conception, la réalisation et la gestion des constructions ;
- Détermine et met en œuvre les actions tendant à améliorer l'offre de produits de construction et à favoriser leur bonne utilisation ;
- Conduit les études techniques et économiques tendant notamment à améliorer la maîtrise du couple qualité-coût dans les opérations de construction neuve ou de réhabilitation du logement. A ce titre, participe à l'élaboration de la réglementation du logement aidé.

Le schéma organisationnel de la DGUHC est ici volontairement présenté au travers des grandes missions à mener, sans entrer dans le détail de tous les bureaux existants, auxquels le lecteur pourra avoir accès en se connectant sur www.equipement.gouv.fr.

Décret n°98-141 du 8 mars 1998 ; arrêté interministériel du 16 mars 1998 portant organisation de la DGUHC ; arrêté ministériel du 23 avril 1998 fixant l'organisation et les attributions des missions, des secrétariats généraux et des sous-directions de la DGUHC ; arrêté interministériel du 23 avril 1998 portant création du PUCA

Organisation de la DGUHC

Ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer		Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement	
Autorité en matière d'urbanisme		Autorité en matière de logement et de construction	
Secrétariat général			
Chargé de la gestion prévisionnelle et administrative du personnel Assure la gestion des moyens généraux de la direction Responsable de la gestion administrative et comptable des commandes et des subventions Coordonne les réponses aux courriers parlementaires Développe les politiques d'amélioration et de modernisation dans ces différents domaines			
Service du développement urbain et de l'habitat	Interventions urbaines et habitat Finances et budget Organismes constructeurs	Mission territoriale	Pilote et anime les services déconcentrés Organise l'échange des informations et pratiques
Service de la stratégie et de la législation	Planification stratégique Droit de l'urbanisme Droit de l'habitat Observation et études Prospective et évaluation	Mission de l'aménagement durable	Veille aux préoccupations liées au développement durable et assure la coordination avec le ministère chargé de l'environnement
Service de la qualité et des professions	Qualité de la construction Métiers de l'aménagement Centre de valorisation documentaire Affaires internationales	Mission mobilité urbaine	Veille aux interactions entre les choix de politiques urbaines et ceux relatifs aux déplacements et transports Assure les liaisons avec l'ensemble des services et organismes concernés
		Secrétariat général des grandes opérations d'urbanisme	Conçoit, suit et évalue les politiques de l'Etat dans les grandes opérations d'urbanisme Exerce la tutelle des EPA et les SEM d'Etat
		Secrétariat permanent du plan construction architecture	Conduit les actions du PUCA : recherche, expérimentation, soutien à l'innovation, valorisation scientifique et technique
		Mission interministérielle d'inspection du social - MILOS	Assure le contrôle financier des organismes de logement social et du respect de la réglementation pour l'ensemble des programmes bénéficiant de l'aide financière de l'Etat

Conception : Commissariat général du Plan

Direction générale des affaires sociales

DGAS

❑ Création :

Arrêté du 21 juillet 2000.

❑ Statut :

Sous-direction du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

Officiellement, la DGAS accueille deux bureaux dédiés au logement. Dans la pratique, le bureau des politiques sociales, rattaché à la sous-direction Développement et urbain et de l'habitat de la DGUHC, est placé sous l'autorité du Ministre du Logement, également Ministre des Affaires sociales.

Actuellement, un partage de pouvoirs est établi : le domaine de l'habitat est placé sous l'autorité du Ministre du logement, tandis que celui de l'aménagement et de l'urbanisme l'est sous l'autorité du Ministre de l'Équipement.

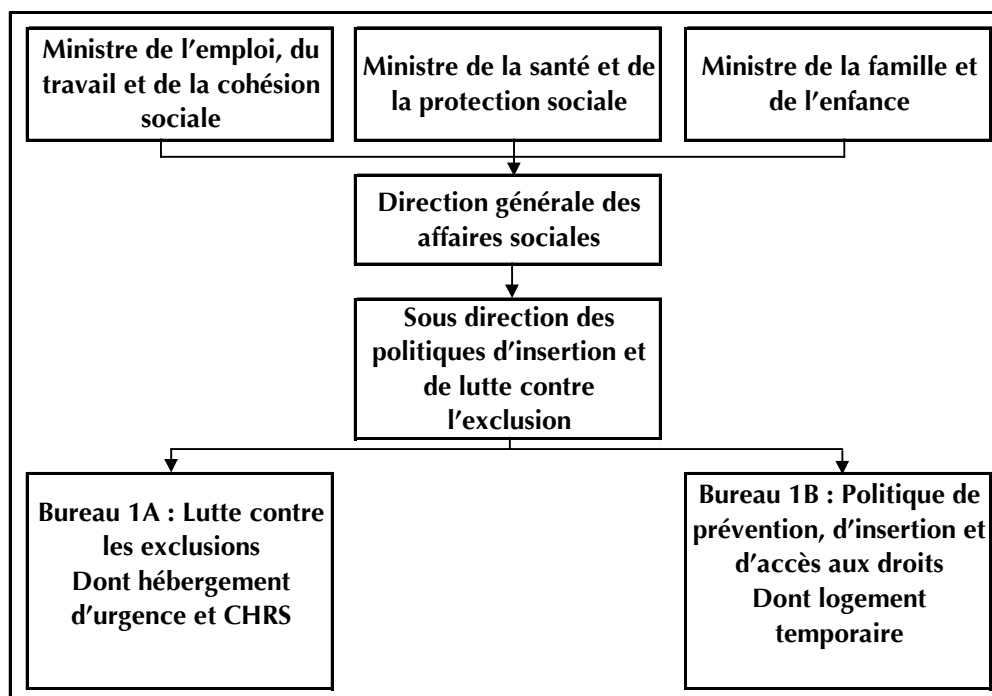
❑ Budget :

Inscrit au budget de l'Etat.

Programme « politiques en faveur de l'inclusion sociale » comportant des crédits relatifs au logement : 713, 5 millions d'euros¹⁷

¹⁷ Projet de loi de finances initiale 2005 - Source : DGAS.

Compétences logement au sein de la DGAS



Conception : Commissariat général du Plan

Agence nationale pour la rénovation urbaine ANRU

❑ **Création :**

Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

❑ **Statut :**

Etablissement public à caractère industriel et commercial

❑ **Budget :**

Budget logement de l'Etat (PLF 2005, Titre VI)

- Opérations en ZUS, GPV et ORU
- Dotation à l'agence nationale pour la rénovation urbaine : 223 millions d'euros
- Subventions d'investissement : 462 millions d'euros.

Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ; décret n°2004-1005 du 24 septembre 2004 pour les opérations de PLUS, PLUS CD, PLAI et PALULOS) ; circulaire n°2004-56 du 25 octobre 2004 définit les règles d'emploi des aides concernant la démolition, la reconversion, l'amélioration de la qualité de services, les travaux d'intérêt architectural, le traitement des copropriétés dégradées, le relogement temporaire ainsi que la restructuration et la fusion de logements.

□ Composition :



Source : www.anru.fr

▪ Conseil d'administration :

12 représentants de l'Etat :

- 4 représentants du ministre chargé de la politique de la ville
- 2 représentants du ministre chargé du logement
- 2 représentants du ministre chargé des finances
- 1 représentant du ministre de l'intérieur
- 1 représentant du ministre chargé des affaires sociales
- 1 représentant du ministre chargé du développement durable
- 1 représentant du ministre chargé de l'outre-mer.

4 représentants des collectivités locales et eurs groupements :

- 1 représentant des maires désigné par l'Association des Maires de France
- 1 représentant des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale désigné par l'Association Des Communautés de France
- 1 représentant des présidents de conseils généraux désigné par l'Assemblée des départements de France
- 1 représentant des présidents de conseils régionaux désigné par l'Association des régions de France.

5 représentants d'organismes intervenant dans la politique du logement social :

- 1 représentant de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré
- 2 représentants de l'Union d'économie sociale du logement
- 1 représentant de la Caisse des dépôts et consignations
- 1 représentant de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

3 personnalités qualifiées en politique de la ville :

▪ **Composition du comité d'engagement :**

Présidé par le directeur général de l'agence et composé des membres du conseil d'administration, titulaires ou suppléants, réunissant :

- 3 représentants du ministre chargé de la politique de la ville
- 1 représentant du ministre chargé du logement
- 1 représentant de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré
- 2 représentants de l'Union d'économie sociale du logement
- 1 représentant de la Caisse des dépôts et consignations.

▪ **Composition du comité d'évaluation et de suivi :**

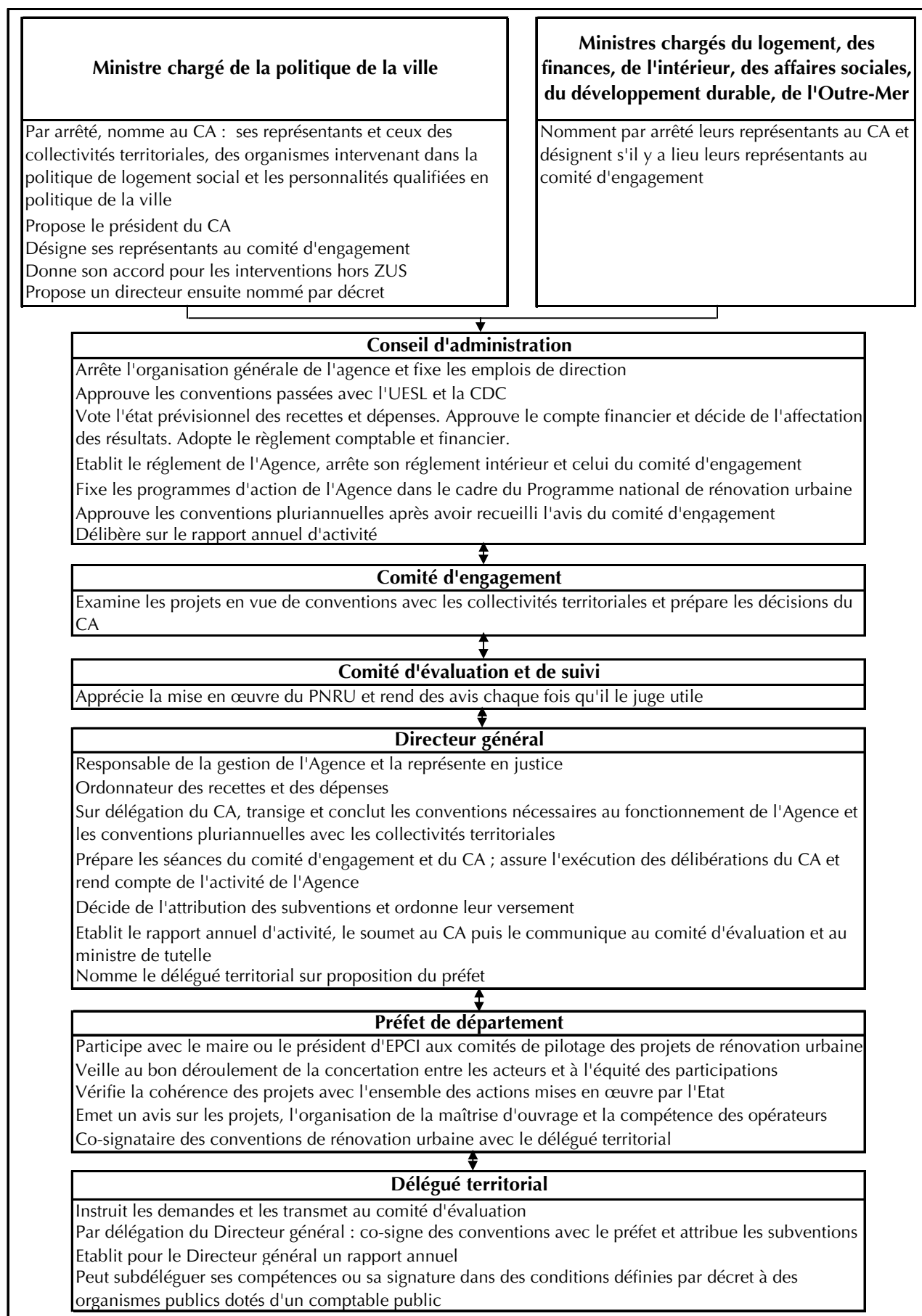
Au plus, 15 personnalités qualifiées, nommées par le ministre chargé de la politique de la ville. Le directeur général de l'agence assiste aux séances du comité avec voix consultative.

□ **Compétences :**



Source : www.anru.fr

Organisation fonctionnelle de l'ANRU

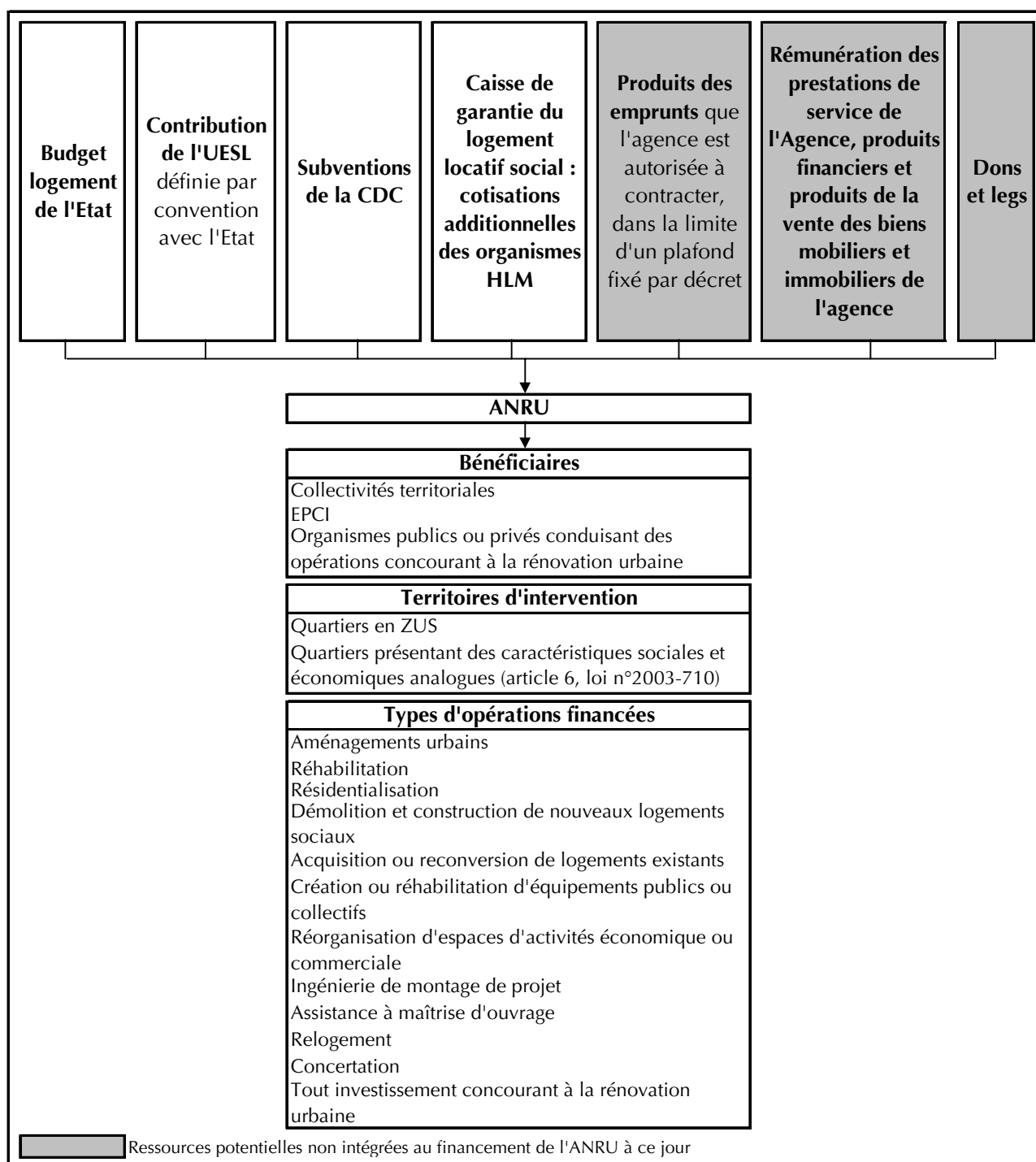


❑ Subventions :

Soumises aux mêmes conditions que les aides de l'Etat pour la construction, l'acquisition, la réhabilitation ou la démolition de logements.

L'ANRU peut toutefois accorder des majorations de subventions dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

Ressources budgétaires redistribuées par l'ANRU



Conception : Commissariat général du Plan

Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ANAH

❑ **Création :**

Créée en 1971.

❑ **Statut :**

Etablissement public administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, placé sous la double tutelle du ministre chargé du logement et du ministre chargé de l'économie et des finances.

❑ **Budget :**

Projet de loi de finances 2005 :

- Subvention de fonctionnement : 5,7 millions d'euros
- Budget d'intervention total : 487 millions d'euros
 - Dotation globale : 392 millions d'euros
 - Plan de cohésion sociale : 70 millions d'euros
 - Prévision de taxe sur les logements vacants : 25 millions d'euros

❑ **Composition :**

Conseil d'administration :

- Président nommé par arrêté conjoint du ministre chargé du logement et du ministre chargé des finances
- 2 représentants du ministre chargé du logement
- 2 représentants du ministre chargé des finances
- 5 représentants des propriétaires
- 2 représentants des locataires
- 1 personne qualifiée pour ses compétences dans le domaine du logement
- 1 personne qualifiée pour ses compétences dans le domaine social.

Dans chaque département,

Commission d'amélioration de l'habitat

- Directeur départemental de l'équipement en assure la présidence

- Trésorier payeur général
- 3 représentants des propriétaires (bailleurs ou occupants)
- 1 représentant des locataires
- 1 personne qualifiée pour ces compétences dans le domaine du logement
- 1 personne compétente dans le domaine social.

❑ Conventions

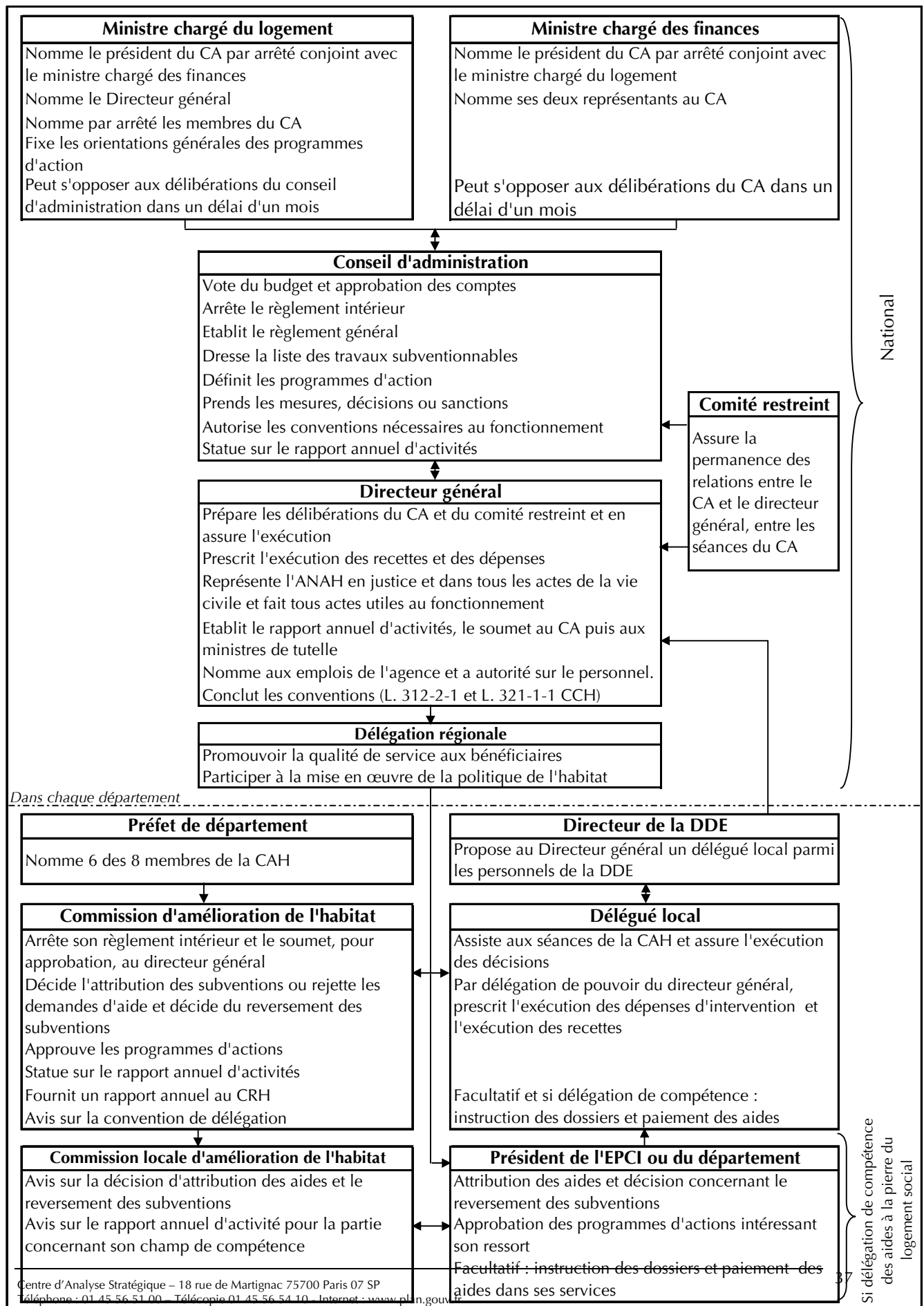
Dès qu'une convention de délégation est signée entre l'Etat et un EPCI ou un département, une convention doit également être signée avec l'ANAH.

Outre la détermination des conditions de gestion par l'agence ou le délégataire des aides aux propriétaires privés, la convention peut avoir pour objet :

- la gestion par l'agence, au nom et pour le compte du délégataire, des aides à l'habitat privé qu'il apporte sur son budget propre ;
- la détermination des règles particulières d'octroi des aides aux propriétaires privés sur le territoire du délégataire en fonction de critères économiques, sociaux et géographiques.

Loi de finances n°70-1283 du 31 décembre 1971 ; CCH L. 321-1 à L. 324-1 t R. 321-1 à R. 325-6

Organisation fonctionnelle de l'ANAH



Caisse nationale des allocations familiales - CNAF

❑ Création :

1946

❑ Statut :

- Etablissement public national à caractère administratif
- Jouit de la personnalité juridique et de l'autonomie financière
- Soumise au contrôle des autorités compétentes de l'Etat. Celles-ci sont représentées auprès de la caisse nationale par des commissaires du Gouvernement.

❑ Budget :

Budget logement de l'Etat (PLF 2005)

❑ Conventions :

Convention d'objectifs et de gestion 2005-2008 avec l'Etat.

❑ Compétences dans le domaine du logement :

- Centralisation des allocations versées par les CAF
- Offres de services des CAF dans le cadre de leurs dotations d'action sociale :
 - Prévention des expulsions, grâce à un traitement des impayés de loyers et de remboursements d'emprunts ;
 - Lutte contre l'indécence du logement et l'insalubrité grâce au développement de diagnostics et d'actions individuelles et collectives menées avec les bailleurs et les partenaires locaux, notamment associatifs
 - Accompagnement des familles dans les opérations d'amélioration de leur logement, de leur cadre de vie et de restructuration de l'habitat

❑ Composition :

Composition du conseil d'administration :

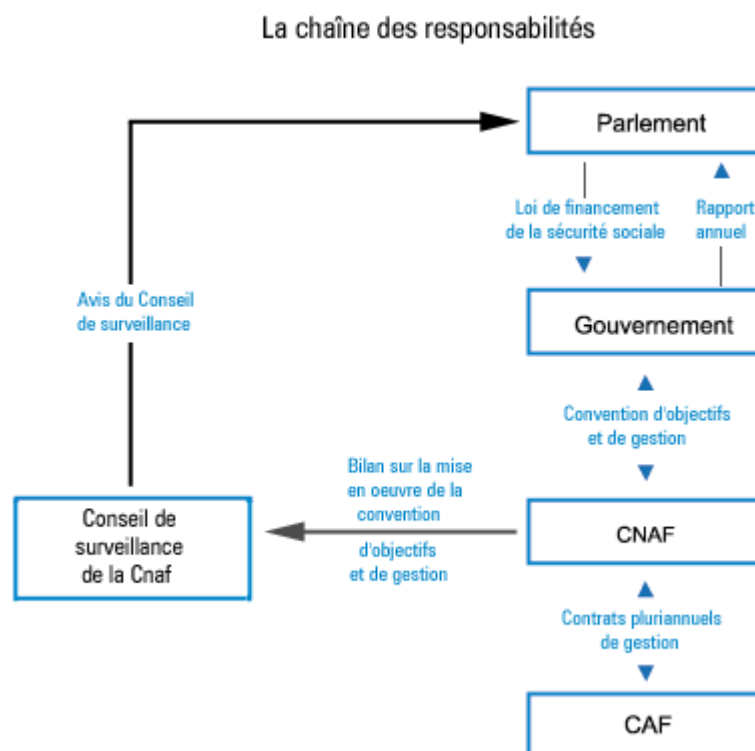
- 13 représentants des assurés sociaux désignés par les organisations syndicales de salariés interprofessionnelles représentatives au plan national

- 13 représentants des employeurs et travailleurs indépendants à raison de : 10 représentants des employeurs désignés par les organisations professionnelles nationales d'employeurs représentatives ; 3 représentants des travailleurs indépendants désignés par les institutions ou organisations professionnelles des travailleurs indépendants représentatives sur le plan national
- 5 représentants des associations familiales désignés par l'Union nationale des associations familiales
- 4 personnes qualifiées dans les domaines d'activité des caisses d'allocations familiales désignées par l'autorité compétente de l'Etat.
- Siègent également, avec voix consultative, trois représentants du personnel élus dans des conditions fixées par décret.

Composition du Conseil de surveillance :

- 6 représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
- 1 représentant des maires ;
- 1 représentant des départements ;
- 17 représentants d'organismes œuvrant dans le domaine économique et social
- 4 personnes qualifiées.

Code de la sécurité sociale : L. 223-1 à L. 223-3 et R. 223-1 et D. 223-1 à D. 223-2



Direction régionale de l'équipement DRE

sous l'autorité du Préfet de région

❑ Création :

1967

❑ Statut :

Service déconcentré de l'Etat.

❑ Budget :

Emane du budget du ministère du logement.

❑ Composition :

Le chef du service régional de l'équipement est nommé par arrêté ministériel.

Le chef du service régional de l'équipement de la région parisienne est nommé sur proposition du ministre de l'équipement par décret en conseil des ministres, contresigné par le ministre de l'intérieur.

❑ Compétences globales :

Les services extérieurs du ministère de l'équipement sont chargés de l'application de la politique d'équipement arrêtée par le Gouvernement et, au besoin, de l'exécution des missions découlant de leurs compétences qui peuvent leur être confiées par d'autres ministères.

Les chefs des services régionaux exercent sous l'autorité directe des préfets.

En région Ile-de-France, le chef du service régional de l'équipement est chargé de l'application de la politique du logement, notamment dans ses aspects financiers et techniques.

❑ Compétences dans le domaine du logement :

- Préparation de la programmation et de la répartition de la tranche régionale relative aux investissements relevant du ministère de l'équipement, comprenant les équipements d'infrastructures et l'aide au logement.
- Après avis du comité régional de l'habitat, répartition du montant des crédits publics qui lui sont notifiés entre les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les communautés de communes et, pour le reste du territoire, entre les départements.

Décret n°67-278 du 30 mars 1967 relatif à l'organisation et aux attributions des services départementaux et régionaux du ministère de l'équipement ; décret n°67-279 du 30 mars 1967 relatif à l'organisation et aux attributions du service régional de l'équipement de la région parisienne ; CCH. L. 301-3

Direction départementale de l'équipement – DDE

sous l'autorité du Préfet de département

❑ Création :

1967

❑ Statut :

Service déconcentré de l'Etat

❑ Budget :

Le budget des DDE dans le domaine du logement émane du Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

❑ Composition :

Le directeur départemental de l'équipement est nommé par arrêté du ministre chargé de l'équipement.

Les chefs des services départementaux exercent sous l'autorité directe des préfets.

❑ Mission globale :

Les services extérieurs du ministère de l'équipement sont chargés de l'application de la politique d'équipement arrêtée par le Gouvernement, en outre, de l'exécution des missions relevant de leur compétence qui leur sont confiées par les différents ministres.

❑ Compétences obligatoires :

▪ Programmation et aide à la pierre :

- Le préfet doit prendre en compte la définition des priorités en matière d'habitat émanant du conseil régional : CCH L. 301-5.
- Conférence intercommunale du logement (CIL) créée par le préfet sur le bassin habitat : élabore la charte intercommunale du logement pour l'accueil des personnes défavorisées : CCH L. 441-1-4
- Inventaire des logements locatifs sociaux, arrêtés de prélèvement, utilisation des fonds : article 55 de la loi du 13 décembre 2000

▪ Mise en œuvre des aides au logement :

- Information, animation des réseaux autour de la politique et des actions de l'Etat

- Programmation des opérations (recensement des opérations, négociation avec les opérateurs, classement des opérations, ajustements ; assistance aux montages techniques, qualitatifs et financiers ; suivi de la programmation ; suivi des droits à engagement et des crédits de paiement)
- Instruction des dossiers à l'engagement : calcul des aides, proposition de décisions d'attribution de subvention ou d'agrément, engagement comptable
- Instruction des dossiers de paiements : attestation du service fait, paiement
- Conventionnement APL et ANAH : élaboration des conventions et contrôles (pour le conventionnement APL seulement)
- Statistiques
- Contentieux
- Contrôle
- **Opérations programmées (OPAH, PIG, PST) :**
- Négociations avec les collectivités intéressées ; classement des opérations ; ajustement ; aide aux montages techniques et financiers ; suivi des droits à engagement et des crédits de paiement
- **Action sociale :**
- Dans chaque département est mis en place, à l'initiative du représentant de l'Etat dans le département, un dispositif de veille sociale chargé d'informer et d'orienter les personnes en difficulté, fonctionnant en permanence tous les jours de l'année et pouvant être saisi par toute personne, organisme ou collectivité afin, entre autres, de proposer une réponse immédiate en indiquant notamment l'établissement ou le service dans lequel la personne ou la famille intéressée peut être accueillie, et d'organiser sans délai une mise en oeuvre effective de cette réponse, notamment avec le concours des services publics : Code de l'action sociale et des familles L. 345-2.
- Dans chaque département, le représentant de l'Etat dans le département conclut, tous les trois ans, après consultation des conférences intercommunales et du comité régional de l'habitat, un accord collectif avec les organismes disposant d'un patrimoine locatif social dans le département. Cet accord définit pour chaque organisme un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales et visées dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Cet engagement doit respecter la mixité sociale des villes et des quartiers. Il tient compte des capacités d'accueil et de l'occupation sociale des différents organismes, par secteur géographique. : CCH L. 441-1-2
- Contingent de réservation dans les logements locatifs sociaux : CCH L. 441-1
- Lutte contre l'habitat indigne
- Secrétariat du PDALPD, des commissions de conciliation, des SDAPL et des commissions de médiation ; gestion du FSL.
- **Contrôle et veille :**
- Un immeuble dangereux pour la santé de ses occupants ou des voisins doit être signalé au préfet par un rapport motivé du directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, ou par celui du service communal d'hygiène et de santé. Le rapport est tenu à la disposition des intéressés dans les bureaux de la préfecture et à la mairie de la commune d'implantation de l'immeuble : Code de la santé publique, article 1331-26.
- Veille sur la mise en oeuvre du Plan de lutte contre l'habitat indigne : circulaire 2005-22

- Veille pour que le plan de cohésion sociale soit compris dans les SCOT, PLU et PLH ; mise en place politique foncière chez les délégataires ; aider bailleurs à se créer des réserves foncières : Circulaire 2005-22
- Sur les dossiers de renouvellement urbain : veille à la qualité du relogement (donc à l'existence d'un plan de relogement), au remplacement des logements démolis, à la gestion urbaine de proximité sur les quartiers concernés y compris pendant la phase d'exécution du projet, aux projets en mettant l'accent sur des découpages clairs de l'espace : Circulaire 2005-22
- Incite à l'expérimentation en faveur du développement durable : Circulaire 2005-22
- Prépare les conventions de délégation pour 2006 : Circulaire 2005-22
- Emet un avis sur les démolitions hors ANRU : Circulaire 2005-22
- Tutelle des organismes HLM (information, animation des réseaux ; suivi des organismes HLM ; gestion des droits à réservation de l'Etat)
- **Politique de la ville :**
 - Dans le cadre de l'ANRU : assistance au délégué territorial
 - Etudes préalables et pré-opérationnelles ; assistance à l'élaboration de projets et au montage de dossier ; instruction des demandes de subventions ; gestion financière des aides ; suivi des conventions
- **Gens du voyage :**
 - Participation à l'élaboration des schémas départementaux, assistance au montage des projets d'aires d'accueil, gestion financière des aides.
- **Compétences facultatives :**
 - **Aides à la pierre et à la réhabilitation**
 - Le préfet peut, à son initiative ou sur proposition du maire de la commune concernée, d'associations d'habitants, d'associations de propriétaires ou copropriétaires, d'associations de riverains, confier à une commission qu'il constitue, le soin de proposer un plan de sauvegarde visant à restaurer le cadre de vie des occupants et usagers d'un groupe d'immeubles bâtis ou d'un ensemble immobilier déterminé, à usage d'habitation ou à usage mixte professionnel, commercial et d'habitation, soumis au régime de la copropriété, ou d'un groupe d'immeubles bâtis en société d'attribution ou en société coopérative de construction donnant vocation à l'attribution d'un lot : CCH L. 615-1.
 - Définition des politiques locales de l'habitat et des politiques foncières, passant si nécessaire par des opérations du type OPAH, PST et par une maîtrise foncière (établissements publics fonciers, fiscalité etc).
 - Développement et amélioration de l'offre de logements et d'hébergement
 - Politique de la ville et rénovation urbaine
 - Volet habitat dans les démarches de planification (avis etc)
 - Qualité de la construction : santé, accessibilité aux handicapés, sécurité, développement durable, innovation...

▪ **Attribution de logements locatifs et sociaux et contingents de réservation :**

- Le représentant de l'Etat dans le département, ou l'un de ses représentants membre du corps préfectoral, assiste, à sa demande, à toute réunion de la commission d'attribution : CCH L. 441-2.

Décret n°67-278 du 30 mars 1967 relatif à l'organisation et aux attributions des services départementaux et régionaux du ministère de l'équipement

Etablissements publics fonciers d'Etat – EPF

❑ **Création :**

Le Premier Etablissement Public Foncier d'Etat a été créé en 1968.

Création par décret en Conseil d'Etat après avis des conseils régionaux, des conseils généraux, des organes délibérants des EPCI compétents en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat et de développement économique, et des conseils municipaux des communes de plus de 20 000 habitants non membres de ces établissements situées dans leur périmètre de compétence.

❑ **Statut :**

Etablissements publics à caractère industriel et commercial intervenant sur le territoire des collectivités membres et, à titre exceptionnel, à l'extérieur de ce territoire pour des acquisitions.

Le périmètre de 4 de 5 EPF d'Etat en France correspond à celui de leurs régions d'appartenance.

La loi du 18 janvier 2005 vise à étendre leurs compétences sur l'ensemble du territoire national.

❑ **Budget :**

Quatre sources principales de financement :

- Subventions, avances, fonds de concours, participations apportées principalement par l'Etat, les collectivités territoriales et la communauté européenne
- Taxe spéciale d'équipement
- Emprunts
- Produits de la vente et de la gestion des biens

❑ **Composition :**

Le conseil d'administration doit être composé, à concurrence de la moitié au moins, de membres représentant les collectivités et établissements publics intéressés.

Le directeur de l'EPF est désigné par le ministre chargé de l'urbanisme sur proposition du préfet et après avis du conseil d'administration.

❑ **Compétences :**

Exécution de toutes les interventions foncières et opérations d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme.

Le décret de création de chaque EPF en précise leur champ d'intervention.

Réalisation d'acquisitions foncières et opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'aménagement ultérieur de terrains.

Ces acquisitions et opérations sont réalisées dans le cadre de programmes pluriannuels adoptés par le conseil d'administration de l'EPF qui, tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat, détermine les objectifs d'acquisitions destinées à la réalisation de logements locatifs sociaux.

❑ **Contrôle :**

Assuré par le Préfet de région, membre de droit du Conseil d'Administration mais ne participant pas au vote.

Contrôle de la cour des Comptes.

❑ **Etablissements publics fonciers d'Etat en exercice en 2005 en France :**

- Etablissement public foncier de la Basse-Seine
- Etablissement public foncier de la Métropole Lorraine
- Etablissement public foncier Nord-Pas-de-Calais
- Etablissement public foncier de l'Ouest-Rhône-Alpes
- Etablissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Code urbanisme articles L. 321-1 à L. 321-9 ; Loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, article 94
--

Mission interministérielle d’inspection du logement social MIILOS

❑ Création :

1993

❑ Statut :

Relève du conseil général des ponts et chaussées et de la direction générale du Trésor et de la politique économique.

❑ Composition :

Comité directeur :

- 2 représentants du ministre chargé du logement :

Le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, président du comité ;

Le vice-président du Conseil général des ponts et chaussées.

- 2 représentants des ministres chargés de l'économie et du budget :

Le directeur du Trésor ;

Le directeur général de la comptabilité publique.

- 1 membre de la Cour des comptes, désigné par le premier président.

Peuvent également participer à titre consultatif aux travaux de ce comité des personnalités invitées par le président en raison de leur compétence.

Le chef de la mission participe aux travaux avec voix consultative. Le comité se réunit au moins deux fois par an, sur convocation de son président. Son secrétariat est assuré par les services de la mission.

Commission des suites :

- 4 membres

Comité technique paritaire :

- 4 membres titulaires et 4 membres suppléants représentant l'administration de la mission
- 4 membres titulaires et 4 membres suppléants représentant le personnel de celle-ci
- Le CTP est présidé par le chef de la mission

❑ Mission globale :

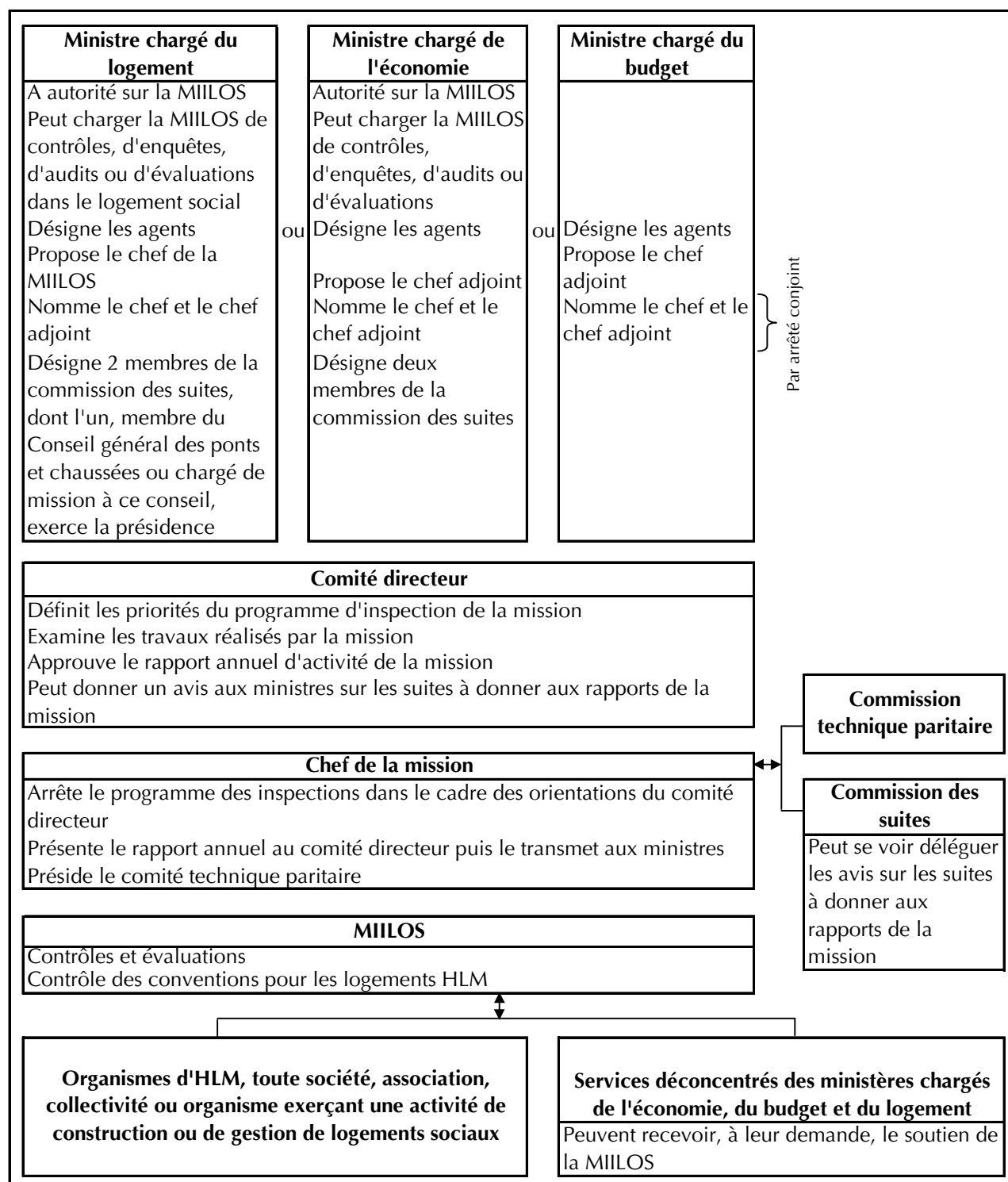
Vérifier l'emploi conforme à leur objet des subventions, prêts ou avantages consentis par l'Etat aux organismes producteurs de logement social, ainsi que le respect, par les organismes contrôlés, des

dispositions législatives et réglementaires régissant leur mission de construction et de gestion du logement social.

L'administration peut également procéder à une évaluation d'ensemble de l'activité consacrée à cette mission, dans ses aspects administratifs, techniques, sociaux, comptables et financiers.

Décret n°93-236 du 22 février 1993 portant création de la Mission interministérielle d'inspection du logement social ; CCH L. 451-1, L. 451-2, L. 472-1-2 et L. 481-1-1

Organisation fonctionnelle de la MIILOS



Conception : Commissariat général du Plan

Agence nationale pour l'information sur le logement

ANIL

❑ **Création :**

1975

❑ **Statut :**

Association loi 1901

❑ **Budget :**

Le financement de l'ANIL provient des collectivités locales (40%), du ministère du logement (25%), des organismes gestionnaires du 1% (10%), des organismes HLM (10%), des Caisses d'Allocations Familiales (8%). Le solde provient de différents intervenants dans le secteur du logement.

Les subventions attribuées s'élevaient à 5,136 millions d'euros en 2003 (crédits du chapitre 44-30 article 30).

❑ **Missions :**

- Chargée de l'animation et du développement du réseau
- Suscite la création des ADIL
- Accorde un avis favorable ouvrant droit à l'agrément du ministère chargé du logement
- Apporte un appui permanent au fonctionnement des ADIL existantes, en matière de documentation, d'information, de formation et d'études.

❑ **Composition :**

Réunit des représentants du ministère chargé du Logement, les collectivités locales, de l'Union Sociale pour l'Habitat, du 1 % logement, de la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF), des représentants des professionnels du logement, des associations familiales et d'usagers

❑ **Agences départementales d'information sur le logement – ADIL**

▪ **Création :**

Dans chaque département, elles sont créées à l'initiative conjointe du Département concerné et de l'Etat.

Agréées par le ministère chargé du Logement.

▪ **Financement :**

Origine des ressources des ADIL :

- Conseil général et collectivités locales : 42 %
- Etat : 22 %
- Gestionnaires du 16 %
- Organismes d'HLM et Caisse de Garantie du Logement Locatif Social : 8 %
- Caisses d'allocations familiales : 6 %
- Divers : 6%

▪ **Composition :**

Associent les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale compétents et tout organisme concerné par le logement.

□ **Services au public proposés dans les ADIL :**

- Conseil juridique, financier, fiscal
- Aide au logement des démunis
- Présentation de l'offre de logement disponible

□ **Source principale :**

www.anil.org

CCH L. 366-1 ; circulaire n° du 10 septembre 1975 ; Loi Solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000

Conseil national de l'habitat

❑ **Création :**

1983

❑ **Statut :**

Instance consultative placée auprès du Ministre chargé de la construction et de l'habitation

❑ **Budget :**

Emane du Fonds national d'aide au logement – FNAL

❑ **Composition :**

Pour l'administration :

- 2 membres représentant le ministre chargé de la construction et de l'habitation
- 1 membre représentant le garde des sceaux, ministre de la Justice
- 1 membre représentant le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation
- 1 membre représentant le ministre chargé de l'Economie
- 1 membre représentant le ministre chargé du Budget
- 1 membre représentant le ministre chargé de la Consommation
- 3 membres représentant le ministre chargé des Affaires sociales dont un en sa qualité de ministre chargé des personnes immigrées
- 1 membre représentant le ministre chargé de l'Agriculture
- 1 membre représentant le ministre chargé des Droits de la femme.

Pour les élus de la nation et des collectivités locales :

- 1 député désigné par l'Assemblée nationale
- 1 sénateur désigné par le Sénat
- 2 conseillers généraux désignés par l'association des présidents des conseils généraux de France
- 3 maires désignés par l'Association des Maires de France
- 1 président de conseil régional désigné par le ministre chargé de la construction et de l'habitation.

Pour les socio-professionnels :

(constructeurs, maîtres d'œuvre, entreprises du Bâtiment, gestionnaires, établissements financiers, organismes d'allocations familiales, notariat) : un représentant de chacune des instances mentionnées ci-dessous :

- Conseil national de l'ordre des architectes
- Conseil supérieur de l'ordre des géomètres experts
- Conseil supérieur du notariat
- Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM
- Fédération nationale des offices publics d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction ;
- Fédération nationale des sociétés anonymes et fondations d'HLM
- Fédération des sociétés de crédit immobilier de France
- Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM
- Fédération nationale des sociétés d'économie mixte, de construction, d'aménagement et de rénovation
- Union nationale interprofessionnelle du logement
- Fédération nationale des promoteurs constructeurs
- Syndicat national des constructeurs de maisons individuelles
- Confédération nationale des administrateurs de biens
- Fédération nationale des centres pour la protection, l'amélioration, la conservation et la transformation de l'habitat ancien
- Fédération nationale des agents immobiliers
- Fédération nationale du Bâtiment
- Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du Bâtiment
- Fédération nationale de l'habitat rural et de l'aménagement du territoire rural
- Union nationale de la propriété immobilière
- Caisse nationale des allocations familiales (deux membres)
- Caisse centrale d'allocations familiales mutuelles agricoles
- Banque de France
- Crédit foncier de France
- Caisse des dépôts et consignations
- Caisse nationale de crédit agricole

- Confédération nationale du crédit mutuel
- Union nationale des caisses d'épargne de France
- Association française des banques
- Chambre syndicale des banques populaires
- Fédération française des sociétés d'assurances

Pour les usagers, un représentant de chacune des instances mentionnées ci-dessous :

- Union nationale des associations familiales
- Fédération nationale des associations familiales rurales
- Confédération générale du logement
- Confédération nationale du logement
- Union féminine, civique et sociale
- la Confédération syndicale des familles
- Confédération syndicale du cadre de vie
- Confédération générale du travail
- Confédération générale du travail Force ouvrière
- Confédération française démocratique du travail
- Confédération française des travailleurs chrétiens
- la Confédération générale des cadres.

Pour les associations d'insertion et de défense des personnes en situation d'exclusion :

- 2 membres représentant l'Union nationale interfédérale des oeuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
- 1 membre représentant Aide à toute détresse Quart-Monde (ATD Quart-Monde)
- 1 membre représentant Droit au logement (DAL).

6 personnalités choisies en raison de leur compétence par le ministre chargé de la construction et de l'habitation.

Commission permanente :

Présidée par le président du Conseil national de l'habitat.

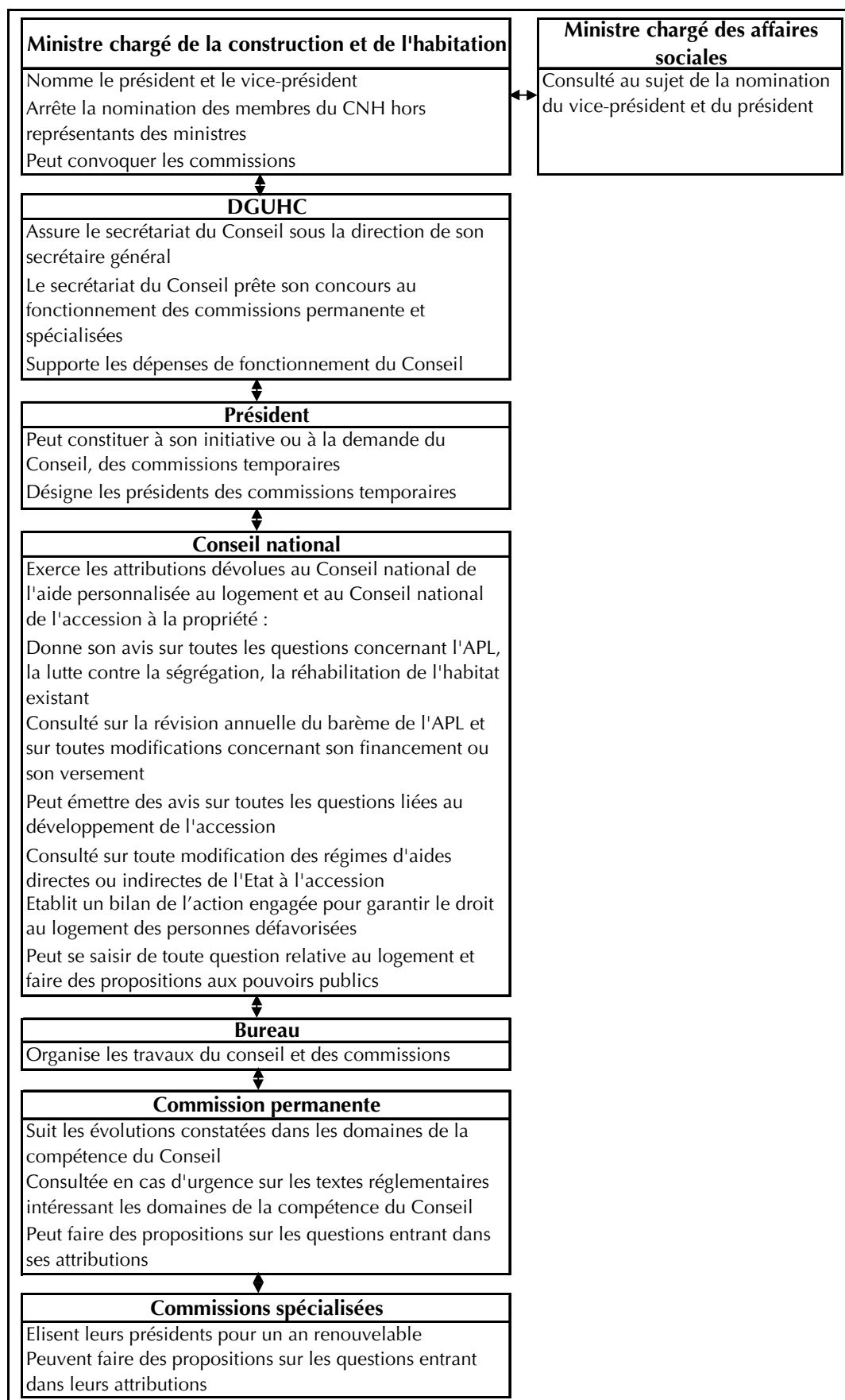
Cette commission est composée :

- de deux représentants du ministre chargé de la construction et de l'habitation
- du représentant du ministre chargé de l'économie

- du représentant du ministre chargé du budget
- de deux représentants du ministre chargé des affaires sociales
- du représentant de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM
- du représentant de l'Union nationale interprofessionnelle du logement
- du représentant de la Fédération nationale des promoteurs constructeurs
- du représentant du Syndicat national des constructeurs de maisons individuelles
- du représentant du Crédit foncier de France
- du représentant de la Caisse des dépôts et consignations
- du représentant de l'Union nationale des caisses d'épargne de France
- du représentant de l'Association française des banques
- du représentant de la Confédération générale du logement
- du représentant de la Caisse nationale des allocations familiales
- du représentant de la Confédération nationale du logement
- d'un maire
- d'un conseiller général.

Décret n°83-465 du 8 juin 1983 (articles R. 361-1 à R. 361-20 du CCH) ; loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement modifiée par la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions

Schéma fonctionnel du Conseil national de l'habitat



Conception : Commissariat général du Plan

Conseil économique et social

❑ **Création :**

1958

❑ **Statut :**

Assemblée constitutionnelle consultative placée auprès des pouvoirs publics

❑ **Budget :**

Les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil sont inscrits, par chapitre, au budget du Premier ministre.

❑ **Composition :**

Les soixante-neuf représentants des salariés sont désignés comme suit :

- 17 représentants désignés par la confédération française démocratique du travail, dont au moins un sur proposition de l'union confédérale des ingénieurs et cadres
- 6 représentants désignés par la confédération française des travailleurs chrétiens
- 17 représentants désignés par la confédération générale du travail, dont au moins un sur proposition de l'union générale des ingénieurs, cadres et techniciens
- 17 représentants désignés par la confédération générale du travail force ouvrière, dont au moins un sur proposition de l'union des cadres et ingénieurs
- 7 représentants désignés par la confédération française de l'encadrement-CGC
- 3 représentants désignés par l'Union nationale des syndicats autonomes
- 1 représentant désigné par la Fédération syndicale unitaire
- 1 représentant de l'organisation choisie par décret en Conseil d'Etat parmi les organisations les plus représentatives des salariés de l'agriculture et des organismes agricoles et agro-alimentaires.

Les 27 représentants des entreprises privées non agricoles sont désignés par accord entre le Mouvement des entreprises de France, la confédération générale des petites et moyennes entreprises et l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, dont un sur proposition du centre des jeunes dirigeants d'entreprise.

Les 10 représentants des artisans sont désignés comme suit :

- 5 représentants désignés par l'assemblée permanente des chambres de métiers

- 5 représentants désignés par accord entre les organisations professionnelles regroupées au sein de l'union professionnelle artisanale, la confédération nationale de l'artisanat, des métiers et des services, la confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment, la confédération générale de l'alimentation en détail (section artisanale).

Les représentants des entreprises publiques sont désignés par décret pris sur le rapport des ministres de tutelle, sur proposition du haut conseil du secteur public.

Les 25 représentants des exploitants agricoles sont désignés comme suit :

- 8 représentants désignés par l'assemblée permanente des chambres d'agriculture
- 12 représentants désignés par la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
- 2 représentants désignés par le centre national des jeunes agriculteurs
- 1 représentant désigné par la confédération paysanne
- 1 représentant désigné par la confédération nationale des syndicats d'exploitants familiaux
- 1 représentant désigné par la confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles.

Les 3 représentants des professions libérales comprennent :

- 1 représentant des professions de santé
- 1 représentant des professions juridiques
- 1 représentant des autres professions libérales.

Ils sont désignés par l'union nationale des associations des professions libérales.

Les 10 représentants de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles sont désignés comme suit :

- trois représentants désignés par la fédération nationale de la mutualité agricole
- cinq représentants désignés par la confédération française de la coopération agricole
- deux représentants désignés par la fédération nationale du crédit agricole.

Les 5 représentants des coopératives non agricoles sont désignés comme suit :

- deux représentants désignés par la confédération générale des sociétés coopératives ouvrières de production
- deux représentants désignés par la fédération nationale des coopératives de consommateurs
- un représentant désigné par la fédération nationale des sociétés coopératives d'habitations à loyers modérés.

Les 4 représentants de la mutualité non agricole sont désignés par la fédération nationale de la mutualité française.

Les 17 représentants des activités sociales sont désignés comme suit :

- dix représentants des associations familiales, dont six désignés directement par l'union nationale des associations familiales et quatre désignés par les mouvements familiaux à recrutement général habilités à cet effet par l'union nationale des associations familiales
- un représentant du logement désigné par décret pris sur le rapport du ministre chargé du logement
- un représentant de l'épargne désigné par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances
- cinq représentants des autres associations désignés par décret sur proposition du conseil national de la vie associative.

Les 9 représentants des activités économiques et sociales des départements, des territoires d'outre-mer, des collectivités territoriales à statut particulier d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie sont désignés par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'outre-mer après consultation des organisations professionnelles locales les plus représentatives. La liste des organisations les plus représentatives et les modalités de cette consultation sont fixées par un arrêté du ministre chargé de l'outre-mer.

Les 2 représentants des Français établis hors de France sont désignés par décret pris sur le rapport du ministre des affaires étrangères, après consultation du conseil supérieur des Français de l'étranger.

Les 40 personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique ou culturel sont désignées par décret en Conseil des ministres, pris sur rapport du Premier ministre.

□ **Mission :**

La section du cadre de vie étudie notamment les questions relatives à :

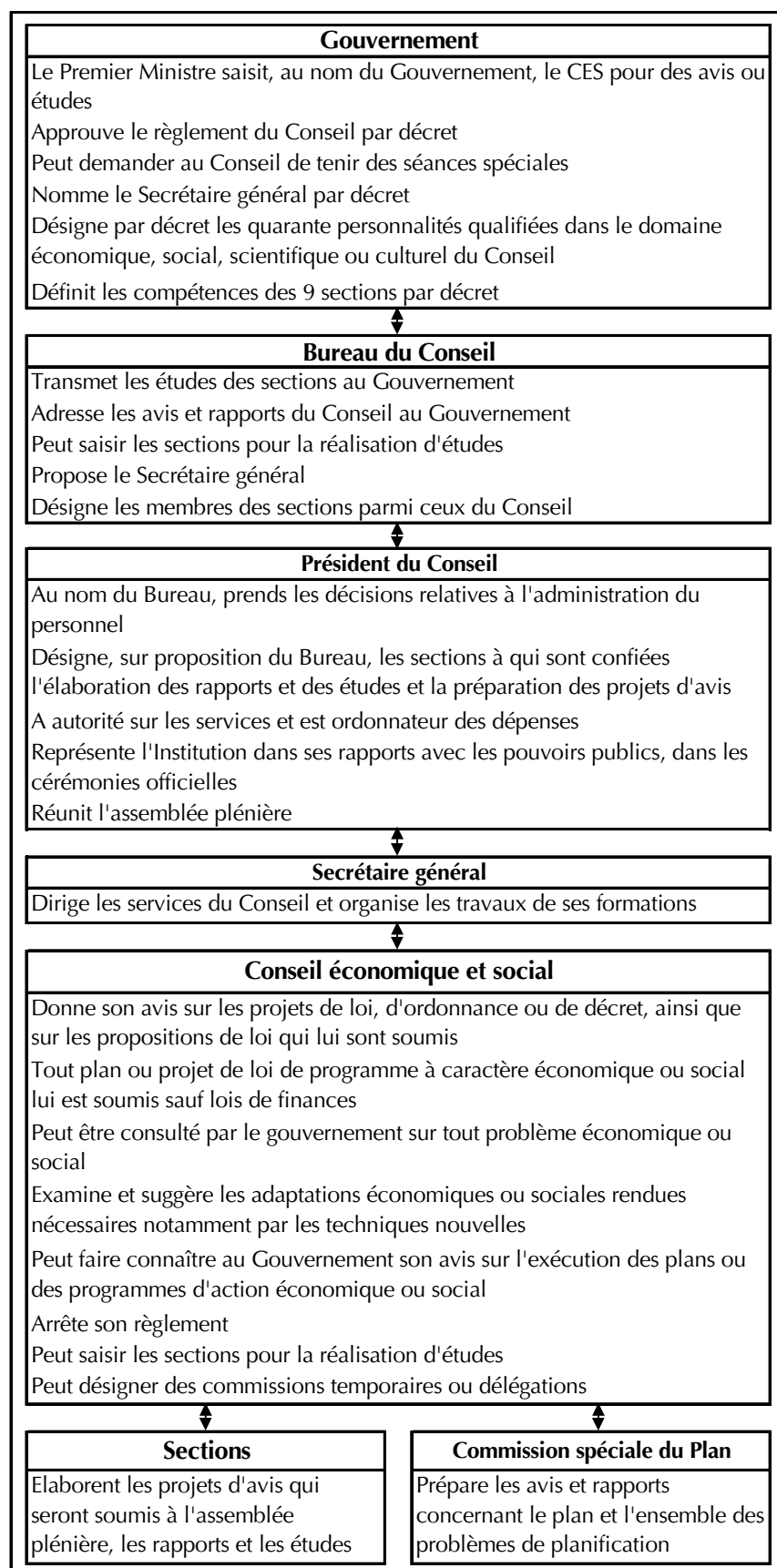
- L'urbanisme
- L'habitat et la construction
- Les autres problèmes relatifs au cadre de vie dans les zones urbaines ou rurales.

Articles de la Constitution du 4 octobre 1958 concernant le Conseil économique et social modifiés par les lois constitutionnelles n° 93-952 du 27 juillet 1993 et n° 95-880 du 4 août 1995

Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social modifiée par l'ordonnance n° 62-918 du 8 août 1962, par la loi organique n° 84-499 du 27 juin 1984, par la loi organique n° 90-1001 du 7 novembre 1990 et notamment son article 7, par la loi organique n° 92-730 du 30 juillet 1992 et notamment ses articles 14 et 23bis et par la loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 et notamment son article 17.

Décret n° 84-558 du 4 juillet 1984 fixant les conditions de désignation des membres du Conseil économique et social modifié par le décret n° 91-23 du 4 janvier 1991 et notamment son article 12 et par le décret n° 94-583 du 12 juillet 1994 et par le décret n°99-458 du 3 juin 1999

Schéma fonctionnel du Conseil économique et social



Conception : Commissariat général du Plan

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

❑ Création :

1992

❑ Budget :

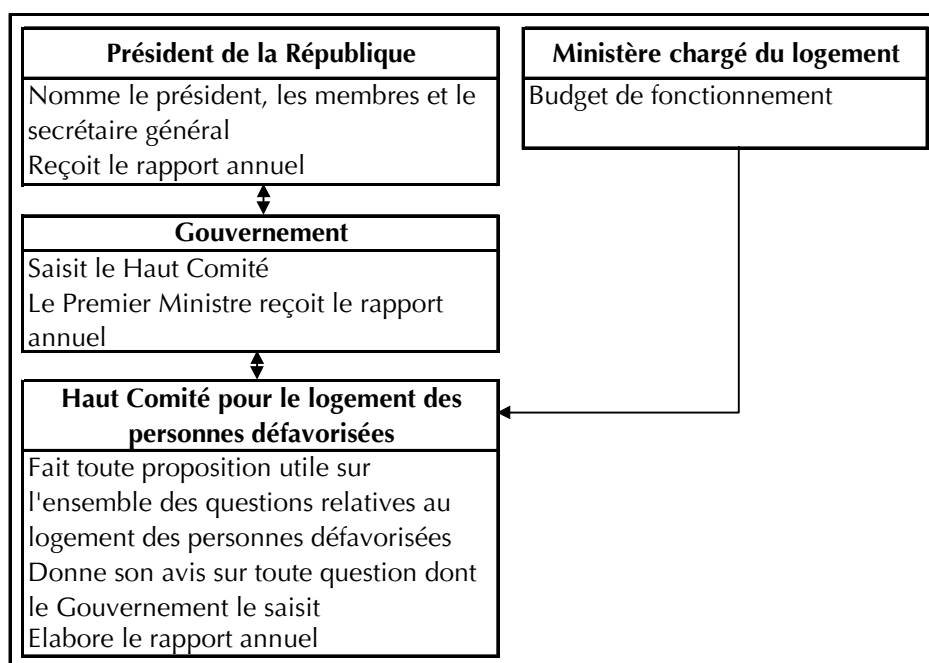
Emane du budget du Ministère en charge du logement

❑ Composition :

1 président et 14 membres nommés par le Président de la République.

Décret n°92-1339 du 22 décembre 1992 portant création d'un Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées ; Décret n°2003- du 8 octobre 2003 portant nomination au Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées

Schéma fonctionnel du Haut comité



Conception : Commissariat général du Plan

II. Les collectivités territoriales, instances décisives pour l'avenir du logement

La présentation des différentes compétences et missions assumées par les collectivités territoriales est ici proposée en reprenant et suivant la nomenclature de missions retenue pour décrire les missions exercées par les services de l'Etat et instances nationales précédemment exposés.

Elle adopte une présentation descendante par échelle territoriale, allant de l'échelle régionale à l'échelle communale, en débutant par une introduction aux différentes compétences reconnues par la loi aux collectivités territoriales.

Par rapport aux missions assumées par l'Etat et ses services, les missions exécutées par les collectivités territoriales sont beaucoup plus récentes (premières lois de décentralisation).

Elles n'en demeurent pas moins déterminantes. Le Maire détient en effet le pouvoir d'accorder ou refuser un permis de construire sur son territoire, en fonction des orientations définies par le Plan local d'urbanisme.

Il s'agit là d'un pouvoir – et d'une responsabilité associée – considérable, sur lesquels les Intercommunalités peuvent exercer une forte influence, lorsqu'elles ont adopté la compétence habitat ou logement d'intérêt communautaire, et si elles se dotent de documents de planification territoriale (type Schéma de Cohérence Territoriale).

Cependant, à la différence de l'action de l'Etat, dirigée par un Gouvernement dont la constitution fait suite à l'élection au suffrage universel direct du Président de la République, et de celle des Communes, dont les représentants sont élus à la proportionnelle, sur scrutin de liste, les Intercommunalités, dont les pouvoirs en matière d'habitat sont croissants, ne sont pas constituées sur élection directe. Leur action en matière d'habitat n'est ainsi pas soumise à l'appréciation des citoyens, à la différence de celle des Gouvernements, des Communes, des Régions et des Départements.

Enfin, la définition des compétences Habitat de la Région, du Département, des Intercommunalités, des Communes, présente trois facultés distinctes : compétences obligatoires, semi-facultatives, facultatives. Il est ainsi laissé à la libre appréciation des acteurs locaux et territoriaux la détermination de l'étendue d'exercice de leurs compétences relatives à l'habitat.

A la différence des missions assurées par les services de l'Etat, homogènes sur l'ensemble du territoire, les missions habitat assumées par les services des collectivités territoriales ne sont pas toutes également mises en œuvre sur l'ensemble du territoire national.

Région

Compétence habitat de la région : Définition

❑ **Compétences obligatoires :**

Dans le cadre de ses compétences pour promouvoir le développement économique et social et l'aménagement de son territoire, la région définit des priorités en matière d'habitat, après consultation des départements et au vu, le cas échéant, des programmes locaux d'habitat qui lui sont adressés par les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de logement.

Code de la construction et de l'habitation : L. 302-5

❑ **Compétences semi-facultatives :**

Faculté générale d'intervention

Code de la construction et de l'habitation : L. 312-2-1

❑ **Compétences facultatives :**

Les régions peuvent :

- Consentir aux organismes d'habitations à loyer modéré des prêts dont les conditions générales d'emploi sont déterminées par les conventions établies à cet effet, et leur allouer des subventions ;
- Souscrire des obligations de sociétés d'habitations à loyer modéré et de crédit immobilier ;
- Souscrire ou acquérir des actions de sociétés d'habitations à loyer modéré et de crédit immobilier ;
- Faire apport de terrains ou de constructions, aux sociétés d'habitations à loyer modéré ;
- Accorder des subventions complémentaires pour la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage.

Code de la construction et de l'habitation : L. 431-4 ; loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, article 4
--

❑ **Compétences particulières de certaines collectivités :**

➤ **Collectivité territoriale de Corse :**

- définit dans le cadre du plan de développement ses priorités en matière d'habitat après consultation des départements et, notamment, au vu des propositions qui lui sont adressées par les communes ;
- L'Assemblée de Corse, sur proposition du conseil exécutif, arrête la répartition, entre les programmes d'accession à la propriété, de construction de logements locatifs neufs et d'amélioration de l'habitat existant, des aides attribuées par l'Etat sous forme de bonifications d'intérêts ou de subventions ;

- L'Assemblée de Corse, sur proposition du conseil exécutif, peut, en outre, accorder des subventions, des prêts, des bonifications d'intérêts et des garanties d'emprunt.

Code général des collectivités territoriales : L. 4424-26

➤ **Régions d'outre-mer :**

- Les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion définissent les actions qu'elles entendent mener en matière d'habitat, après avis ou, le cas échéant, sur proposition des collectivités territoriales, du conseil économique et social régional et du conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement.
- Elles peuvent participer au capital des sociétés immobilières créées dans les régions d'outre-mer.
- Dans les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, la répartition des aides de l'Etat en faveur de l'habitat est arrêtée après avis du conseil régional de l'habitat, par le représentant de l'Etat

Code général des collectivités territoriales : L. 4433-22 à L. 4433-24

Comité régional de l'habitat

❑ **Création :**

1983

❑ **Composition :**

Présidé par le préfet de région.

Les préfets de départements assistent de droit au comité avec voix consultative.

▪ **3 collèges :**

- Collège de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements
- Collège de professionnels intervenant dans les domaines du logement, de l'immobilier, de la construction
- Collège de représentants d'organisations d'usagers, de bailleurs privés, d'associations d'insertion par le logement, des partenaires sociaux associés à la gestion de la participation des employeurs à l'effort de construction et de personnalités qualifiées

▪ **Bureau :**

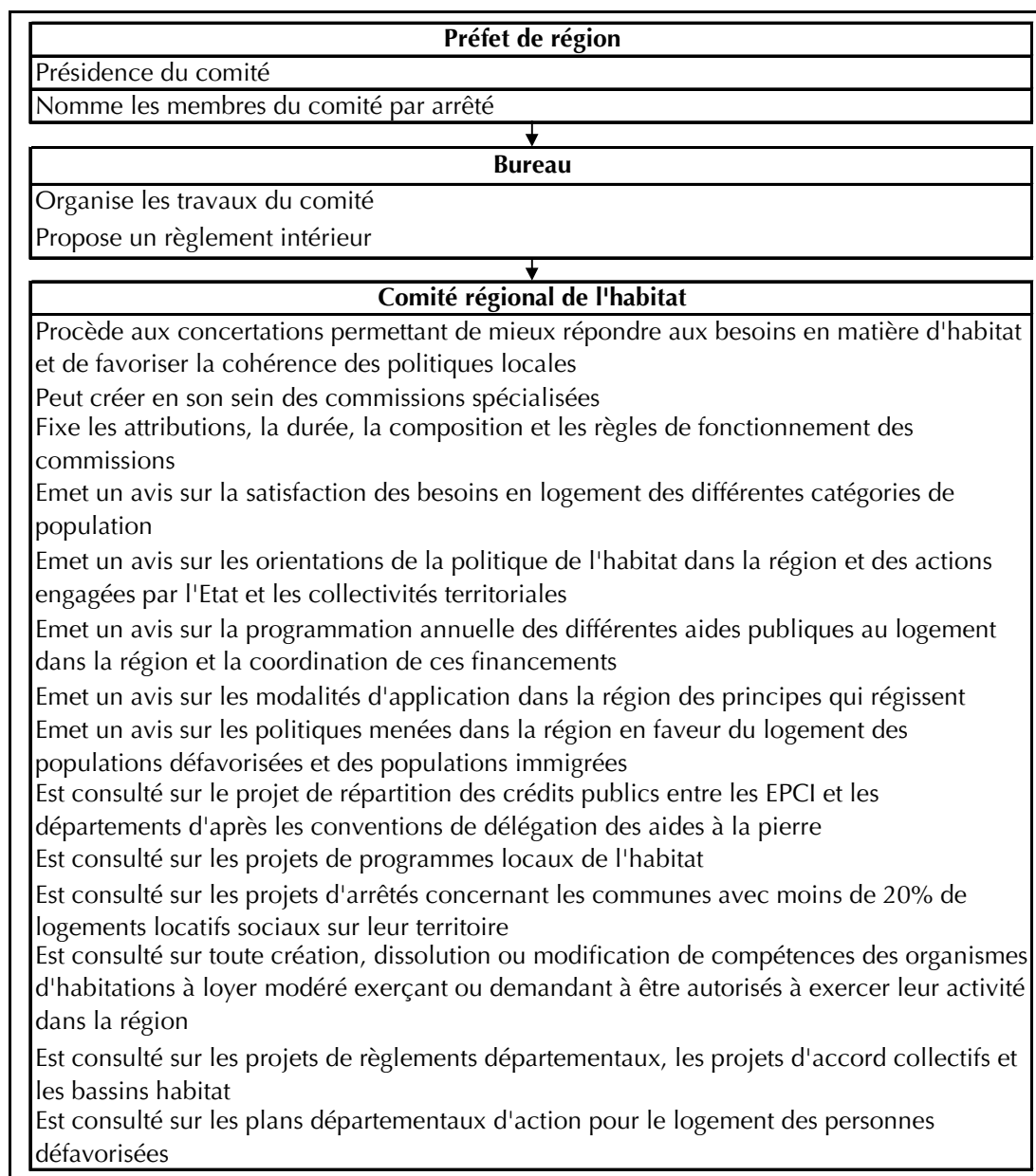
Président du comité et deux membres de chacun des collèges

▪ **Commissions :**

Chaque commission, présidée par le préfet de région ou son représentant ou par un préfet de département ou son représentant, comprend au moins deux membres de chacun des collèges.

art. 61, loi n°2004-809 13 août 2004 et décret 2005-260 du 23 mars 2005 ; CCH : article L. 364-1, R. 362-1 à R. 362-12 et R. 421-32

Schéma fonctionnel du CRH



Conception : Commissariat général du Plan

Département

Compétence habitat du département : Définition

❑ **Compétences obligatoires :**

❑ **Production et mise en œuvre de documents :**

- Le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées : article 65 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement
- Plan pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri : loi n°94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat
- Schéma départemental d'accueil pour les gens du voyage : loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement et circulaire du 16 mars 1992. Loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.
- Les droits et obligations des fonds de solidarité pour le logement ainsi que les fonds et dispositifs d'aide aux impayés d'énergie, d'eau et de téléphone sont transférés aux départements par l'article 65 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

❑ **Compétences facultatives :**

❑ **Aides à la construction :**

- Prolonger l'exonération de TFPB au-delà de 15 ans pour la part qui lui revient dans les PLUS : CCH L. 301-5-2
- Demander à conclure, pour une durée de 6 ans renouvelable, une convention avec l'Etat par laquelle celui-ci lui délègue la compétence pour décider de l'attribution des aides à la pierre concernant le logement locatif social : CCH 301-5-2.
- Soit garantir les emprunts contractés par des sociétés ou organismes ayant pour objet la construction d'immeubles à usage principal d'habitation soit exceptionnellement leur allouer des avances : CCH L. 312-3.
- Consentir aux organismes d'habitations à loyer modéré des prêts et leur allouer des subventions : CCH L. 431-4.
- Souscrire à des obligations des sociétés d'habitations à loyer modéré et de crédit immobilier : CCH L. 431-4
- Souscrire ou acquérir des actions de sociétés d'habitations à loyer modéré et de crédit immobilier : CCH L. 431-4

- Peut faire apport, sous les mêmes réserves, aux sociétés d'habitations à loyer modéré de terrains ou de constructions, la valeur attribuée à ces apports ne pouvant être inférieure à leur valeur réelle : CCH L. 431-4
- Aider à la construction de logements sociaux en zone rurale : CGCT L. 3232-1.
- accorder des subventions complémentaires pour la réalisation de ces aires d'accueil des gens du voyage : loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, article 4

Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées - PDALPD

❑ **Création :**

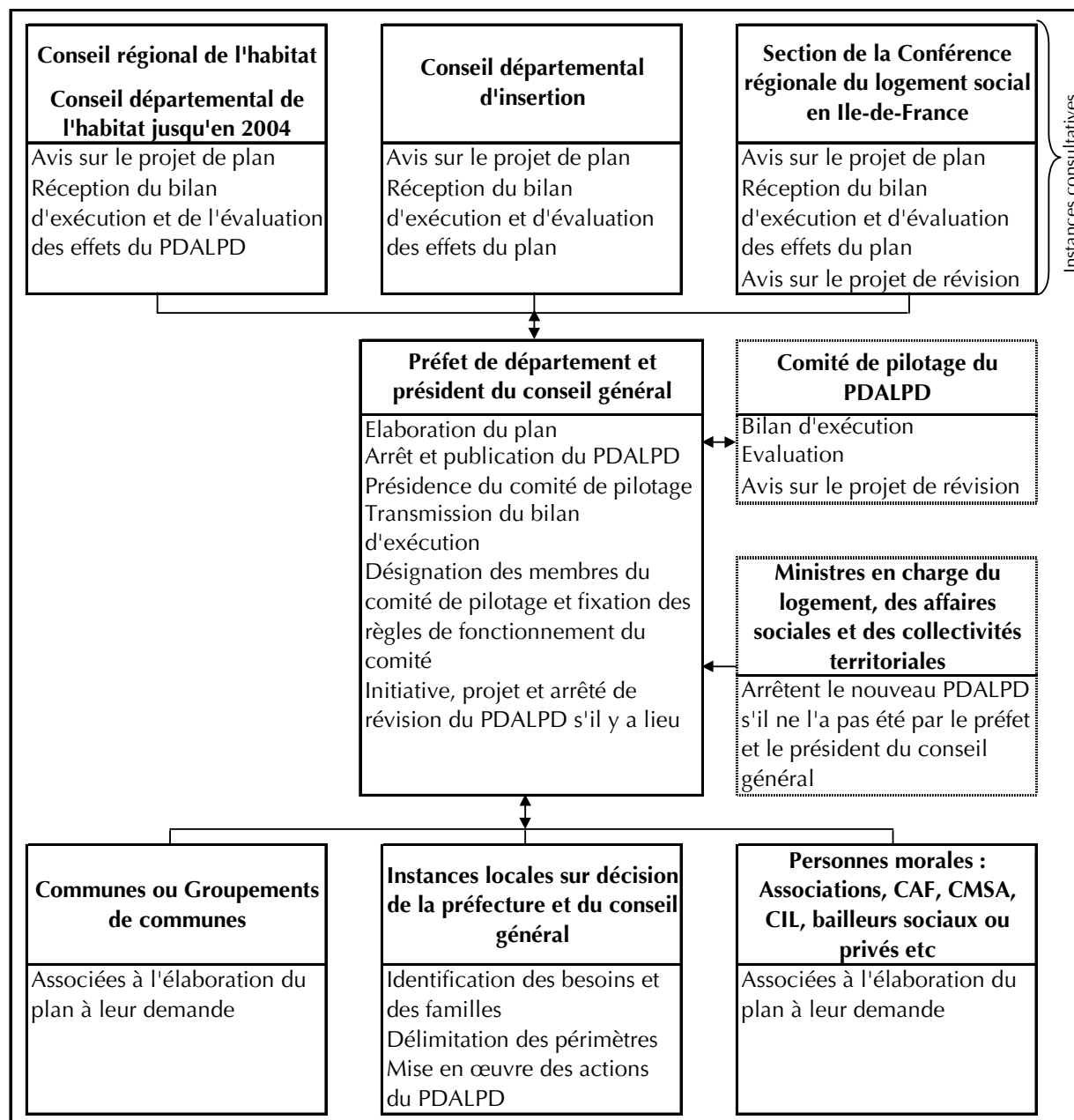
1990

❑ **Conventions :**

Des conventions précisent les modalités de mise en oeuvre du plan et définissent annuellement les conditions de financement des dispositifs qu'il prévoit. Ces conventions sont conclues pour la durée du plan. Leurs orientations financières sont révisées annuellement.

Loi n°90-449 du 31 mai 1990, chapitre 1 ^{er} ; Loi n°2004-809 du 13 août 2004, chapitre III, article 65 ; Décret du 22 octobre 1999 n° 99-897
--

Compétences impliquées dans le PDALPD



Conception : Commissariat général du Plan

E.P.C.I.

Compétence habitat des établissements publics de coopération intercommunale

Les communes et leurs groupements agissent essentiellement sur la production de logements en favorisant la mobilisation du foncier : apport de terrain, prise en charge de surcoûts fonciers, réalisation de la viabilité. Ils financent aussi les opérations de réhabilitation : financement d'opérateurs, réalisation d'aménagements urbains, accompagnement social.

Les communes ont la compétence en matière urbanisme réglementaire, d'action foncière et urbanisme opérationnel donc elles interviennent directement sur la création ou la mobilisation de l'offre foncière nécessaire à la réalisation de logements neufs.

❑ **Compétences obligatoires :**

❑ **Documents de programmation et aides à la pierre :**

- La **communauté de communes** : doit exercer des compétences relevant d'au moins un des quatre groupes suivant : protection et mise en valeur de l'environnement, politique du logement et du cadre de vie, création, aménagement et entretien de la voirie, construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et d'équipements d'enseignement : CGCL L. 5214-16 ;
- la **communauté urbaine** exerce les compétences suivantes : PLH ; politique du logement d'intérêt communautaire ; aides financières au logement social d'intérêt communautaire ; actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ; OPAH ; actions de réhabilitation et RHI quand elles sont d'intérêt communautaire : CGCT : L. 5215-9 à 5215-31 ;
- La **communauté d'agglomération** est compétente au lieu et place des communes membres : en matière d'équilibre social de l'habitat pour : le programme local de l'habitat ; la politique du logement d'intérêt communautaire ; les actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; les réserves foncières pour la mise en oeuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; l'action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire : CGCT L. 5216-5 ;
- Doivent, par leur intervention en matière foncière, par les actions ou opérations d'aménagement qu'ils conduisent ou autorisent ou par des subventions foncières, permettre la réalisation des logements locatifs sociaux nécessaires à la mixité sociale des villes et des quartiers : CGCT 2254-1 ;
- Lorsqu'une commune appartient à une communauté urbaine, une communauté d'agglomération, une communauté d'agglomération nouvelle, une communauté de communes ou à un syndicat d'agglomération nouvelle compétents en matière de programme local de l'habitat, celui-ci fixe, de façon

à favoriser la mixité sociale en assurant entre les communes une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux sur le territoire de la commune qui ne peut être inférieur au nombre total de logements locatifs sociaux dont la réalisation serait nécessaire pour atteindre 20 % du total des résidences principales de ces communes : CCH L. 302-8.

❑ **Compétences dans le champ de l'action sociale :**

- Rendent compte chaque année au conseil général de l'activité des fonds locaux qu'ils gèrent concernant le FSL : Décret n°2005-212 du 2 mars 2005 ;
- Par convention passée avec le département, une communauté urbaine peut exercer pour le département tout ou partie des compétences d'aide sociale que celui-ci lui confie : CGCT : L. 5215-9 à 5215-31.

❑ **Attribution et réservations de logements sociaux :**

- Les présidents des EPCI compétents en matière de programme local de l'habitat ou leurs représentants participent à titre consultatif aux travaux de ces commissions pour l'attribution des logements situés sur le territoire où ils sont territorialement compétents : CCH L. 441-2.

❑ **Compétences facultatives :**

❑ **Documents de programmation et aides à la pierre :**

- Le PLH est établi par un EPCI pour l'ensemble de ses communes membres : CCH L. 302-1 à L. 302-4 et R. 302-1 à R. 302-38 ;
- L'Etat peut déléguer ses compétences en matière d'aide à la pierre aux communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle, communautés de communes dès que ces groupements sont dotés d'un document stratégique en matière de logement formalisé dans un PLH : Loi n°2004-809 du 13 août 2004 article 61 ;
- Jusqu'au 31 décembre 2006, les EPCI n'ayant pas de programme local de l'habitat ou ayant pris une délibération en vue de l'élaboration d'un programme local de l'habitat peuvent demander à conclure une convention pour une durée limitée à trois ans : Loi n°2004-809 du 13 août 2004, article 61 ;
- Peuvent accorder aux SEM exerçant une activité de construction ou de gestion de logements des subventions ou des avances destinées à des programmes de logements, et à leurs annexes, dont les financements sont assortis de maxima de loyers ou de ressources des occupants, déterminés par l'autorité administrative. Une convention fixe les obligations contractées par les sociétés en contrepartie des financements accordés pour les logements. Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les mêmes conditions, céder des terrains ou des constructions, la valeur attribuée aux constructions cédées ne pouvant être inférieure à la valeur fixée par le service des domaines, quel que soit le prix de cession effectivement retenu : CGCT L. 1523-5 ;
- Peuvent prolonger l'exonération de TFPB au-delà de 15 ans pour la part qui leur revient dans les PLUS : loi de programmation pour la cohésion sociale n°2005-32 du 18 janvier 2005, article 92 ;
- Peuvent apporter des aides destinées à la réalisation de logements locatifs sociaux, à la réhabilitation ou à la démolition de logements locatifs ainsi que de places d'hébergement, ainsi qu'aux opérations de rénovation urbaine incluant notamment la gestion urbaine et les interventions sur les copropriétés dégradées. Ils peuvent également apporter, sous condition de ressources, des aides aux propriétaires occupants pour l'amélioration de l'habitat et aux personnes accédant à la propriété. Ils peuvent, à cet

effet, conclure des conventions avec l'ANAH, par lesquelles ils lui confient, en leur nom et pour leur compte, la gestion des aides destinées aux propriétaires bailleurs et occupants : CCH L. 312-2-1

- Peuvent consentir aux organismes d'habitations à loyer modéré des prêts dont les conditions générales d'emploi sont déterminées par les conventions établies à cet effet, et leur allouer des subventions : CCH L. 431-4 ;
- Souscrire à des obligations des sociétés d'habitations à loyer modéré et de crédit immobilier : CCH L. 431-4 ;
- Souscrire ou acquérir des actions de sociétés d'habitations à loyer modéré et de crédit immobilier : CCH L. 431-4 ;
- Faire apport aux sociétés d'habitations à loyer modéré de terrains ou de constructions, la valeur attribuée à ces apports ne pouvant être inférieure à leur valeur réelle : CCH L. 431-4.
- Peuvent : soit garantir les emprunts contractés par des sociétés ou organismes ayant pour objet la construction d'immeubles à usage principal d'habitation soit exceptionnellement leur allouer des avances : CCH 312-3.

❑ **Logement étudiant :**

- Les EPCI qui en font la demande ont la charge de la construction, de la reconstruction, de l'extension, des grosses réparations et de l'équipement des locaux destinés au logement des étudiants. Les biens appartenant à l'Etat et affectés au logement des étudiants sont transférés, par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, aux EPCI qui ont demandé à assumer la charge de la construction, de la reconstruction, de l'extension, des grosses réparations et de l'équipement des locaux destinés au logement des étudiants. Ce transfert se fait à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraires. La gestion de ces logements est assurée par le centre régional des oeuvres universitaires et scolaires : Code de l'éducation, article L. 822-1.

❑ **Attributions de logements :**

- Le président de l'EPCI peut conclure une convention de délégation avec le représentant de l'Etat dans le département concernant son contingent de réservation de logements locatifs sociaux sur le territoire de l'EPCI : circulaire du 17 janvier 2005 et CCH art. L. 441-1.
- Plusieurs communes peuvent s'associer pour demander l'institution à titre temporaire d'un service intercommunal du logement. CCH L. 621-1
- A Paris et dans les communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ayant appartenu à l'ancien département de la Seine, le service du logement est départemental. Il s'agit du seul service communal du logement encore existant en France. CCH L. 621-1 à L. 621-6 et R. 621-1 à R.621-3

❑ **Compétences dans le champ de l'action sociale :**

- Contribution financière, gestion des fonds locaux du FSL : Décret n°2005-212 du 2 mars 2005.

Conférence intercommunale du logement

❑ **Création :**

1998

❑ **Composition :**

- ✚ les maires des communes concernées
- ✚ un représentant du ou des conseils généraux concernés
- ✚ le ou les représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés
- ✚ les représentants des EPCI concernés et compétents en matière de PLH
- ✚ les bailleurs sociaux possédant ou gérant des logements dans le bassin d'habitat
- ✚ les représentants des associations de locataires affiliées à une organisation siégeant à la Commission nationale de concertation
- ✚ des représentants des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées,
- ✚ désignés par le représentant de l'Etat, et, lorsqu'ils sont titulaires de droits de réservation dans le bassin d'habitat, les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Présidée par le représentant des maires des communes intéressées désigné par ceux-ci.

Délibère à la majorité de ses membres.

Se réunit au moins une fois par an.

Dans le cas où une CIL réunit des communes situées dans des départements différents, elle est saisie par les représentants de l'Etat dans les départements concernés.

❑ **Charte intercommunale du logement :**

La conférence élabore une charte intercommunale du logement définissant la répartition d'objectifs quantifiés d'accueil des personnes défavorisées dans le parc de logements locatifs sociaux du bassin d'habitat.

❑ **Ile-de-France :**

Toute commune comptant un nombre de logements locatifs sociaux supérieur à 20% du total des résidences principales peut créer une conférence communale du logement.

La conférence est alors présidée par le maire.

▪ **Composition :**

Le représentant de l'Etat dans le département, les bailleurs sociaux possédant ou gérant des logements dans la commune, les représentants des associations de locataires affiliées à une organisation siégeant à la Commission nationale de concertation, des représentants des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, désignés par le représentant de l'Etat dans le département et lorsqu'ils sont titulaires de droits de réservation dans la commune, les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction, ainsi qu'un représentant du conseil général.

Se réunit au moins une fois par an.

▪ **Missions :**

Elabore une charte communale du logement en vue d'harmoniser les politiques d'attribution de logements sociaux des bailleurs disposant d'un parc locatif sur le territoire communal.

La charte communale est communiquée au représentant de l'Etat dans le département ainsi qu'au président de la conférence intercommunale lorsque la commune est membre d'une conférence intercommunale.

❑ **Conférence régionale du logement social :**

▪ **Composition :**

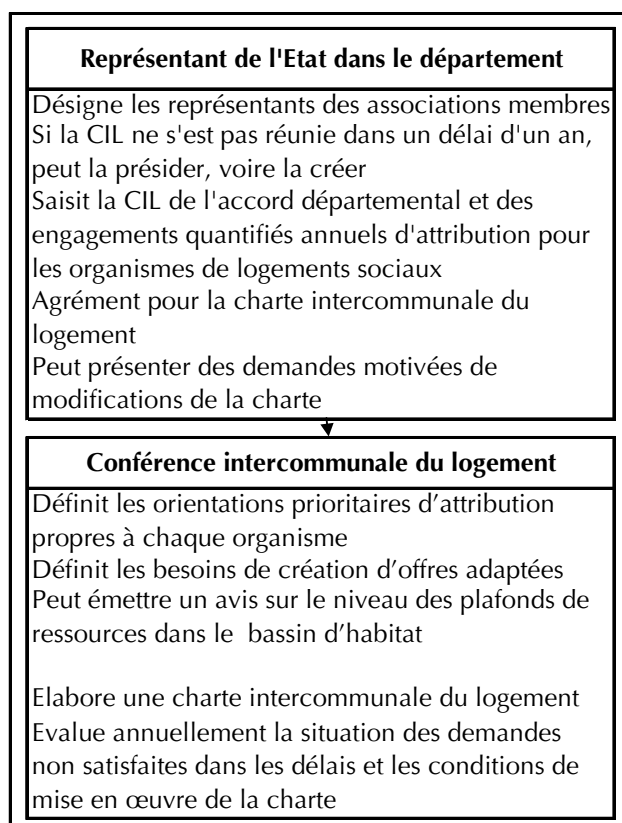
Sous la présidence du représentant de l'Etat dans la région, des représentants de la région, des représentants des associations de locataires affiliés à une organisation siégeant à la commission nationale de concertation et, pour chacun des départements qu'elle réunit, des représentants de l'Etat, des départements, des communes, des bailleurs sociaux, des associations agréées, dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, ainsi que des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction.

▪ **Missions :**

Elabore, pour 3 ans, un schéma d'orientation en vue d'harmoniser les politiques du logement social et notamment les principes de répartition et d'attribution des logements sociaux, au rang desquels figure le principe de mixité sociale, ainsi que les aides financières qui peuvent concourir à la solidarité pour le logement.

Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation pour la ville ; CCH L. 441-1-4 à L. 441-1-6 et R. 441-6 à R. 441-8

Schéma fonctionnel de la conférence intercommunale du logement



Conception : Commissariat général du Plan

Communes

Compétences communales en matière d'habitat : Définition

Compétences obligatoires :

❑ **Documents de programmation et attribution d'aides à la pierre :**

- PLH obligatoire pour les communes de plus de 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants : CCH L. 302-1 et suivants et R. 302-1 et suivants
- Conférence intercommunale du logement : sous l'impulsion du préfet sur un bassin habitat, se fait avec toutes les communes qui s'y trouvent : CCH L. 441
- Doivent, par leur intervention en matière foncière, par les actions ou opérations d'aménagement qu'ils conduisent ou autorisent ou par des subventions foncières, permettre la réalisation des logements locatifs sociaux nécessaires à la mixité sociale des villes et des quartiers : CGCT : L. 2254-1
- Le conseil municipal définit un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux qui ne peut être inférieur au nombre de logements locatifs sociaux nécessaires pour atteindre 20 % du total des résidences principales : CCH L. 302-8
- Les maires de communes agglomérées sur le territoire desquelles existent d'importants déséquilibres de peuplement peuvent demander, à la majorité, la création d'un bassin d'habitat : CCH L. 441-1-4.

❑ **Compétences dans le champ de l'action sociale :**

- Rendent compte chaque année au conseil général de l'activité des fonds locaux qu'ils gèrent concernant le FSL : Décret n°2005-212 du 2 mars 2005.

Compétences facultatives :

❑ **Aides à la pierre :**

- Nonobstant le transfert, volontaire ou de plein droit, de tout ou partie de ses compétences en matière de politique du logement ou d'habitat à un EPCI, la commune conserve la possibilité d'accorder une garantie d'emprunt ou son cautionnement pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements sociaux et d'apporter à ces opérations des subventions ou des aides foncières : CGCT L. 2252-5.
- Peuvent accorder aux SEM exerçant une activité de construction ou de gestion de logements des subventions ou des avances destinées à des programmes de logements, et à leurs annexes, dont les financements sont assortis de maxima de loyers ou de ressources des occupants, déterminés par l'autorité administrative. Les collectivités territoriales peuvent, dans les mêmes conditions, céder des terrains ou des constructions : CGCT L. 1523-5.

- Peuvent apporter des aides destinées à la réalisation de logements locatifs sociaux, à la réhabilitation ou à la démolition de logements locatifs ainsi que de places d'hébergement, ainsi qu'aux opérations de rénovation urbaine incluant notamment la gestion urbaine et les interventions sur les copropriétés dégradées. Ils peuvent également apporter, sous condition de ressources, des aides aux propriétaires occupants pour l'amélioration de l'habitat et aux personnes accédant à la propriété. Ils peuvent, à cet effet, conclure des conventions avec l'ANAH, par lesquelles ils lui confient, en leur nom et pour leur compte, la gestion des aides destinées aux propriétaires bailleurs et occupants : CCH L. 312-2-1.
- Peuvent consentir aux organismes d'habitations à loyer modéré des prêts dont les conditions générales d'emploi sont déterminées par les conventions établies à cet effet, et leur allouer des subventions : CCH L. 431-4.
- Souscrire à des obligations des sociétés d'habitations à loyer modéré et de crédit immobilier : CCH L. 431-4.
- Souscrire ou acquérir des actions de sociétés d'habitations à loyer modéré et de crédit immobilier : CCH L. 431-4.
- Faire apport, sous les mêmes réserves, aux sociétés d'habitations à loyer modéré de terrains ou de constructions : CCH L. 431-4
- Peuvent soit garantir les emprunts contractés par des sociétés ou organismes ayant pour objet la construction d'immeubles à usage principal d'habitation soit exceptionnellement leur allouer des avances : CCH 312-3.

❑ **Logement étudiant :**

- Les communes qui en font la demande ont la charge de la construction, de la reconstruction, de l'extension, des grosses réparations et de l'équipement des locaux destinés au logement des étudiants.
- Les biens appartenant à l'Etat et affectés au logement des étudiants sont transférés, par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, aux communes qui ont demandé à assumer la charge de la construction, de la reconstruction, de l'extension, des grosses réparations et de l'équipement des locaux destinés au logement des étudiants.
- Ce transfert se fait à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraires.
- La gestion de ces logements est assurée par le centre régional des oeuvres universitaires et scolaires territorialement compétent, dans le cadre d'une convention conclue entre celui-ci, d'une part, la commune bénéficiaire du transfert, d'autre part : Code de l'éducation, article L. 822-1.

❑ **Attribution des logements:**

- Le maire de la commune où sont implantés les logements locatifs sociaux attribués, ou son représentant, est membre de droit des commissions d'attribution. Il dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix : CCH article L. 441-2
- Le maire peut conclure une convention de délégation avec le représentant de l'Etat dans le département concernant son contingent de réservation de logements locatifs sociaux sur le territoire de la commune : CCH art. L. 441-1

- Dans les communes désignées, sur proposition des maires intéressés, par décision administrative, un service municipal du logement, créé à titre temporaire, est chargé d'assurer une meilleure répartition des logements existants.
- Le service municipal du logement a notamment pour tâche de dresser un fichier général des locaux à usage d'habitation, en vue de déterminer les locaux vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés ; Les locaux vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés sont définis par décret. Il n'existe plus, à l'heure actuelle, de service municipal du logement sur le territoire. CCH L. 621-1 à L. 621-6 et R. 621-1 à R.621-3

Conseil général :
Fonds de solidarité pour le logement
FSL

❑ **Création :**

1990

❑ **Budget :**

Le financement du fonds de solidarité pour le logement est assuré par le département.

Loi n°90-449 du 31 mai 1990 (chapitre 1^{er}, Articles 6 et 7) ; Décret n°99-897 du 22 octobre 1999 ; Loi n°2004-809 du 13 août 2004 ; Décret 2005-212 du 2 mars 2005

Depuis le 1^{er} janvier 2005, le FSL est une mission du conseil général et non plus une action du PDALPD.

Les aides du FSL

❑ **Public :**

- Personnes ou familles éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, et qui entrent dans un logement locatif ou qui, étant locataires, sous-locataires ou résidents de logements-foyers, se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer, des charges et des frais d'assurance locative, ou qui, occupant régulièrement leur logement, se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement des fournitures d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.
- Associations, centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, autres organismes à but non lucratif et unions d'économie sociale qui sous-louent des logements à des personnes ou familles éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, ou qui en assurent la gestion immobilière pour le compte de propriétaires ;
- Organismes et bailleurs sociaux qui louent directement des logements à des personnes ou familles éprouvant des difficultés particulières ;

Elle ne peut porter sur les logements bénéficiant de l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT).

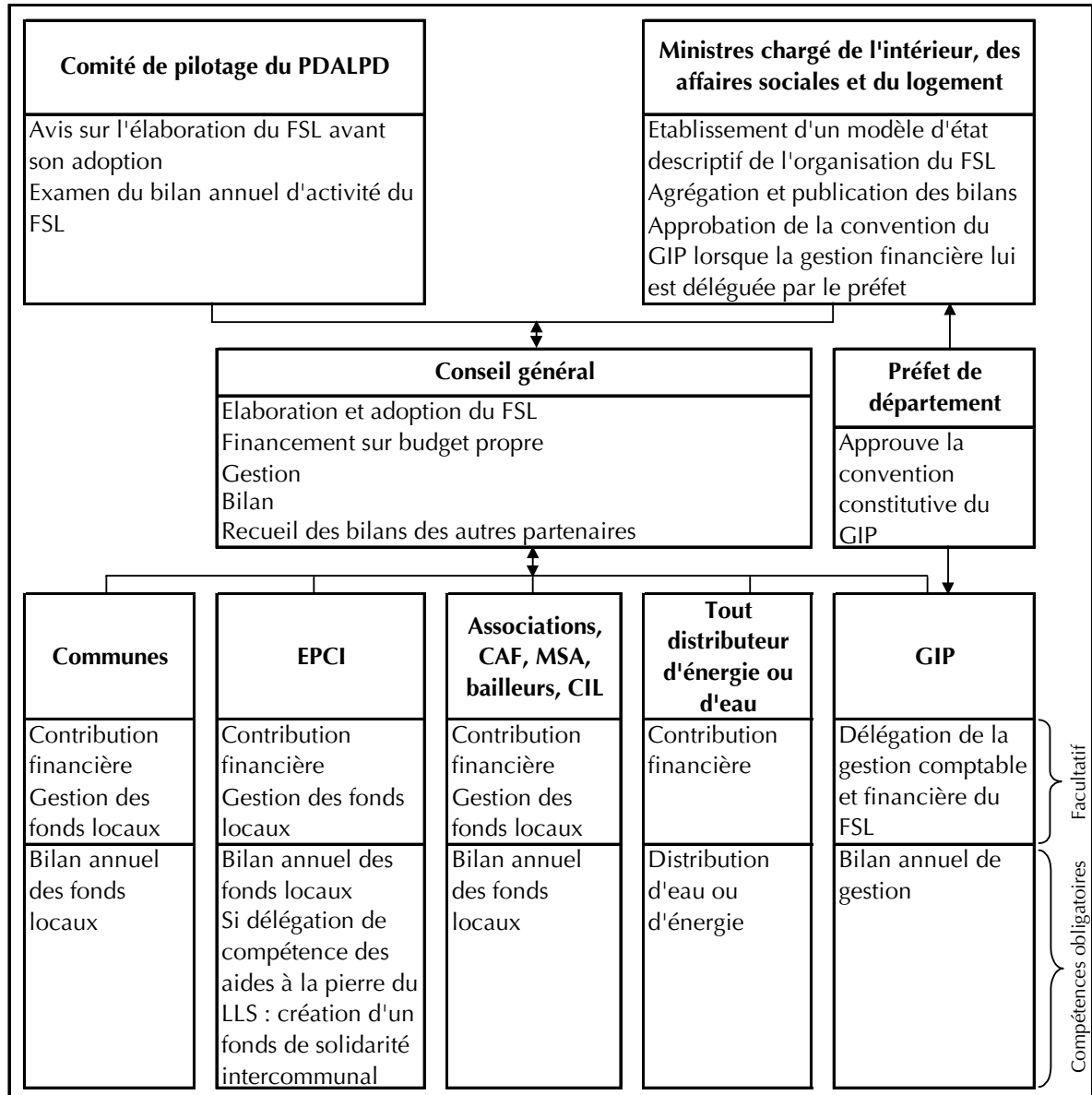
❑ **Conditions :**

- Le règlement intérieur du FSL définit les conditions d'octroi des aides ;
- Les conditions d'octroi des aides du fonds de solidarité ne peuvent reposer sur d'autres éléments que le niveau de patrimoine ou de ressources des personnes et l'importance et la nature des difficultés qu'elles rencontrent ;
- Le FSL n'est pas compatible avec la garantie loca-pass

❑ **Financement :**

- Le financement du fonds de solidarité pour le logement est assuré par le département. Les moyens ont été transférés sur le budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales
- Une convention est passée entre le département, d'une part, et les représentants d'Electricité de France, de Gaz de France et de chaque distributeur d'énergie ou d'eau, d'autre part, afin de définir le montant et les modalités de leur concours financier au fonds de solidarité pour le logement
- Les communes, EPCI et autres personnes morales concernées (associations, CAF, bailleurs, CIL) : peuvent participer au financement du FSL.

Schéma de fonctionnement du FSL



Conception : Commissariat général du Plan

Centres intercommunaux d'action sociale

CIAS

❑ **Statut :**

Etablissements publics administratifs intercommunaux

Un EPCI peut créer un CIAS pour exercer la compétence action sociale d'intérêt communautaire qui lui a été transférée.

Plus de 27 000 CCAS et CIAS sans autonomie comptable en France.

❑ **Composition :**

▪ **Conseil d'administration :**

Présidé par le président de l'EPCI.

- Membres élus au sein du CA au scrutin majoritaire par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.
- Membres nommés par le président de l'EPCI, au nombre desquels doivent figurer un représentant des associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions, un représentant des associations familiales désigné sur proposition de l'union départementale des associations familiales, un représentant des associations de retraités et de personnes âgées du département et un représentant des associations de personnes handicapées du département.

▪ **Compétences :**

Les compétences exercées par les CCAS des communes membres sont transférées de plein droit au CIAS.

Tout ou partie des autres attributions qui sont exercées par les centres d'action sociale des communes membres de l'EPCI peuvent également être transférées au CIAS. Ce transfert est décidé par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux, se prononçant dans les conditions de majorité requises pour la création de l'EPCI, et à l'unanimité des CCAS des communes concernées.

Code de l'action sociale et des familles : articles L. 123-4 et suivants
--

Centres communaux d'action sociale - CCAS

❑ Statut :

Etablissement public administratif communal

❑ Composition du conseil d'administration :

Le CCAS est présidé de plein droit par le maire de la commune.

- Membres élus au sein du conseil d'administration à la représentation proportionnelle par le conseil municipal ;
- Membres nommés par le maire. Au nombre desquels doivent figurer un représentant des associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions, un représentant des associations familiales désigné sur proposition de l'union départementale des associations familiales, un représentant des associations de retraités et de personnes âgées du département et un représentant des associations de personnes handicapées du département.

Les membres élus et les membres nommés le sont en nombre égal au sein du conseil d'administration du centre d'action sociale.

❑ Compétences des CCAS :

Obligatoires :

- Procèdent annuellement à une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population qui relève d'eux, et notamment de ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté
- Mettent en œuvre une action sociale générale et des actions spécifiques
- Transmet les demandes dont l'instruction incombe à une autre autorité.

Facultatives :

- Peut gérer et créer en services non personnalisés les établissements et services sociaux et médico-sociaux dont les établissements ou services comportant ou non un hébergement, assurant l'accueil, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse.
- Peut exercer les compétences que le département a confiées à la commune.

Code de l'action sociale et des familles : articles L. 123-4 et suivants
--

Le statut des centres communaux d'action sociale de Paris, de Lyon et de Marseille est fixé par voie réglementaire : Code de l'action sociale et des familles, R. 123-39 à 123-61 (Paris), R. 123-62 à R. 123-63 (Marseille), R. 123-64 à R. 123-65 (Lyon)

Etablissements publics locaux d'acquisition foncière

❑ **Création :**

1991

❑ **Statut :**

Etablissement public à caractère industriel et commercial.

❑ **Budget :**

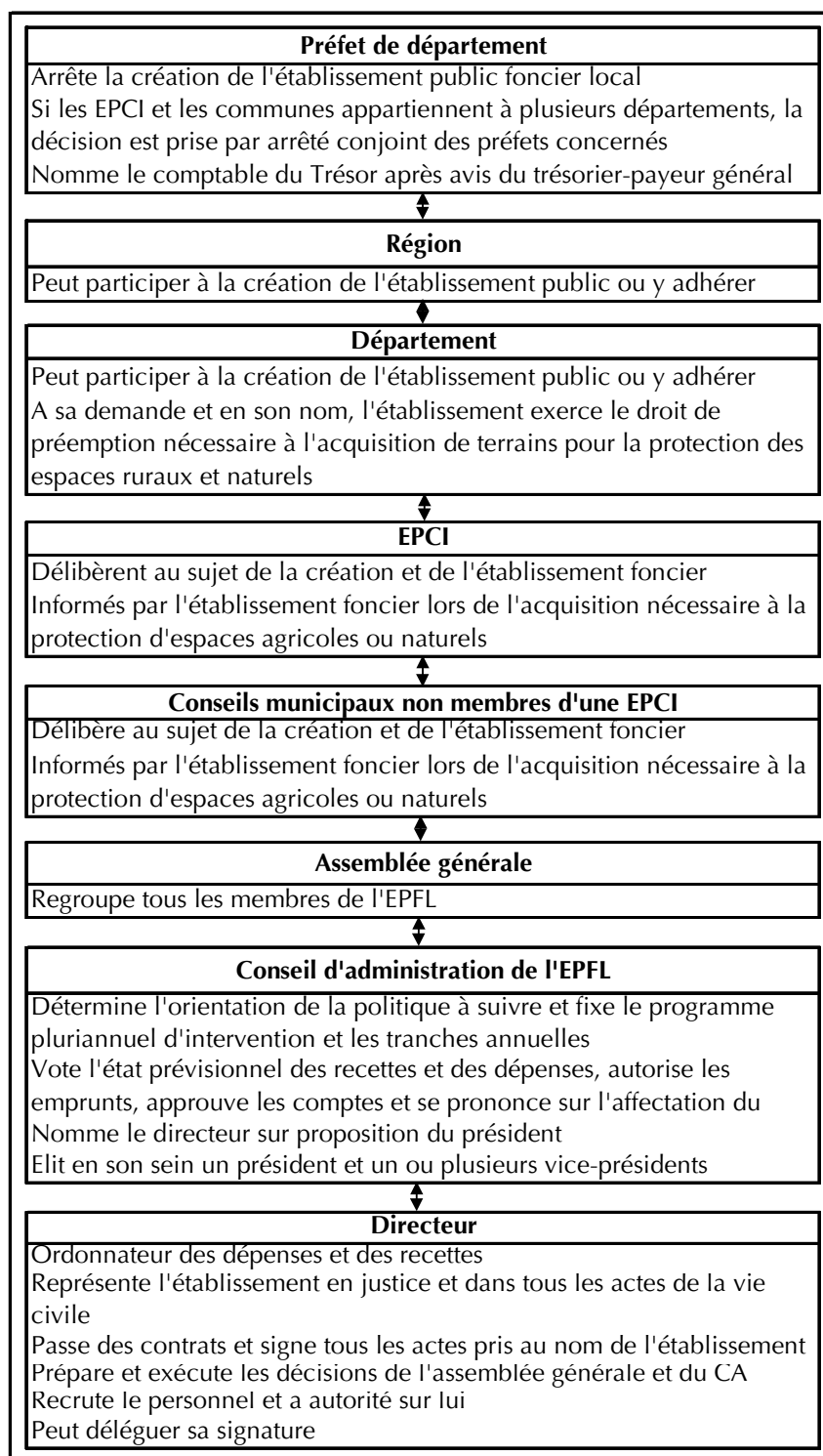
Contributions de l'Etat et des collectivités territoriales, auto-financement.

❑ **Etablissements publics fonciers locaux sur le territoire :**

- Etablissement public d'action foncière d'Argenteuil-Bezons
- EPF SMAF regroupant 421 communes du département du Puy de Dôme
- EPFL de la région grenobloise
- EPFL de la Réunion
- EPFL des collectivités de Côte d'Or
- EPFL de Haute Savoie

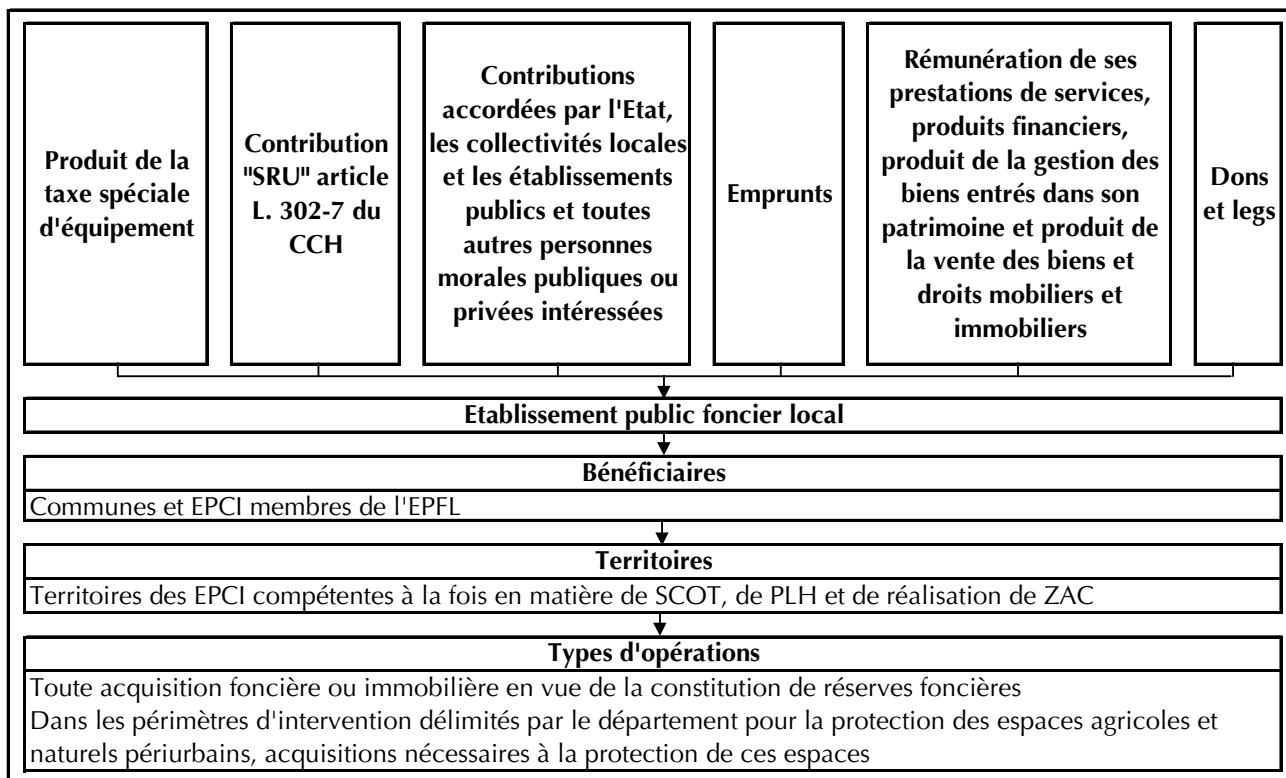
Code de l'urbanisme : articles L. 321-1 et suivants et L. 324-1 et suivants ; loi no 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville

Autorités compétentes dans un E.P.F. LOCAL



Conception : Commissariat général du Plan

Fonctionnement d'un établissement public foncier local d'acquisition foncière



Conception : Commissariat général du Plan

III. Les acteurs du secteur privé et public, partenaires-clés de l'Etat et des collectivités territoriales

Pour atteindre les objectifs de construction de la politique du logement, l'Etat comme les Collectivités territoriales ont besoin de deux types d'opérateurs : financiers et constructeurs/bailleurs.

Dans cette troisième partie, sont seulement présentés deux types de partenaires d'intervention :

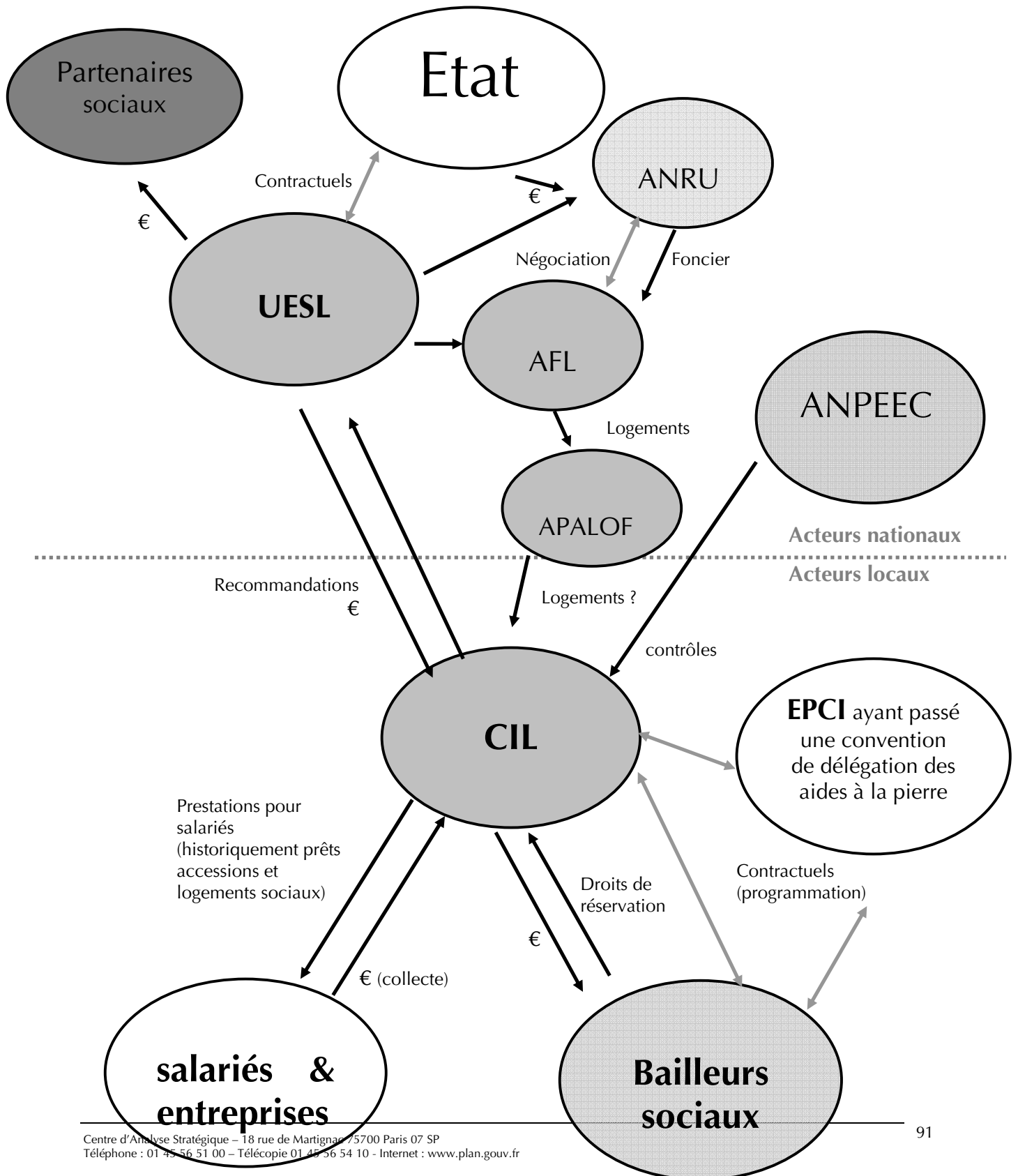
- les acteurs du 1% logement (secteur privé)
- les opérateurs sociaux (secteur public) hors associations ou organismes agréés, type PACT ARIM.

La présentation de l'ensemble des acteurs du secteur privé renverrait en effet à un volume à part entière, en raison de leur diversité. Ceux-ci n'ont pas vocation à agir exclusivement avec l'Etat ou les collectivités territoriales. Ils ont leur faculté propre d'intervention, et peuvent entièrement intervenir sur fonds propres, s'ils en disposent.

En revanche, les partenaires présentés supra interviennent largement dans la mise en œuvre des politiques du logement, qu'elles soient nationales (contribution des acteurs du 1% à la politique de rénovation urbaine par exemple), régionales ou locales (constitution d'Offices publics d'HLM).

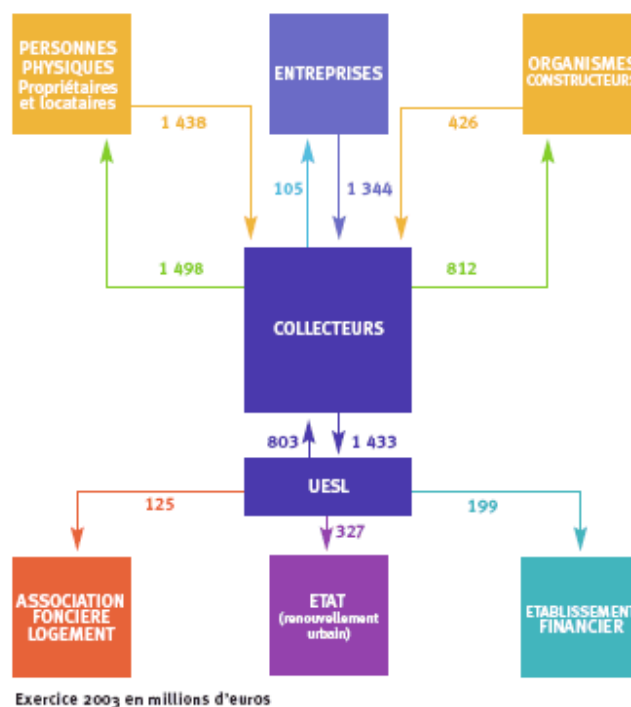
Concernant la description des principaux cadres d'intervention des bailleurs sociaux, celle-ci correspond à une présentation des différents types de statuts et personnes morales existants. Pour avoir un aperçu plus détaillé de l'ensemble des organismes intervenant dans le logement social, le lecteur pourra utilement consulter le site de l'Union Sociale pour l'Habitat (www.ush.fr).

Les principaux acteurs du 1% logement



Participation des employeurs à l'effort de construction

LES PRINCIPAUX FLUX FINANCIERS DES CIL, CCI ET SIN EN 2003
(ENSEMBLE DES FONDS)



www.uesl.fr

❑ Création :

1953 : décret-loi du 9 août 1953 portant création du 1% logement

❑ **Chiffres clés :**

Le 1 % Logement est versé par plus de 170.000 entreprises.

❑ **Objectif :**

Les employeurs, occupant au minimum 20 salariés, à l'exception de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs doivent consacrer des sommes représentant, depuis 1992, 0,45 % au moins du montant des rémunérations versées par eux au cours de l'exercice écoulé au financement :

- De construction, d'acquisition ou de démolition de logements, d'aménagement ou de remise en état de logements anciens, d'acquisition et d'aménagement de terrains destinés exclusivement à la construction de logements sociaux ;
- De prise en charge temporaire, en cas de difficultés exceptionnelles des emprunteurs, d'une partie des remboursements de prêts immobiliers destinés à l'accession sociale à la propriété ;
- D'aides directes à des personnes physiques pour le changement de logement ou le maintien dans celui-ci et l'accès au logement locatif, de garanties de loyer et charges apportées aux bailleurs ;
- De dépenses d'accompagnement social dans le domaine du logement ;
- D'aides à des organismes agréés d'information du public sur le logement ;
- De subventions à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine – ANRU.

CCH L. 313-1 à L. 313-6 et R. 313-1 à R. 313-11 et ordonnance du n°2005-895 du 2 août 2005
--

- Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction – ANPEEC

❑ Création :

1988

❑ Statut :

Etablissement public industriel et commercial

❑ Conventions avec l'Etat :

- 15 juillet 2004 : Convention relative à l'intervention du 1 % Logement dans la location-accession, le logement locatif et la rénovation urbaine.
- 10 septembre 2003 : Convention relative à l'intervention du 1 % Logement dans la politique de rénovation urbaine et portant modification des conventions du 11 octobre et du 11 décembre 2001.
- 11 octobre 2001 : Convention relative à la prolongation de la convention du 3 août 1998.
- 3 août 1998 : Convention quinquennale relative à la modernisation du 1 % Logement conclue en application de l'article L.313-19 du Code de la Construction et de l'Habitation.
- 14 mai 1997 : Convention pour l'emploi de la participation des employeurs en faveur du logement des populations ayant des difficultés particulières.

❑ Composition du conseil d'administration :

- 2 représentants du ministre chargé de la construction et de l'habitation ;
- 1 représentant du ministre chargé des affaires sociales ;
- 1 représentant du ministre chargé de l'économie ;
- 1 représentant du ministre chargé du budget,
nommés respectivement, ainsi que leur suppléant, par chacun des ministres intéressés ;
- 5 représentants des salariés désignés respectivement par :
- la confédération générale du travail (CGT) ;

- la confédération française démocratique du travail (CFDT) ;
 - la confédération générale du travail-force ouvrière (CGT-FO) ;
 - la confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ;
 - la confédération française de l'encadrement confédération générale des cadres (CFE-CGC) ;
- 5 représentants des employeurs :
 - quatre désignés par le conseil national du patronat français (CNPF) ;
 - un désigné par la confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) ;
 - 5 représentants des associés collecteurs de l'Union d'économie sociale du logement désignés par elle.
 - Le fonctionnement de l'agence est assuré par un directeur général nommé pour 3 ans par le ministre chargé de la construction et de l'habitation après avis du conseil d'administration

❑ **Missions :**

Elle propose aux ministres intéressés :

- Les règles régissant le fonctionnement et la gestion des associations caractère professionnel ou interprofessionnel agréées aux fins de participer à la collecte des sommes versées par les employeurs ;
- Les normes de gestion destinées à garantir leur solvabilité et l'équilibre de leur structure financière et leur imposant de respecter des ratios de couverture et de division des risques ;
- Les règles garantissant le bon emploi des fonds qu'elles collectent ;

Et contrôle :

- Le respect des règles relatives à la collecte des fonds par ces associations ;
- Le respect des conventions que l'Union d'économie sociale du logement a conclues avec l'Etat et, sur demande de cette union, le respect des recommandations de l'union par ses associés. Son activité de contrôle fait l'objet d'un rapport annuel remis aux ministres intéressés qui peuvent le rendre public.

Autres missions :

- Gère un fonds de garantie dont les règles d'intervention sont définies par arrêté conjoint des ministres intéressés, afin de faciliter la bonne fin des opérations engagées par les associations ;
- Consultée par les ministres intéressés sur les décisions d'agrément pour ces associations.

CCH L. 313-17 à L. 313-16-4 et R. 313-35-1 à R. 313-35-11

Union d'économie sociale du logement

UESL

❑ **Création :**

1997

❑ **Statut :**

Société anonyme coopérative à capital variable

❑ **Conventions avec l'Etat :**

- 27 octobre 2004 : Convention entre l'Etat et l'Union d'économie sociale pour le logement relative à l'accompagnement du plan de cohésion sociale par le 1 % Logement et à l'application du plan de rénovation urbaine.
- 15 juillet 2004 : Convention relative à l'intervention du 1 % Logement dans la location-accession, le logement locatif et la rénovation urbaine.
- 10 septembre 2003 : Convention relative à l'intervention du 1 % Logement dans la politique de rénovation urbaine et portant modification des conventions du 11 octobre et du 11 décembre 2001.
- 11 octobre 2001 : Convention relative à la prolongation de la convention du 3 août 1998.
- 3 août 1998 : Convention quinquennale relative à la modernisation du 1 % Logement conclue en application de l'article L.313-19 du Code de la Construction et de l'Habitation.
- 14 mai 1997 : Convention pour l'emploi de la participation des employeurs en faveur du logement des populations ayant des difficultés particulières.

❑ **Missions :**

- Représente les intérêts communs de ses associés, notamment auprès des pouvoirs publics ;
- Conclut avec l'Etat, après information des associés collecteurs, des conventions définissant des politiques nationales d'emploi des fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction et des ressources du fonds d'intervention de l'union, à mettre en oeuvre par les associés collecteurs.
- L'union peut en outre conclure avec l'Etat des conventions ayant pour objet de favoriser la coopération entre associés, de coordonner les tâches de collecte, d'harmoniser les modalités d'emploi des fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction, de contribuer, avec les associations

départementales d'information sur le logement qui ont signé une convention avec l'Etat, à l'information sur le logement des salariés et d'améliorer la gestion des associés collecteurs.

- Assure, à compter d'une date fixée par décret et dans des conditions fixées par convention avec l'Etat, le financement des aides prévues au bénéfice des emprunteurs ayant souscrit des prêts garantis par le fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété
- Elabore, dans l'intérêt commun, des recommandations aux associés aux fins mentionnées au 2°. Ces recommandations ne peuvent déroger aux conventions ci-dessus mentionnées.
- Adresse aux associés des recommandations visant à la bonne application, dans les sociétés dont ils sont actionnaires de référence de la politique nationale de l'habitat et du renouvellement urbain qu'expriment les conventions conclues par l'Etat avec l'union regroupant les fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré ou conjointement avec cette union et l'Union d'économie sociale du logement.
- Adresse aux associés des recommandations visant à permettre le regroupement des actions des sociétés détenues par les associés collecteurs sans pouvoir organiser de concentration nationale, à donner des consignes de vote sur les décisions prises en assemblée des actionnaires ou des administrateurs de ces mêmes sociétés lorsqu'elles portent sur des opérations liées à leur capital et à assurer, dans les sociétés dont ils sont actionnaires de référence le respect des principes déontologiques qu'elle fixe. Ces recommandations ne peuvent déroger aux conventions conclues entre l'Etat et l'Union d'économie sociale du logement sur les mêmes objets ;

❑ **Composition du conseil d'administration :**

Le conseil d'administration de l'union comporte 5 représentants des associés collecteurs, élus en son sein, par le comité des collecteurs, 5 représentants permanents au plus désignés par les organisations d'employeurs associées et 5 représentants permanents au plus désignés par les organisations de salariés associées.

Un suppléant de chacun de ces représentants est élu ou désigné dans les mêmes conditions. Le conseil d'administration est présidé par l'un de ces représentants.

Ces représentants et leurs suppléants ne peuvent être propriétaires d'actions de l'union.

2 commissaires du Gouvernement représentent l'Etat auprès de l'union. Assistent aux séances du conseil d'administration et peuvent se faire communiquer tous documents. Sont désignés nominativement l'un par le ministre chargé de l'économie et des finances et l'autre par le ministre chargé du logement.

CCH L. 313-17 à L. 313-25 et R. 313-57 à R. 313-62
--

Les bailleurs et constructeurs de logements sociaux

□ **Compétences :**

■ **Service d'intérêt général**

Construction, acquisition, attribution et gestion de logements locatifs.

Dans le cadre de ces activités, les organismes d'habitations à loyers modérés bénéficient de dispositions fiscales et d'aides spécifiques de l'Etat.

■ **Mission d'intérêt général**

Aménagement, accession à la propriété et prestations de services suivant avec pour objectifs la recherche de la mixité sociale et de la diversité de l'habitat.

Les offices publics d’HLM

❑ **Création :**

A l’origine : 1912, loi Bonnevey

Créés par décret à la demande soit d'un ou plusieurs conseils municipaux, soit d'un ou plusieurs conseils généraux, soit de l'organe délibérant d'un EPCI compétent en matière d'habitat.

❑ **Statut :**

Etablissements publics à caractère administratif

184 OPHLM recensés par la Fédération nationale des offices d’HLM en 2005

❑ **Missions :**

- Réaliser, en qualité de prestataire de services, des opérations portant sur tout immeuble à usage principal d'habitation. Les O.P.H.L.M. peuvent également réaliser des prestations de services pour le compte de syndicats de copropriétaires d'immeubles faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou situés sur le périmètre défini pour une opération programmée d'amélioration de l'habitat ;
- Réaliser, acquérir et améliorer, en complément de leur activité locative, en vue de leur vente à des personnes physiques à titre de résidences principales, des logements destinés à des personnes de ressources modestes et respectant des prix de vente maxima fixés par l'autorité administrative, soit lorsqu'une offre satisfaisante de ces logements n'est pas assurée dans un îlot, un quartier ou une commune, soit à la demande de la collectivité territoriale dans le cadre d'une action ou d'une opération d'aménagement ou de la mise en œuvre des objectifs de renouvellement urbain et de mixité sociale prévus dans les contrats de ville ;
- Peuvent, en outre, sur délibération de la ou des collectivités locales ou de l'EPCI de rattachement, exercer tout ou partie des autres compétences des OPAC.

loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes ; CCH L. 421-4 à L. 421-13 et R. 421-4 à R. 421-80

Offices publics d'aménagement et de construction - OPAC

❑ **Création :**

1971 : loi du 16 juillet 1971

Sur leur demande, et après avis conforme de la collectivité locale ou de l'établissement public de rattachement, les offices publics d'habitations à loyer modéré peuvent être transformés en office public d'aménagement et de construction.

❑ **Statut :**

Etablissements publics à caractère industriel et commercial

❑ **Missions :**

- Réaliser pour leur compte ou pour le compte de tiers, avec l'accord de la ou des collectivités ou communautés intéressées, toutes les interventions foncières, les actions ou opérations d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme et le code de la construction et de l'habitation
- Réaliser des opérations de logements conventionnés et gérer les immeubles faisant l'objet de ces opérations ;
- Gérer les immeubles à usage principal d'habitation appartenant à des organismes de logements sociaux
- Réaliser, en qualité de prestataire de services, des opérations portant sur tout immeuble à usage principal d'habitation. Les OPAC peuvent également réaliser des prestations de services pour le compte de syndicats de copropriétaires d'immeubles faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou situés sur le périmètre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat
- Réaliser ou acquérir et améliorer en vue de leur vente à des personnes physiques à titre de résidences principales, des logements destinés à des personnes de ressources modestes et respectant des prix de vente maxima fixés par l'autorité administrative, soit lorsqu'une offre satisfaisante de ces logements n'est pas assurée dans un îlot, un quartier ou une commune, soit à la demande de la collectivité territoriale dans le cadre d'une action ou d'une opération d'aménagement ou de la mise en œuvre des objectifs de renouvellement urbain et de mixité sociale prévus dans les contrats de ville ;
- Assister à titre de prestataire de services, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat, des personnes physiques et des sociétés de construction pour la réalisation et la gestion d'immeubles, à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation ou destinés à cet usage, en accession à la propriété ;
- Construire, acquérir, réaliser des travaux, gérer des immeubles à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation en vue de leur location-accession ;
- Acquérir et donner en location à des organismes agréés par arrêté du représentant de l'Etat dans le département des hôtels, meublés ou non, destinés à l'hébergement temporaire de personnes en difficultés ;

- Souscrire ou acquérir des parts de sociétés civiles immobilières ayant pour objet la réalisation d'immeubles d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation destinés à des accédants dont les ressources n'excèdent pas des plafonds fixés par l'autorité administrative, d'être syndic de copropriétés d'immeubles ainsi réalisés et d'exercer les fonctions d'administrateur de biens pour les mêmes immeubles.

Loi n°82-526 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes ; CCH L. 421-1 à L. 421-13 et R. 421-1 à R. 421-80

OPHLM et OPAC EN 2002

- 2,16 millions de logements
- 6,7 milliards d'euros de loyers
- 1,3 milliard d'euros de maintenance
- Construction : 1,3 milliard d'euros
- Réhabilitation : 0,7 milliard d'euros

Source : FNOHLM, 2002

Les entreprises sociales pour l'habitat – ESH

❑ **Création :**

Héritières des sociétés HBM de la fin du XIXe siècle.

❑ **Statut :**

Sociétés anonymes d'habitations à loyers modérés

- 298 ESH sur le territoire
- 1,9 millions de logements
- 25 00 logements mis en chantier en 2004 logements neufs et acquisition-amélioration de logements

Source : ESH, Analyses et statistiques, AG 2005

❑ **Budget :**

Capital réparti entre :

- Un actionnaire de référence détenant la majorité du capital
- Les collectivités territoriales sur les territoires desquelles est réparti le patrimoine de la société
- Les représentants des locataires
- Les personnes morales

Les SAHLM sont exonérées de l'impôt sur les sociétés et de la taxe professionnelle.

❑ **Composition :**

- Chaque catégorie d'actionnaires est représentée aux assemblées générales des actionnaires, sans qu'il y ait nécessairement proportionnalité entre la quotité de capital détenu et le nombre de droits de vote.

- Les membres du conseil d'administration ou du conseil de surveillance sont nommés par l'assemblée générale sur proposition de chaque catégorie d'actionnaires. 3 d'entre eux sont nommés sur proposition des établissements publics et collectivités territoriales.
- Les représentants des locataires, au nombre de 3, sont membres du conseil d'administration.

❑ **Missions :**

- Réaliser, dans les conditions fixées par leurs statuts, principalement en vue de la location, les opérations de logement social ;
- Peuvent gérer les immeubles appartenant à d'autres organismes d'habitations à loyer modéré et les immeubles à usage principal d'habitation appartenant à l'Etat, à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales, à une société d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux, à des organismes à but non lucratif, à une association ou aux sociétés civiles immobilières dont les parts sont détenues à au moins 99 % par cette association ;
- Peuvent gérer, en qualité de syndics de copropriété et d'administrateurs de biens, des logements situés dans le périmètre défini pour une opération programmée d'amélioration de l'habitat ainsi que les logements appartenant à des personnes privées et vacants depuis plus d'un an, après accord du maire de la commune d'implantation ;
- Peuvent réaliser des prestations de services pour le compte de syndicats de copropriétaires d'immeubles faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou situés dans le périmètre défini pour une opération programmée d'amélioration de l'habitat ;
- Réaliser pour leur compte ou pour le compte d'un tiers, avec l'accord de la ou des collectivités ou communautés intéressées, toutes les interventions foncières, les actions ou opérations d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme et le code de la construction et de l'habitation ;
- Réaliser ou acquérir et améliorer, en complément de leur activité locative, en vue de leur vente à des personnes physiques à titre de résidences principales, des logements destinés à des personnes de ressources modestes et respectant des prix de vente maxima fixés par l'autorité administrative, soit lorsqu'une offre satisfaisante de ces logements n'est pas assurée dans un îlot, un quartier ou une commune, soit à la demande de la collectivité territoriale dans le cadre d'une action ou d'une opération d'aménagement ou de la mise en œuvre des objectifs de renouvellement urbain et de mixité sociale prévus dans les contrats de ville ;
- Assister à titre de prestataire de services, dans des conditions définies par leurs statuts, des personnes physiques et des sociétés de construction pour la réalisation et la gestion d'immeubles, à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation ou destinés à cet usage, en accession à la propriété ;
- Souscrire ou acquérir des parts de sociétés civiles immobilières ayant pour objet la réalisation d'immeubles d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation destinés à des accédants dont les ressources n'excèdent pas des plafonds fixés par l'autorité administrative, d'être syndic de copropriétés d'immeubles ainsi réalisés et d'exercer les fonctions d'administrateur de biens pour les mêmes immeubles ;
- Construire, acquérir, réaliser des travaux, gérer des immeubles à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation en vue de leur location-accession ;

- Réaliser, dans des conditions définies par leurs statuts, pour le compte d'associations ou d'organismes agréés dans le domaine du logement social, des prestations de services pour des opérations ou des actions de nature à favoriser l'insertion sociale des personnes et la mixité urbaine et sociale des villes et des quartiers ;
- Réaliser pour le compte d'autres organismes d'habitations à loyer modéré des prestations de services pour des missions rentrant dans l'objet social et la compétence territoriale desdits organismes et des organismes prestataires ;
- Acquérir et donner en location à des organismes agréés par arrêté du représentant de l'Etat dans le département des hôtels, meublés ou non, destinés à l'hébergement temporaire de personnes en difficulté ;
- Intervenir, dans les conditions fixées par leur statut, comme prestataires de services des sociétés d'économie mixte pour la réalisation d'opérations d'aménagement, lorsqu'elles ont été agréées à cet effet ;
- Gérer, en qualité d'administrateurs de biens, des logements situés dans des copropriétés connaissant des difficultés importantes de fonctionnement ou être syndics de ces copropriétés. Dans ces mêmes copropriétés lorsqu'elles font l'objet d'un plan de sauvegarde, elles peuvent acquérir des lots en vue de leur revente, y effectuer tous travaux et les louer provisoirement ;
- Réaliser des hébergements de loisirs à vocation sociale ;
- Prendre à bail des logements vacants pour les donner en sous-location à des personnes physiques ;
- Réaliser en vue de leur vente, à l'Association foncière logement ou aux sociétés civiles immobilières dont les parts sont détenues à au moins 99 % par cette association, des immeubles à usage principal d'habitation destinés à la location ;
- Réaliser des opérations de conception, réalisation, entretien ou maintenance d'équipements hospitaliers ou médico-sociaux pour les besoins d'un établissement public de santé ;
- Réaliser des prestations de service pour le compte de l'Association foncière logement ou des sociétés civiles immobilières dont les parts sont détenues à au moins 99 % par cette association, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

❑ **Territoires d'intervention :**

Région où est situé le siège social de la SA d'HLM.

Compétence pour intervenir sur le territoire des départements limitrophes à la région de leur siège, après accord de la commune d'implantation de l'opération.

CCH L. 422-2 et R. 422-2

Sociétés anonymes coopératives d'HLM et

Sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'HLM

❑ Création :

Loi Strauss de 1906

❑ Statut :

Sociétés anonymes coopératives

Environ 160 sociétés coopératives d'HLM en France.

❑ Objets :

- Assister à titre de prestataires de services des personnes physiques et des sociétés de construction pour la réalisation et la gestion d'immeubles, à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation ou destinés à cet usage, en accession à la propriété ;
- En vue de leur vente à titre de résidence principale, construire, acquérir, réaliser des travaux, vendre ou gérer des immeubles, à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation respectant des prix de vente maxima fixés par l'autorité administrative ;
- En vue de leur location-accession, construire, acquérir, réaliser des travaux, gérer des immeubles à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation ;
- Réaliser des lotissements ;
- Réaliser des hébergements de loisir à vocation sociale ;
- Acquérir et donner en location à des organismes agréés par arrêté du représentant de l'Etat dans le département des hôtels, meublés ou non, destinés à l'hébergement temporaire des personnes en difficulté ;
- Réaliser, dans les conditions fixées par leurs statuts, toutes les actions ou opérations d'aménagement définies par le code de l'urbanisme, soit pour leur compte avec l'accord de la ou des collectivités locales concernées, soit pour le compte de tiers lorsqu'elles ont été agréées à cet effet ;

- Réaliser pour le compte d'associations ou d'organismes œuvrant dans le domaine du logement ou de personnes physiques des prestations de services définies par leurs statuts ;
- Peuvent, avec l'accord du maire de la commune d'implantation et du représentant de l'Etat dans le département, gérer en qualité d'administrateurs de biens des logements situés dans des copropriétés connaissant des difficultés importantes de fonctionnement ou être syndics de ces copropriétés. Dans ces mêmes copropriétés, lorsqu'elles font l'objet d'un plan de sauvegarde, elles peuvent acquérir des lots en vue de leur revente, y effectuer tous travaux et les louer provisoirement ;
- Peuvent gérer, en qualité de syndics de copropriété et d'administrateurs de biens, après accord du maire de la commune d'implantation, des logements situés dans le périmètre défini pour une opération programmée d'amélioration de l'habitat ainsi que les logements appartenant à des personnes privées et vacants depuis plus d'un an ;
- Peuvent également réaliser des prestations de services pour le compte de syndicats de copropriétaires d'immeubles faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou situés dans le périmètre défini pour une opération programmée d'amélioration de l'habitat ;
- Peuvent réaliser pour le compte d'autres organismes d'habitations à loyer modéré des prestations de services pour des missions rentrant dans l'objet social et la compétence territoriale desdits organismes et des organismes prestataires ;
- Peuvent, dans les conditions fixées par leurs statuts, construire, acquérir, aménager, restaurer, agrandir, améliorer et gérer des immeubles en vue de la location et destinés à un usage d'habitation ou à un usage professionnel et d'habitation ;
- Peuvent réaliser en vue de leur vente à l'association foncière ou aux sociétés civiles immobilières dont les parts sont détenues à au moins 99 % par cette association, des immeubles à usage principal d'habitation destinés à la location ;
- Peuvent aussi réaliser des prestations de service pour le compte de l'association foncière logement, ou des sociétés civiles immobilières dont les parts sont détenues à au moins 99 % par cette association, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.
- Peuvent gérer les immeubles à usage principal d'habitation appartenant à l'association foncière logement ou aux sociétés civiles immobilières dont les parts sont détenues à au moins 99 % par cette association.

❑ **Composition :**

Les conseils d'administration ou les conseils de surveillance des sociétés anonymes coopératives d'habitations à loyer modéré exerçant une activité de gestion locative comprennent des représentants des locataires.

❑ **Territoires :**

L'activité des sociétés coopératives s'exerce sur le territoire de la région où est situé leur siège social. Elles ont également compétence pour intervenir sur le territoire des départements limitrophes à la région de leur siège, après accord de la commune d'implantation de l'opération.

Le ministre chargé de la construction et du logement peut, après avis du conseil supérieur des habitations à loyer modéré, agréer spécialement des sociétés pour leur permettre d'étendre leur activité à tout ou partie des régions limitrophes.

Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération ; CCH L. 422-3 à L. 422-19 et R. 422-6 à R. 422-42

Sociétés anonymes de crédit immobilier - SACI

❑ **Création :**

Loi Ribot de 1908

❑ **Statut :**

Sociétés anonymes

❑ **Objet :**

- Réaliser des constructions destinées à l'accession à la propriété, susceptibles d'être financées à l'aide de prêts ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement ;
- Réaliser des lotissements ;
- Réaliser des hébergements de loisirs à vocation ;
- Réaliser des opérations de prestation de services ;
- Peuvent réaliser pour leur compte ou pour le compte de tiers, toutes les opérations d'aménagement définies par le code de l'urbanisme, avec l'accord de la ou des collectivités concernées ;
- Réaliser toutes opérations de construction, de réhabilitation, de maîtrise d'ouvrage et de prestations de services liées à l'habitat dans les conditions et limites précisées par les clauses types.

❑ **Composition :**

Depuis 1991, une chambre syndicale est l'organe de tutelle, de contrôle et de développement du réseau des SACI dont l'activité est devenue exclusivement immobilière.

La chambre syndicale constitue un fonds de garantie et d'intervention.

❑ **Territoire :**

L'activité des sociétés anonymes de crédit immobilier s'exerce sur le territoire de la région où est situé leur siège social.

Le ministre chargé du logement peut, sur proposition de la chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier et après avis du Conseil supérieur des habitations à loyer modéré, agréer spécialement les sociétés pour leur permettre d'étendre leur activité à tout ou partie des régions limitrophes.

En outre, le ministre chargé du logement peut, pour une opération déterminée, sur proposition de la chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier et après avis du préfet du département intéressé, accorder une extension de compétence sur une partie quelconque du territoire national à une société.

Sociétés d'économie mixte locales

❑ **Création :**

1983

❑ **Statut :**

Sociétés anonymes soumises aux règles du droit privé.

Environ 300 SEM sur le territoire gérant autour de 520 000 logements dont 380 000 logements sociaux.

❑ **Budget :**

Associent, dans leur capital, des collectivités territoriales ou leurs groupements et, avec une participation minoritaire, des partenaires économiques et financiers privés ou publics.

❑ **Compétences :**

En matière d'habitat, les compétences des SEM sont comparables à celles des organismes d'HLM et les financements aidés leur sont ouverts dans les mêmes conditions.

Loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales codifiée au Code général des collectivités territoriales le 7 avril 2000 et modifiée par la loi n° 2002-1 le 2 janvier 2002.

Conclusion

Pour un observateur extérieur au domaine du logement, les missions et dispositifs décrits apparentent celui-ci à un véritable labyrinthe dont nous n'avons, ici, présenté qu'une partie. Il manque en effet à cette description ses volets complémentaires : domaine de la promotion immobilière, secteurs bancaires et juridiques, champ social, urbanisme, directives européennes (concurrence et services notamment), que nous espérons proposer ultérieurement. A ce stade documentaire, quelques observations méritent toutefois d'être formulées.

Première observation : l'existence de cet arsenal de procédures, circuits, outils d'intervention a doté la France d'un système particulièrement développé et complexe. Nous sommes capables de traiter pratiquement toutes les situations liées au ou dans le logement. Mais, comme l'atteste la crise actuelle, nous nous sommes montrés dans l'incapacité d'anticiper haut et fort le cycle de crise du logement actuel.

Dans ce contexte, la nécessité d'une synthèse visualisable, bien qu'inachevée, participe du souci d'anticiper le prochain cycle immobilier avec celui, très ambitieux, d'amener les acteurs concernés à s'interroger sur le « comment » infléchir progressivement la gouvernance du système logement pour pouvoir agir de manière coordonnée et plus efficace. Ces acteurs seront en effet, en 2006, encore plus nombreux qu'en 2005, en raison de l'expérimentation en cours de la délégation conventionnelle des aides à la pierre aux départements et EPCI volontaires.

Or cette ambition ne pourra se concrétiser sans appropriation de la complexité du domaine en question et, surtout, sans travail en profondeur sur les inter-actions que celui-ci entretient tant en son sein (« chaîne de production du logement », du PLH au logement livré), qu'avec les autres domaines d'intervention exerçant une influence sur sa productivité (foncier/urbanisme, action sociale, politiques européennes).

Seconde observation : nous assistons actuellement à un déferlement d'informations sur la crise du logement et ses causes, parmi lesquelles la sous-estimation de l'évaluation des besoins, des projections, avec pour corollaire l'insuffisant niveau de mises en chantiers ou de logements réalisés chaque année pour les satisfaire.

Or même si l'on imaginait pouvoir dépasser ces querelles de chiffres et s'entendre sur les besoins à satisfaire, situés tantôt à 900 000 logements, à 500 000, à 450 000, à 320 000... selon l'interlocuteur – objectif devant néanmoins être consolidé dans sa définition et ses méthodes d'ajustement régulier – resterait le problème du « gouvernement » du logement.

Nous employons ici volontairement le terme de « gouvernement », le préférant à l'indice de gouvernance défini par la Banque Mondiale car intégrant dans sa définition la noble dimension du politique.

Or si nous devons apprécier le système partiellement décrit comme constituant l'ensemble des attributs d'un principe de gouvernement, deux données nous apparaîtraient comme particulièrement frappantes : celle de la diversité des compétences mobilisables et celle des masses financières engagées, qui ne sembleraient pas suffisantes, en dépit de leur importance, pour atteindre l'objectif d'un logement pour tous.

La conséquence de cette contradiction est la montée croissante du mouvement en faveur d'un droit au logement opposable, qui, pour ses défenseurs, contraindrait l'ensemble des détenteurs d'une parcelle de la chaîne des décisions à engager pour permettre l'accès au logement, à s'organiser pour que la « chaîne de production du logement » fonctionne de manière plus efficace.

Autrement dit, quand bien même nous saurions évaluer à l'unité près le nombre de logements à construire, rénover, sortir de l'insalubrité ou de la vacance, pour satisfaire les besoins en logement de nos contemporains actuels et à venir, tant que perdurera un mouvement de lutte en faveur du droit au logement

opposable dans notre pays, cela signifiera que nous n'aurons pas su adopter le mode de gouvernement qui permette de l'atteindre.

Troisième observation : ce paradoxe de situation invite à réfléchir sur des thèmes que les débats sur le logement abordent discrètement. Pour les exposer, nous reprendrons ici en l'actualisant le propos de Bernard Duban, dans un Que Sais-je paru en 1982 sur les Promoteurs Constructeurs.

A la tête de la FNPC à l'époque, ce dernier soulevait plusieurs questions difficiles :

- la nécessité de trouver des gains de productivité dans les secteurs privé et publics de production ou de réhabilitation du logement, ces gains de productivité ne pouvant désormais être trouvés sans avoir pour corollaire l'organisation réactive et en mode projet des collectivités et services technico-administratifs de fait concernés par tout projet de logement à réhabiliter, démolir, construire,
- celle de laisser libres d'intervenir sur un marché les différents opérateurs, quels que soient leurs statuts, position qui anticipait celle de la Commission européenne,
- celle d'associer « organiquement » les destinataires des produits mis sur le marché à leur fabrication, évoquant les difficultés d'ordre culturel et méthodologique à instaurer « un dialogue entre les principaux décideurs de l'acte de bâtir et les usagers », difficultés qui se sont traduites récemment par la mise sur le marché de logements ne répondant pas aux besoins des populations mal-logées,
- celle de lever « les multiples contraintes liées à l'approvisionnement irrégulier en terrains à bâtir »,
- celle de « la multiplication des normes administratives, conduisant à un renchérissement des coûts de production », de réhabilitation, et d'entretien auxquels s'ajoutent les surcoûts réglés au moment de l'accès au logement, la hausse du prix des matières premières, participant de la hausse des prix.

Toutes ces contraintes relevées sont autant de questions qui, si elles ne trouvent pas à être traitées d'ici quelques années, contribueront à nouveau à nourrir un cycle de crise, alors même que de nombreux efforts et progrès ont été accomplis pour loger nos concitoyens dans de meilleures conditions qu'il y a cinquante ans.

Pour parvenir à accroître encore la performance du système national de logement, l'impact croissant des directives européennes sur celui-ci conduira probablement à des adaptations auxquelles notre « mentalité » nationale, souvent mise en avant comme facteur de résistance à toute évolution, devra se soumettre en s'interrogeant sur l'adaptation du système actuel, tel que l'ensemble des fiches techniques proposées le révèle, au cadre d'exercice européen.

Au moment de la mise en place des aides personnelles (hors ALF), le marché était en effet supposé prendre la relève de la politique d'aide à la pierre, celle-ci devant se concentrer sur le financement du logement social. Or désormais, dans le dispositif européen de libre circulation des biens et des capitaux, les aides d'Etat devraient être strictement limitées aux personnes ne pouvant trouver logement sur le marché.

Cette orientation pourrait nous satisfaire si nous nous étions fait la démonstration que notre système de gouvernance du logement était en capacité d'offrir à nos concitoyens des logements adaptés à leurs besoins et revenus, non seulement pour près de 85% de la population, mais pour 100% de celle-ci.

Or notre état de crise actuel nous interdit de nous satisfaire des résultats acquis et nous oblige à considérer les disparités importantes d'accès au logement observables sur nos territoires et entre les différentes catégories de la population.

S'il est juste de considérer que, pour les cinq années à venir, le Plan de cohésion sociale incarne un plan d'intervention à mettre en œuvre complètement, la question de l'après Plan de cohésion sociale et de

l'anticipation d'un nouveau cycle de crise qui interviendrait dans un contexte de montée de la précarité dans l'emploi, s'impose comme un sujet d'actualité pour tous les décideurs acteurs de la « chaîne de production du logement ». Gageons que l'apport technique contenu dans ce Cahier contribue à le traiter.



PANORAMA DES ACTEURS ET CIRCUITS

DU LOGEMENT EN FRANCE

Cahier n°2

Marion Unal, Chargée de Mission, Urbaniste

Assistée de Lucie Couet

Octobre 2005

Sommaire

Introduction

Cahier n°1 :

Chapitre I : Un secteur-clé de l'économie nationale : aperçu

Chapitre II : Des compétences largement partagées

Cahier n°2 :

Chapitre III : Des procédures et circuits d'aide à la personne complexes

Chapitre IV : Des circuits d'aide aux producteurs démultipliés

Conclusion

Sources et bibliographie

Glossaire

Annexes

Introduction

Appréhender les modes d'intervention dans le domaine du logement en France

Voilà désormais dix ans, de nombreux rapports analysaient explicitement les causes de la crise du logement.

Avec le rapport Niol (CES), était mis l'accent sur les besoins en logement non satisfaits.

Les besoins en logements neufs y étaient alors évalués au minimum à 362 000 logements par an entre 1990 et 1995, puis 314 000 par an entre 1995 et l'an 2000, alors que l'effort de construction s'était élevé à 257 000 logements en 1993.

Le rapport Lair (CES) constituait, en quelque sorte, une évaluation de la loi du 3 janvier 1977 (réforme Barre) régissant les aides au logement social. Tout en défendant l'aide personnalisée, il préconisait l'émission d'un emprunt, avec pour objectif d'atteindre 362 000 mises en chantier annuelles¹⁸.

Jugées bonnes et efficaces pour le rapport Lair, les aides au logement auraient dû faire, selon l'auteur, l'objet d'un infléchissement de la politique qui les mettait en œuvre.

Reprise par la Cour des Comptes¹⁹, l'expertise menée concluait à «des insuffisances de données concernant le logement». Dénonçant «l'absence de transparence dans le budget logement de l'État, comme dans les attributions de HLM, la Cour reconnaissait l'importance de l'effort de construction tout en proposant une réunification des allocations logement.

Commandé conjointement par les ministres des Affaires sociales, du Logement, du Budget et de l'Économie, le rapport Choussat relevait comme «nécessaire» «une réforme de fond en comble de la politique du logement».

S'interrogeant sur les arbitrages des finances publiques, le rapport ouvrait une question aujourd'hui encore demeurée sans réponse : « vaut-il mieux gagner une heure sur les trajets Paris-Bordeaux ou gagner un an dans les files d'attente des mal logés » ?

Se détachant légèrement des analyses strictement quantitatives, il relevait la nécessité de redéfinir une politique du logement qui, comme les autres politiques publiques, repose sur des concepts reflétant la réalité sociale, prenne en compte la complexité des enjeux de société attachés au logement, resitue le logement dans son environnement²⁰, et aille vers « plus de marché et plus d'État pour conjuguer les performances incontestées du marché et l'intelligence prospective de l'État ».

¹⁸ Record en fait atteint sur 2004/2005 (de mai à mai) avec 366200 logements sortis de terre (source : Note de conjoncture juin-juillet 2005 - BNP Paribas – p.4)

¹⁹ Cf. annexe au présent document : extraits du rapport 94 de la Cour des Comptes

²⁰ « Ce n'est pas simplement un toit, c'est un lieu de vie »

Adressé au Premier Ministre, le rapport Fontenaist soulignait la dispersion des acteurs et leur cloisonnement. Constatant «une crise grave, voire très grave», qui «ne sera pas résolue quantitativement avant des années»²¹, il plaidait pour «un travail partenarial entre tous les acteurs, avec les bailleurs et, au premier rang, les maires».

Chargé de réfléchir à la mise en cohérence des services de l'État et de tous les organismes travaillant au logement des personnes défavorisées, le rapport Fontenaist proposait de donner aux préfets un rôle de coordonnateur, afin qu'ils deviennent de véritables animateurs de la politique du logement en faveur des plus démunis.

Le rapport préconisait également l'organisation, au niveau local, d'un véritable «service public du logement» chargé de définir, discuter et mettre en œuvre la politique du logement. Des expériences de «guichet logement» devant permettre de centraliser et répertorier les demandes prioritaires étaient proposées. En parallèle, était recommandée l'organisation d'un «observatoire départemental du logement» chargé d'optimiser l'utilisation des bases de données locales, afin d'orienter les attributions en fonction des besoins les plus urgents.

Dix ans plus tard, beaucoup a été fait, alors que notre pays est de nouveau confronté à une crise du logement. Les prix, tant en Ile-de-France, jusque là considérée comme «marché atypique», que dans l'ensemble des régions, ont atteint des niveaux records, avec pour corollaire une diminution de la solvabilité des ménages depuis 2000. La diminution de la proportion des primo-accédants, passée de plus de 75% en 1998 à 60% en France aujourd'hui²², illustre ce phénomène.

Les débats sur les facteurs de la crise mettent à nouveau en cause la satisfaction quantitative des besoins, le blocage de l'ensemble du système de production des logements (entendu au sens large), d'éventuelles erreurs en matière d'évaluation de la demande potentielle en logements à l'horizon 2010, le manque de cohérence dans les stratégies des acteurs, auquel s'ajoute, depuis 1999, l'existence d'un niveau institutionnel supplémentaire, celui des intercommunalités aux statuts différenciés et non systématiquement contraintes d'intégrer une compétence habitat ou «logement d'intérêt communautaire».

Alors que la dépense en aides personnelles au logement versée par l'État est passée de 7 milliards de francs en 1980 à 28 milliards de francs en 1993 et 13,9 milliards d'euros (91,1 milliards de francs) en 2003, le problème des mal logés, sans abris, classes modestes ou moyennes bridées dans leurs projets de mobilité résidentielle n'a jamais été aussi aigu. Pourtant, les engagements financiers de l'État pour soutenir la solvabilisation de la demande sont très conséquents. Presque mécaniquement car les plus exposés socialement et économiquement, les plus démunis sont de plus en plus confrontés au risque majeur : la rue.

Face à cette situation, mobilisant de plus en plus d'acteurs du monde associatif, des médias, de la société civile, des syndicats, tous les échelons de compétence territoriale, des services ministériels dédoublés (ministère de la Cohésion Sociale et ministère de l'Équipement)..., représentant un secteur-clé de l'économie nationale (332,6 milliards d'euros de dépenses en logement, représentant 22 % du PIB en 2003²³), le logement est devenu une préoccupation et une priorité nationale tant la crise inquiète.

Dans ce contexte, relancer la réflexion prospective de l'État sur le logement représente un véritable défi à l'imagination, et nécessite de se doter d'outils d'analyse et de synthèse rigoureux pour partager largement le diagnostic et identifier des ouvertures possibles.

²¹ En 2002, selon le Rapport Paufigue (Inspection des Finances et Conseil Général des Ponts et Chaussées) : «75% des ménages français ont des revenus qui leur permettent d'accéder au logement social de droit commun, et près de 90% au logement intermédiaire» (p.4)

²² Source : Observatoire du Financement du logement & Note de conjoncture juin-juillet 2005 - BNP Paribas

²³ Source : Compte du logement 2003.

S'appropriant le principe d'une réflexion prospective élaborée à partir de la posture d'État-Stratège, le Groupe de Projet Pergame installé au Commissariat Général du Plan au printemps 2005 comme groupe de prospective sur le logement, a orienté sa réflexion d'emblée sur le temps long.

Se donnant comme thème de travail l'exploration de la responsabilité de l'État en matière de prévention des crises du logement, il a pu diagnostiquer l'amplification de l'atomisation du système d'acteurs, la démultiplication des dispositifs d'intervention, la superposition des circuits de financement et des différentes aides conçues, à chaque crise, pour drainer la ressource financière privée vers le secteur du logement et combler les déficits productifs.

Ces accumulations procédurales ont conduit à complexifier encore l'extrême enchevêtrement de circuits, procédures et systèmes qui caractérisait déjà le système de production de logements, sans pour autant parvenir à résoudre les problèmes d'exclusion, de surpeuplement, de précarisation et d'immobilité résidentielle dénoncés par la société civile.

A titre de simple constat, on peut observer que l'on a conçu aujourd'hui, sur le principe et sans que le présent document vise à l'exhaustivité, l'existence de 23 structures différentes d'intervention sur le logement, impliquées sur l'une ou l'autre des 5 échelles existantes (du communal au national), qui peuvent avoir pour opérateurs privés ou publics des acteurs relevant de neuf types de structures différentes.

Pour soutenir la réalisation d'opérations de logement ou la solvabilisation de la demande, ont été définies 7 types d'aides à la personne différents, et 27 dispositifs d'aide aux producteurs et aides fiscales (aides à la pierre et aides de circuit).

La présente étude est ainsi née de la volonté d'encourager les acteurs expérimentés ou néophytes à se réapproprier le domaine du logement en France en mettant à leur disposition un document de synthèse à dominante « visuelle » même si son contenu demeure bien technique.

Ce projet permet ainsi de lever l'un des premiers voiles de la prospective sur l'avenir, et de constater, en parcourant l'ensemble des fiches techniques recensées, qu'il ne sera pas possible à l'État d'assumer clairement une responsabilité en matière de prévention des crises du logement, si le système organisationnel et procédural perdure à un tel niveau de complexité.

Le simple coût fonctionnel de ce système porte en effet en lui un coût négatif en termes d'efficacité sociale et économique. Par ailleurs, il ne laisse que difficilement transparaître la dimension territoriale et se présente principalement comme un énorme dispositif de redistribution. Or, fondamentalement, le logement et le mode de vie qu'il détermine, forment un objet territorialisé, doublé d'un enracinement social et affectif, lorsque l'objectif de « se loger » est réussi.

Cependant, au regard de ces observations, si la prise de conscience collective des effets négatifs d'une organisation balkanisée des forces en jeu dans la production non seulement du logement mais du vivre ensemble, semble appeler à une recherche de clarification des missions et des objectifs stratégiques que peut se donner l'Etat à long terme, celle-ci ne saurait se transformer en revendication d'une simplification tournant au simplisme.

Derrière chaque circuit se cache en effet une vocation : celle de contribuer à produire de la ville, avec tout ce que, dans notre pays, ce vocable peut appeler en richesses, diversités architecturales et urbaines.

Or nous avons tous appris à quel type de production urbaine (les ZUP) pouvait conduire un système organisationnel simple, conçu dans un cadre de production très encadrée. Certes très efficace en termes d'unités produites, cette organisation a rapidement débouché sur de multiples difficultés en termes de « vivre ensemble », pour partie liées à la non-intégration d'une approche territoriale (au sens aménagement du territoire/attractivité territoriale locale) dans le choix de leur implantation.

L'une des questions posées à travers ce document porte de ce fait sur celle du « spectre de la complexité tolérable » d'une politique publique.

A ce stade, et compte-tenu de la difficulté, pour nombre d'acteurs, à disposer d'une vision d'ensemble du « système du logement »²⁴ il nous est apparu nécessaire de redonner aux acteurs des clés de compréhension afin d'élargir le cercle des initiés.

Ce faisant, l'intention était de montrer que la prospective s'ancre dans la réalité, et que l'une de ses vertus pourrait être de permettre l'ouverture d'une véritable concertation entre groupes d'acteurs concernés : services de l'État, services des collectivités territoriales, fédérations professionnelles, défenseurs des intérêts des habitants, professionnels de l'immobilier, associations... sur la clarification des missions à assumer par chacun en fonction d'objectifs qualitatifs partagés.

Ceci suppose, néanmoins, l'humble acceptation par les protagonistes du fait qu'il n'est plus possible de fragmenter les interventions en considérant que tous les échelons et tous les partenaires peuvent tout faire, mais qu'il convient probablement d'engager courageusement une démarche de concertation, d'identification et de clarification des compétences et missions territoriales que peuvent assumer des institutions et échelons identifiés et identifiables par nos concitoyens.

Il semble en effet que ce soit le prix à payer pour que chaque euro dépensé en aide au logement le soit pour donner à toute vie un toit et un sens à son avenir.

Marion Unal

Chargée de Mission

²⁴ Dont ce document ne rend que partiellement compte puisqu'il n'intègre pas l'approche contractuelle (politique de la ville), la description des secteurs professionnels impliqués : secteurs immobiliers privé ou public, secteur bancaire, monde associatif par exemple

Présentation du document

Si le logement semble être une évidence pour la très grande majorité d'entre nous, le système qui le régit, l'organise, le finance, le produit est, quant à lui, loin d'être connu largement et appréhendé de manière compréhensible.

Le système bâti au fil des décennies, depuis le milieu du XIX^{ème} siècle jusqu'à très récemment, a doté la France d'un très grand nombre de dispositifs fonctionnels et financiers ayant permis la réalisation d'une très grande diversité de constructions.

En raison de leur technicité, ces dispositifs sont fréquemment mal connus du grand public, et, partiellement connus des techniciens. La meilleure illustration en est souvent l'incantation qui suit un drame : il faut construire, construisons.

Certes, mais les règles sous-jacentes à tout projet de logement sont assorties d'un lot de contraintes qui rend l'acte de bâtir complexe et le fait de se loger lui aussi difficile.

La production de logements va en effet très au-delà de l'acte de produire : elle définit des formes d'occupation du territoire, elle réunit ou au contraire sépare des catégories sociales, elle induit des formes de rapports sociaux et marque l'identité d'une personne. Au « dis-moi qui sont tes amis et je te dirai qui tu es » s'adjoint désormais un autre sésame social : « dis-moi où tu vis, et je te dirai qui tu es ».

L'Etat est fortement impliqué dans la production de logements : en raison du rôle joué par ses services, du budget logement inscrit en loi de finances, du dispositif d'aides au logement qu'il finance, des relations qu'il entretient avec les collectivités territoriales et les producteurs, privés ou publics, acteurs incontournables du domaine du logement.

Cette implication a récemment provoqué de nombreuses interventions en faveur du logement, qui ont constitué autant d'étapes majeures dans la constitution d'un système de production et de financement de plus en plus complexe :

- avant guerre grâce à plusieurs lois en faveur du logement social ayant soutenu l'émergence et la consolidation de dizaines d'opérateurs constructeurs et gestionnaires de logements sociaux, sur l'ensemble du territoire
- après guerre grâce à la création de la Caisse nationale des Allocations familiales, jusqu'à ce jour acteur déterminant dans le système de répartition des allocations relatives au logement
- dans les années 1950 à 1975 grâce à une politique soutenue de reconstruction, bénéficiaire de la croissance et des fonds de la reconstruction provenant du Plan Marshall
- à partir de 1977 suite à la mise en place de la réforme du financement du logement, orientant la politique de l'Etat vers l'organisation d'un vaste système de redistribution
- à partir des années 80, avec le transfert aux collectivités locales des pouvoirs d'urbanisme et de planification stratégique, renforcé depuis

- à partir des années 2000, avec le soutien à la création d'intercommunalités détentrices d'une compétence habitat et l'expérimentation en cours de la délégation conventionnelle des aides à la pierre pour la construction de logements sociaux, auprès des intercommunalités candidates.

Au cours de toute cette période, l'Etat a entretenu des relations étroites avec les organismes producteurs de logement social, qui trouvent auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations notamment une partie des ressources financières dont ils ont besoin pour réaliser leurs opérations.

Il a également soutenu la création d'établissements publics fonciers dont les fonctions de préemption, d'acquisition, de réhabilitation de terrains, ou tout simplement de portage foncier sur le long terme ont été déterminantes pour anticiper le développement de l'urbanisation dans les régions ayant accueilli des villes nouvelles ou touchées par les problèmes de reconversion industrielle.

Désormais, les crédits pour la construction et la réhabilitation du logement et les aides personnelles au logement, figurent parmi les leviers principaux de l'Etat pour la mise en œuvre d'une politique nationale du logement.

Mais la réalisation de programmes de logement de grande ampleur, d'opérations d'urbanisation nouvelle ou de rénovation urbaine nécessite une convergence d'approche entre l'Etat et les collectivités locales concernées car les compétences dans le domaine du logement sont réparties entre ces derniers.

Les dénominations « habitat » et « logement » qui leurs sont appliquées distinguent en fait deux facettes d'une même vocation : celle de produire du logement. Depuis la loi du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, le terme « habitat » renvoie le plus souvent au champ d'action des collectivités locales, tandis que le « logement » serait du ressort de l'Etat. Dans les faits, l'objectif poursuivi est la réalisation de logements.

Pour permettre aux lecteurs de comprendre comment s'articulent entre eux les différents modes d'organisation et d'intervention conduisant à la construction ou la rénovation, réhabilitation du parc de logements, a été retenue une technique de présentation inusuelle : celle du donner à voir.

Pour chaque thème abordé, a été élaborée une représentation visuelle du sujet évoqué. Cette technique permet à tout lecteur, même non initié, de comprendre rapidement la portée des enjeux. Au fil des pages, s'il imagine que, d'une fiche à l'autre, la réalité opérationnelle crée un lien, alors il comprend combien aujourd'hui, avoir une vision stratégique de la politique du logement est devenu un exercice d'autant plus compliqué que ce document ne prétend pas à l'exhaustivité.

Pour en faciliter la diffusion, il aborde deux grands thèmes présentés en deux Cahiers distincts, l'un, dit Cahier n°1, consacré aux acteurs publics et privés (hors secteur associatif), le second, dit Cahier n°2, aux différents circuits financiers mobilisés, développés sous quatre grandes parties qui composent intrinsèquement le « système du logement » en France :

Cahier n°1 :

• Chapitre I : Un secteur-clé de l'économie nationale : aperçu

Ce chapitre résume la place actuelle du logement dans l'économie nationale et dégage, dans cet ensemble, la place occupée par les aides publiques.

- **Chapitre II : Des compétences largement partagées**

Ce chapitre présente les principaux acteurs du logement et leurs compétences, en les abordant par type d'acteur, par missions assumées et par échelle territoriale concernée.

Cahier n°2 :

- **Chapitre III : Des procédures et circuits d'aide à la personne complexes**

Distinctes des aides aux producteurs²⁵, les aides à la personne visent la solvabilisation de la demande. De ce fait, elles sont pour partie rattachées aux comptes de l'action sociale, au titre des « aides à la personne » et concrétisent l'existence d'un lien incontournable entre politique du logement et politique sociale. Pour une autre part, elles relèvent des aides fiscales et aides de circuit alimentées par les organismes bancaires, les régimes sociaux, les employeurs et l'ensemble des personnes physiques ou morales investissant dans le logement locatif, principalement.

- **Chapitre IV : Des circuits d'aide aux producteurs démultipliés**

Cette dernière partie présente les principales aides aux producteurs qui ont un impact direct sur la construction et la réhabilitation des logements en France, autant dans le secteur public que dans le secteur privé.

²⁵ (ou encore « aides à la pierre »)

Chapitre III :

- **Des procédures et circuits d'aides à la personne complexes**

Données de cadrage général

Les aides personnelles sont les aides perçues par l'allocataire ou par le bailleur, au titre de la personne occupant un logement.

Elles sont classées en trois catégories :

- l'aide personnalisée au logement (APL)
- l'allocation de logement à caractère familial (ALF)
- l'allocation de logement à caractère social (ALS)

L'ALF et l'ALS sont connues sous le nom d'aides au logement (AL).

L'ALF est la première aide personnelle à avoir été créée en 1948 pour les jeunes familles, dans le cadre de la politique familiale encouragée après-guerre.

L'APL, en revanche, date de 1977 et concerne tous les logements conventionnés. Sa création a marqué le début d'un changement de cap dans la politique du logement en France via, entre autres, l'apparition, dans le budget de l'Etat, d'une ligne dédiée aux aides personnelles.

L'ALS, créée en 1971, a été étendue en 1993 sous conditions de ressources, à tous les locataires du secteur libre ne pouvant bénéficier de l'APL, en particulier les étudiants. Ce « blocage » de l'ALS a entraîné une nouvelle hausse de l'effort de l'Etat consacré aux aides personnelles. Ces trois aides reposent sur des barèmes différents.

Schématiquement, le calcul de l'aide personnelle peut se résumer à la formule suivante : Loyer (rémunération du prestataire) = Pourcentage à la charge des locataires – Aides publiques à la personne.

Les aides personnelles représentent le moyen adopté par l'Etat pour contribuer à la solvabilisation des habitants de logements privés ou publics. A l'exception de l'ALF, elles sont financées sur le budget logement de l'Etat. L'ALF quant à elle, correspond à une prestation familiale, c'est pourquoi on trouve, dans son circuit de distribution, les centres de prestations familiales de la SNCF et de la RATP.

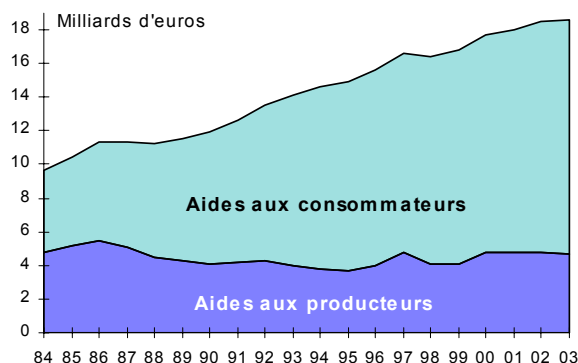
La part du budget de l'Etat consacrée aux aides personnelles est en hausse continue depuis plus de 15 ans. Cependant, la progression de la part de l'Etat par rapport à celle des employeurs est en baisse relative. La part des financements des employeurs en 2003 était en effet de 8,246 milliards, représentant 61% du financement des aides personnelles²⁶.

Le public bénéficiaire des aides personnelles est majoritairement locataire (82% des ménages allocataires sont locataires).

Même si la CNAF a vocation à centraliser les aides, les aides personnelles au logement obéissent à des circuits de distribution complexes, en particulier si on observe la place tenue par les régimes sociaux. La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a toutefois vocation à centraliser les aides. Jusqu'à juin 2005, l'existence de trois fonds de ressources différents accentuait la complexité du système, que le

²⁶ Cf Avis n°76 (2004-2005) de M. Thierry Repentin, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 25 novembre 2004, p. 22

remplacement du Fonds national de l'habitation par le seul Fonds national d'aide au logement a cherché à clarifier.



Source : Comptes du logement

Le montant total des prestations sous forme d'aides à la personne versées en 2003 s'est élevé à 13,9 milliards d'euros :

- 6,2 milliards pour l'APL,
- 3,3 milliards pour l'ALF
- 4 milliards pour l'ALS²⁷

Le nombre de bénéficiaires s'est élevé à 6,055 millions dont 3,5 millions de « petits ménages » composés d'une personne seule ou d'un couple sans enfant. Ils représentent ainsi plus de la moitié des bénéficiaires (57%). Les personnes âgées de plus de 65 ans constituent une part importante de ces effectifs (environ 16% des bénéficiaires). Les jeunes de moins de 25 ans non étudiants étaient alors destinataires d'une aide pour environ 400 000 d'entre eux.

Les ressources des allocataires sont en baisse : 73% des locataires (hors étudiants) ont un revenu inférieur au SMIC et 84% des accédants ont un revenu inférieur à 2 SMIC. Les aides au secteur locatif, très nettement majoritaires, représentent 91% des prestations versées. La part des aides à la personne dans le PIB reste stable et s'établit à 0,95%.

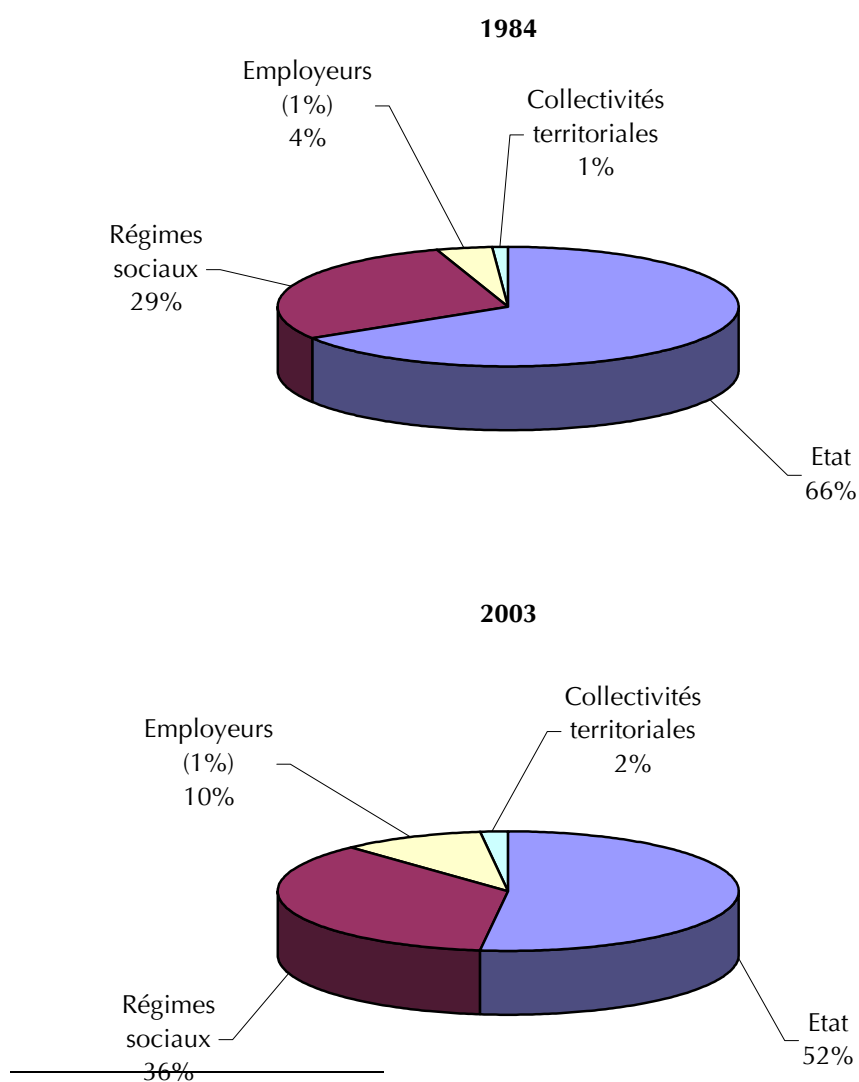
Les deux séries de schémas proposés ci-après résument clairement l'évolution de la part respective des aides par nature et par financeur, ainsi que l'historique de leur mise en place et de leur diversification progressive.

Depuis 1984, la part de l'Etat dans le financement des aides publiques au logement diminue au profit d'une montée en charge de leur financement par les régimes sociaux et les employeurs. La répartition des aides laisse désormais apparaître une progression de 7 points de la part des aides fiscales, ainsi qu'une progression de 24 points de la part des aides à la personne par rapport à la période antérieure où les aides à la pierre prédominaient. En dépit de nombreux discours en faveur d'un retour des aides à la pierre, une question demeure ouverte : celle de savoir comment le régime actuel d'aides fiscales indirectes pourra demeurer compatible avec les évolutions imposées par l'Union européenne en matière de libre circulation des capitaux.

²⁷ ibid

Répartition des aides publiques au logement²⁸

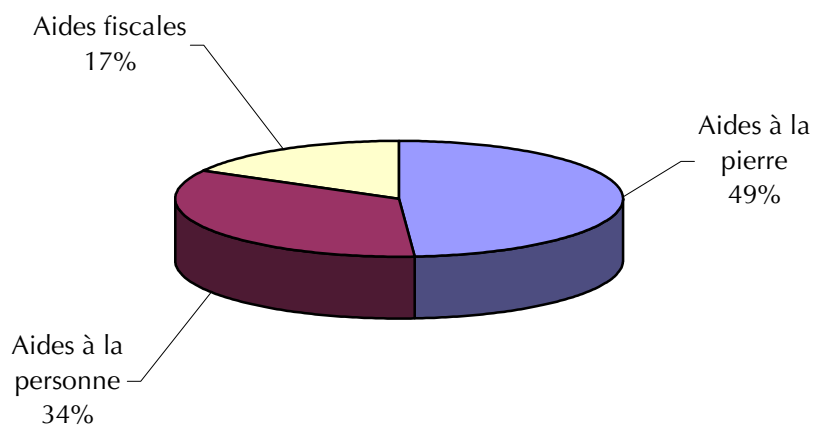
- Répartition des aides publiques au logement selon la nature du financeur :



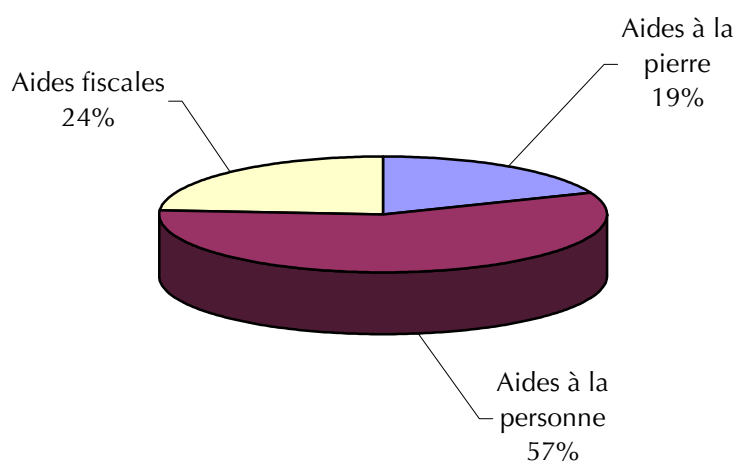
²⁸ Source : U.S.H. : Rapport introductif au Congrès de Nantes (septembre 2005)

○ Répartition des aides publiques au logement selon la nature des aides :

1984

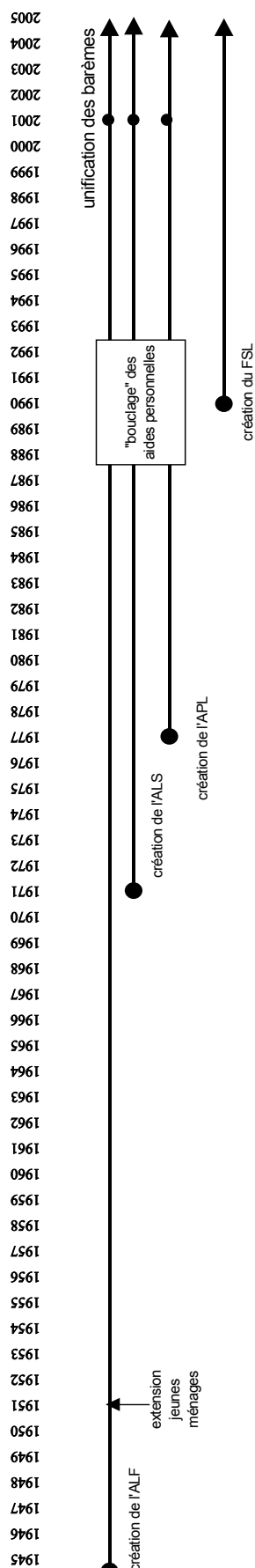


2003

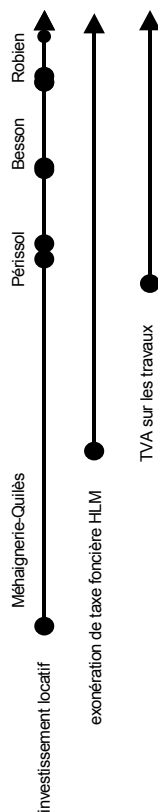


Source : Compte du logement

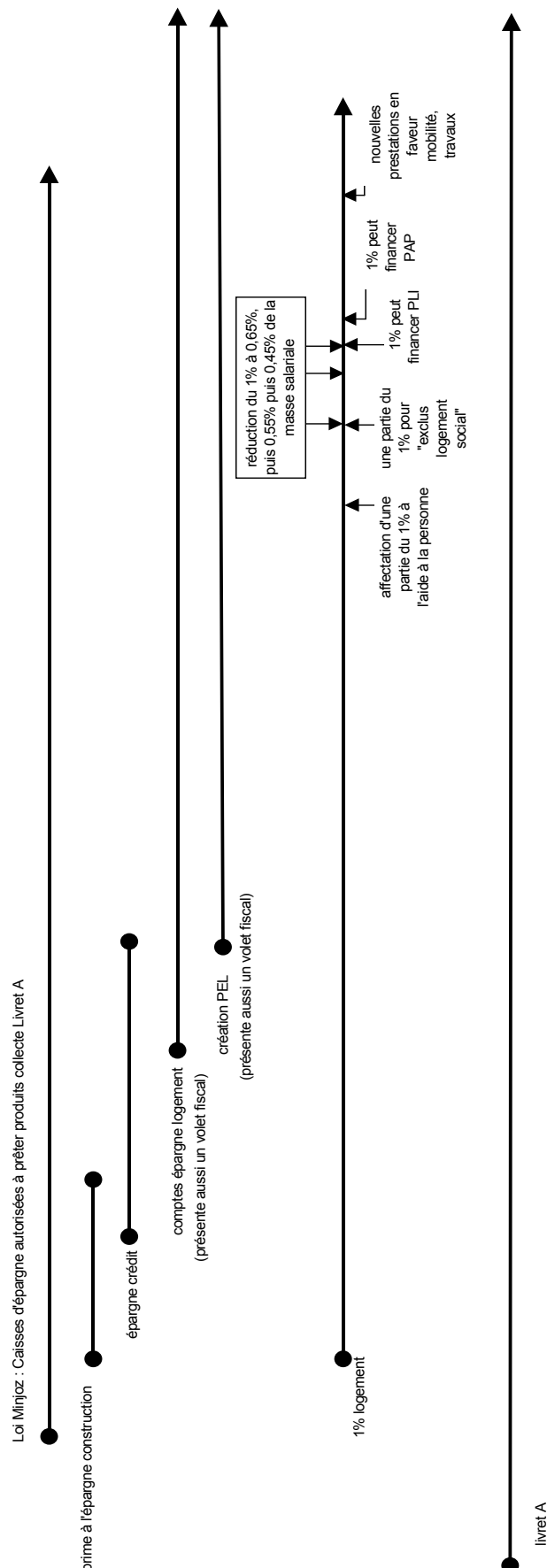
AIDES A LA PERSONNE



AIDES FISCALES (panorama simplifié)



AIDES DE CIRCUIT



Représentation historique des Aides au Logement (aides personnelles)

Source : Séminaire Logement de l'E.N.A. (2005) – Rapport sur les Aides publiques au Logement

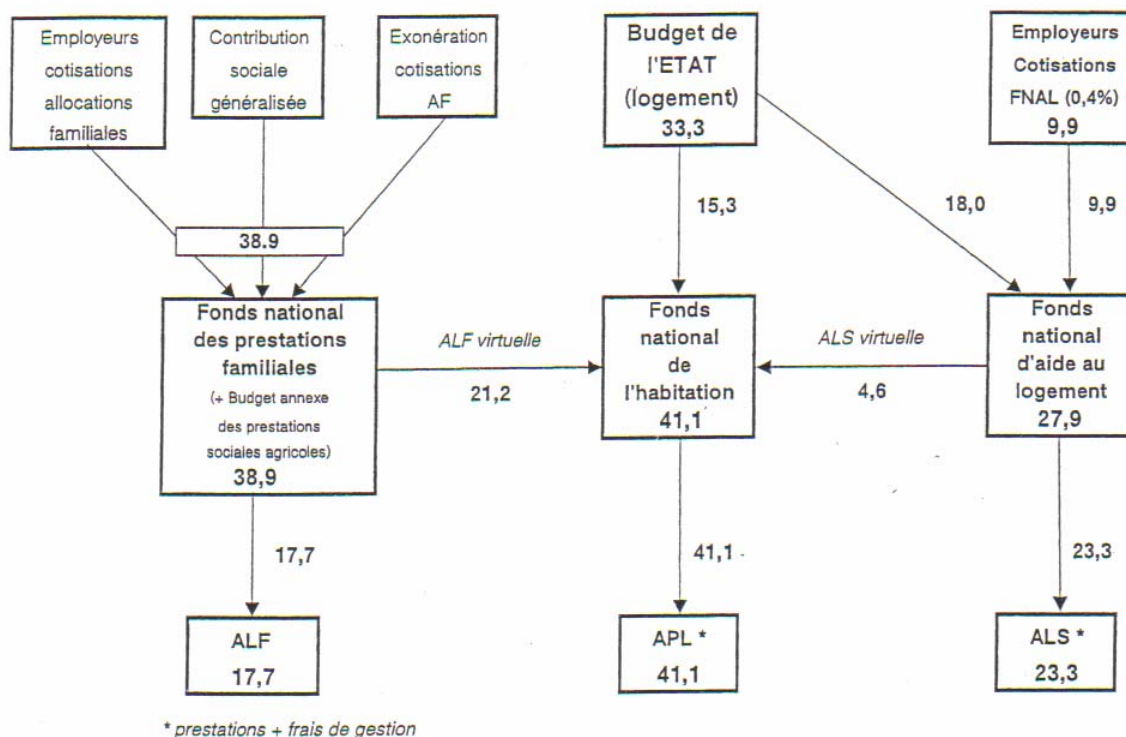
Présentation des différentes aides personnelles

- I. Circuit de financement des aides personnelles au logement en 1999 et 2005**
- II. L'aide personnalisée au logement – APL**
- III. L'allocation logement à caractère social – ALS**
- IV. L'allocation logement à caractère familial – ALF**
- V. L'allocation logement temporaire – ALT**

Les aides personnelles au logement sont collectées et redistribuées grâce au FNAL, récemment (décret du 8 juin 2005) récemment fusionné avec le Fonds National de l'Habitation. Le fonds national d'aide au logement finance l'APL et l'ALF. Il centralise la majorité des ressources pour les aides personnelles. Le FNAL est placé sous l'autorité conjointe de 4 ministres différents et est géré par la Caisse des dépôts et consignations, pour le compte du Trésor public.

Les deux schémas de collecte des fonds destinés aux aides personnelles au logement présentés ici (version 1999 et version 2005) montrent l'évolution récente du dispositif, ainsi que l'inter-relation

Financement des aides personnelles au logement versées en 1999 (en MdF)



FNPF : Fonds national des prestations familiales
BAPSA : Budget annexe des prestations sociales agricoles
FNH : Fonds national de l'habitation
FNAL : Fonds National des Aides au Logement

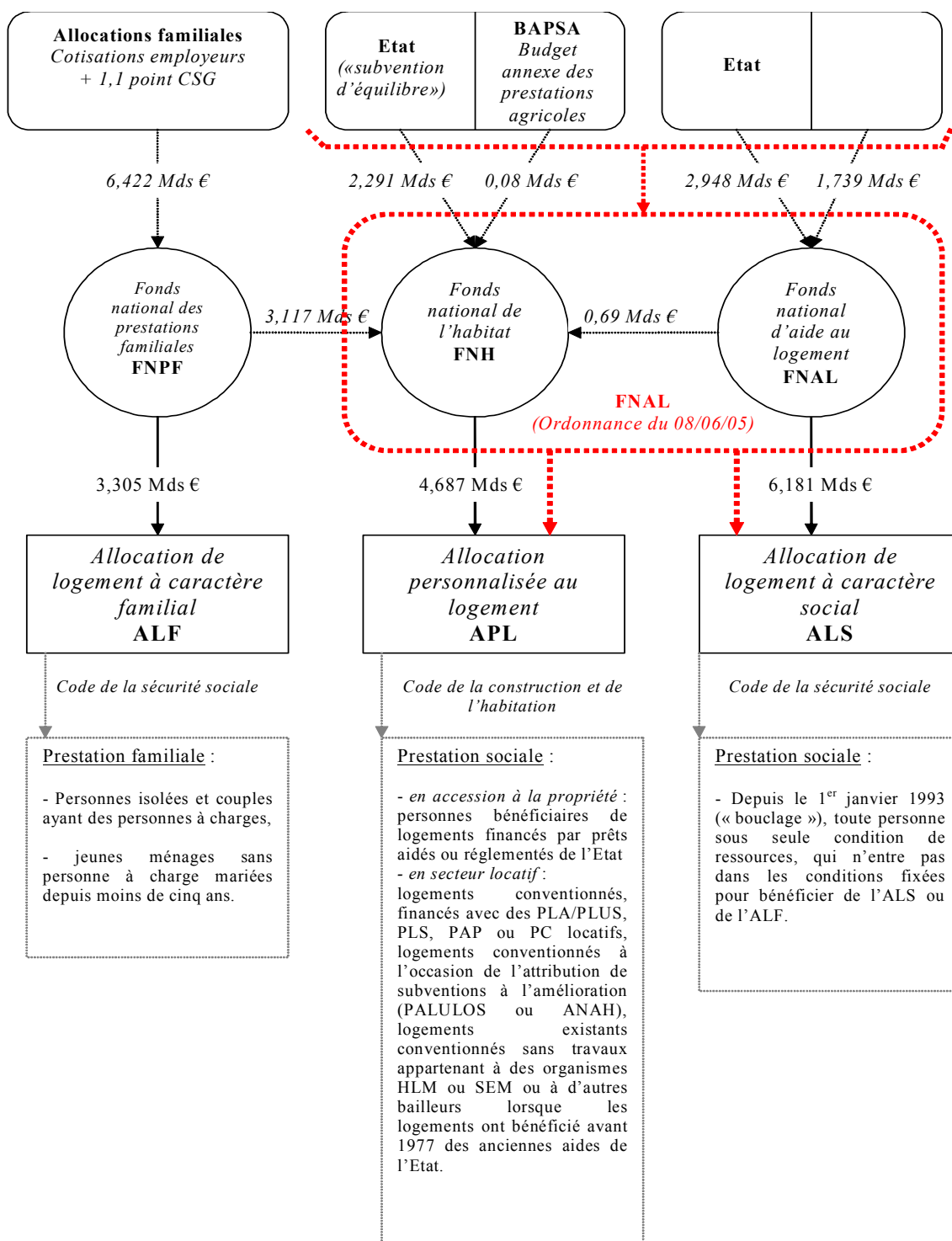
Source : le financement du logement en France, 2001

existante entre les deux domaines a priori disjoints qu'incarnent le Code de la Construction et de l'Habitation d'une part et celui de la Sécurité sociale d'autre part.

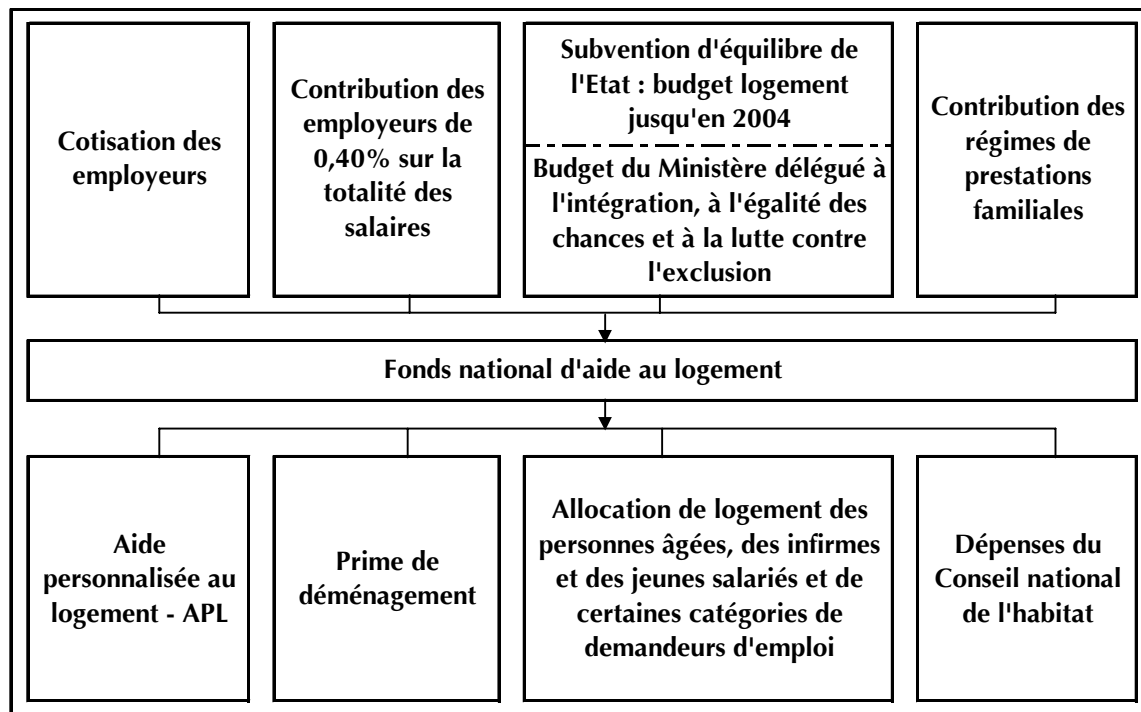
Par ce simple descriptif fonctionnel, nous nous trouvons au point d'aboutissement de la réforme Barre du financement du logement : les aides relevant du champ de la protection sociale ont rejoint celles soutenant le secteur de la construction et semblent désormais dépendantes l'une de l'autre.

Les circuits de financement des aides personnelles au logement

Source : Séminaire Logement de l'E.N.A. (2005) – Rapport sur les Aides publiques au logement

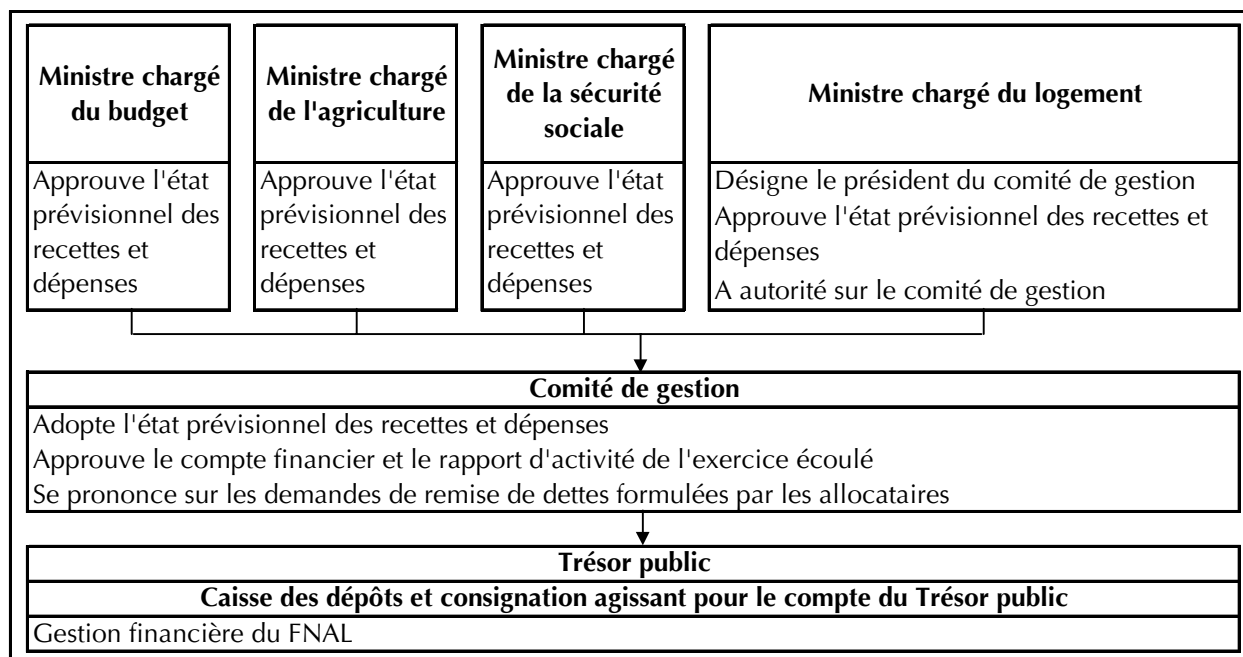


Ressources et dépenses du FNAL



Conception : Commissariat général du Plan

Schéma de fonctionnement du FNAL



Conception : Commissariat général du Plan

Aide personnalisée au logement – APL

❑ **Création :**

1977

❑ **Compétences :**

L'Etat est l'autorité compétente en matière d'aide personnalisée au logement.

Il intervient dans son financement, l'établissement de ses barèmes et plafonds ainsi que dans l'organisation du système de distribution.

La place du bailleur se cantonne à l'émission de la demande et à la réception de l'aide.

❑ **Conditions :**

- L'APL est attribuée aux personnes de nationalité française et aux personnes de nationalité étrangère titulaires d'un des titres de séjour ou documents justifiant de la régularité du séjour.
- Elle n'est pas attribuée aux personnes qui sont locataires d'un logement appartenant à l'un de leurs ascendants ou descendants, ou ceux de leur conjoint ou concubin ou de toute personne liée à elles par un contrat conclu en application de l'article 515-1 du code civil.

❑ **Distribution :**

- Pour bénéficier de l'APL, il faut déposer une demande auprès de la Caisse d'Allocation Familiale (CAF) ou de la Caisse de Mutualité Sociale Agricole, suivant le régime (général ou agricole) de protection sociale du demandeur.
- Les APL sont versées mensuellement aux bénéficiaires.

❑ **Barème et plafonds :**

Le barème est fonction :

- de la situation de famille du demandeur
- de ses ressources
- du montant du loyer ou des charges de remboursement des prêts contractés pour l'acquisition ou l'amélioration du logement.
- Depuis le 1^{er} janvier 2001, un barème unique de calcul de l'aide personnalisée au logement et des allocations logement familiale et sociale s'applique pour les aides au logement locatif. Il est révisé chaque année à une date fixée par décret depuis le 8 juin 2005. Auparavant, il était révisé chaque année le 1^{er} juillet. Il tient compte de l'évolution constatée des prix de détail et du coût de la construction.
- Les plafonds de loyers et de mensualités, le montant forfaitaire des charges ainsi que les zones géographiques à l'intérieur desquelles sont déterminés ces plafonds sont fixés par arrêté conjoint des ministres en charge du logement, du budget, de la sécurité sociale et de l'agriculture.

Les plafonds sont donc la seule partie du barème dans laquelle l'aspect géographique du logement est pris en compte, à travers des zonages nationaux.

❑ **Budget :**

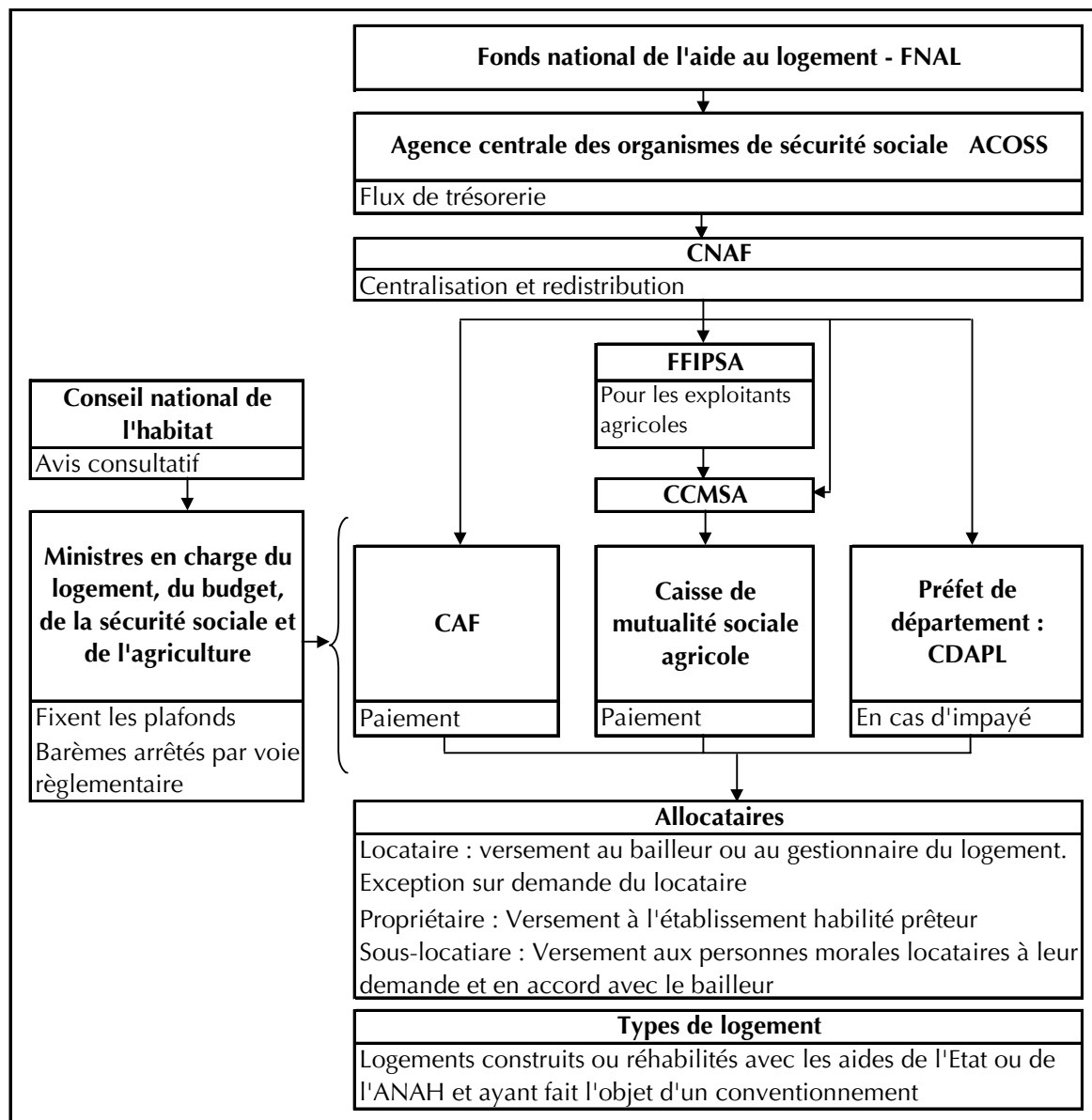
- Fonds national d'aide au logement – FNAL – depuis l'ordonnance n°2005-655 du 8 juin 2005.
- Auparavant, l'APL était financée sur le Fonds national de l'habitation (FNH), lui-même financé par le FNAL, le Fonds national d'Aide au Logement, le Fonds National des prestations familiales et une subvention d'équilibre inscrite au budget de l'Etat.
- Aide non contingentée.

❑ **Contrôle :**

La MILOS (Mission interministérielle d'inspection du logement social) contrôle l'application des conventions donnant droit à l'APL.

Loi n°77-1 du 3 janvier 1977 ; Code de la construction et de l'habitation : articles L. 351-1 à L. 351-15 et articles R 351-1 à R 351-66 ; Ordonnance 2005-655 du 8 juin 2005

Circuit de l'aide personnalisée au logement



Conception : Commissariat général du Plan

Prime de déménagement

❑ Création :

1987

❑ Public :

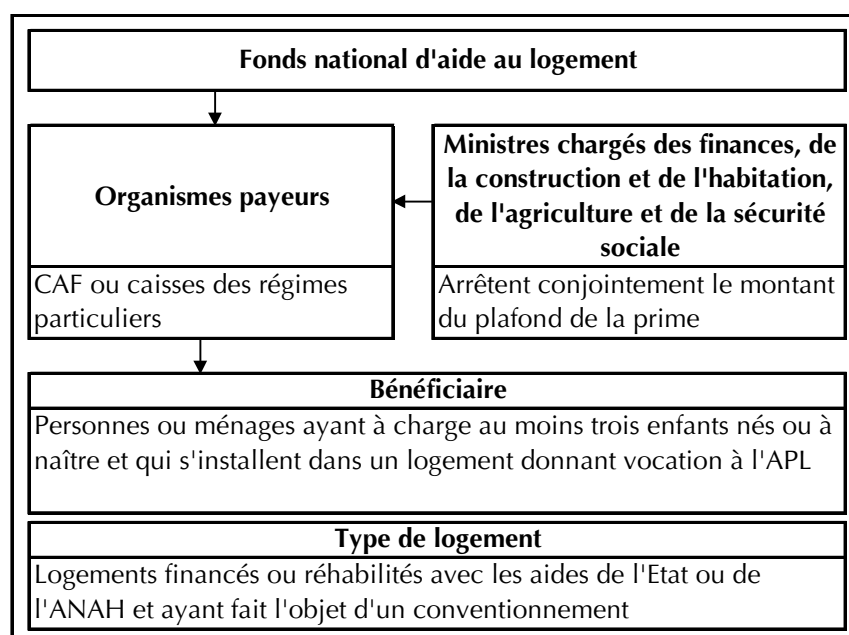
Les bénéficiaires d'une aide au logement peuvent prétendre au versement d'une prime de déménagement lorsqu'ils changent de logement en raison de la naissance d'un troisième enfant (ou plus).

❑ Distribution :

Caisse d'allocations familiales si le bénéficiaire dépend du régime général ou autres caisses s'il dépend d'un régime particulier.

❑ Montant :

Elle est égale à la dépense justifiée du déménagement dans la limite d'un plafond. Ce plafond est revalorisé au 1er janvier 2005.



Conception : Commissariat général du Plan

CCH L. 351-5 et R. 351-23 à 351-25

Allocation logement à caractère social

ALS

❑ **Création :**

1971

❑ **Budget**

Financée par le Fonds national d'aide au logement - FNAL

Aide non contingentée.

❑ **Compétences :**

L'Etat a un rôle déterminant dans le circuit de l'ALS puisqu'il participe largement à son financement et en détermine les barèmes.

❑ **Conditions :**

- L'aide personnalisée au logement est attribuée aux personnes de nationalité française et aux personnes de nationalité étrangère titulaires d'un des titres de séjour ou documents justifiant de la régularité du séjour ;
- Elle n'est pas attribuée aux personnes locataires d'un logement appartenant à l'un de leurs ascendants ou descendants, ou ceux de leur conjoint ou concubin ;
- Elle est attribuée sous conditions de ressources
- Le bénéficiaire doit pouvoir vivre dans un logement disposant d'au moins une arrivée d'eau potable, d'un système d'évacuation des eaux usées, d'un WC et d'un moyen de chauffage (pour les logements construits après le 1^{er} septembre 1948 et pour les HLM, ces conditions sont présumées remplies).

❑ **Barème et plafonds :**

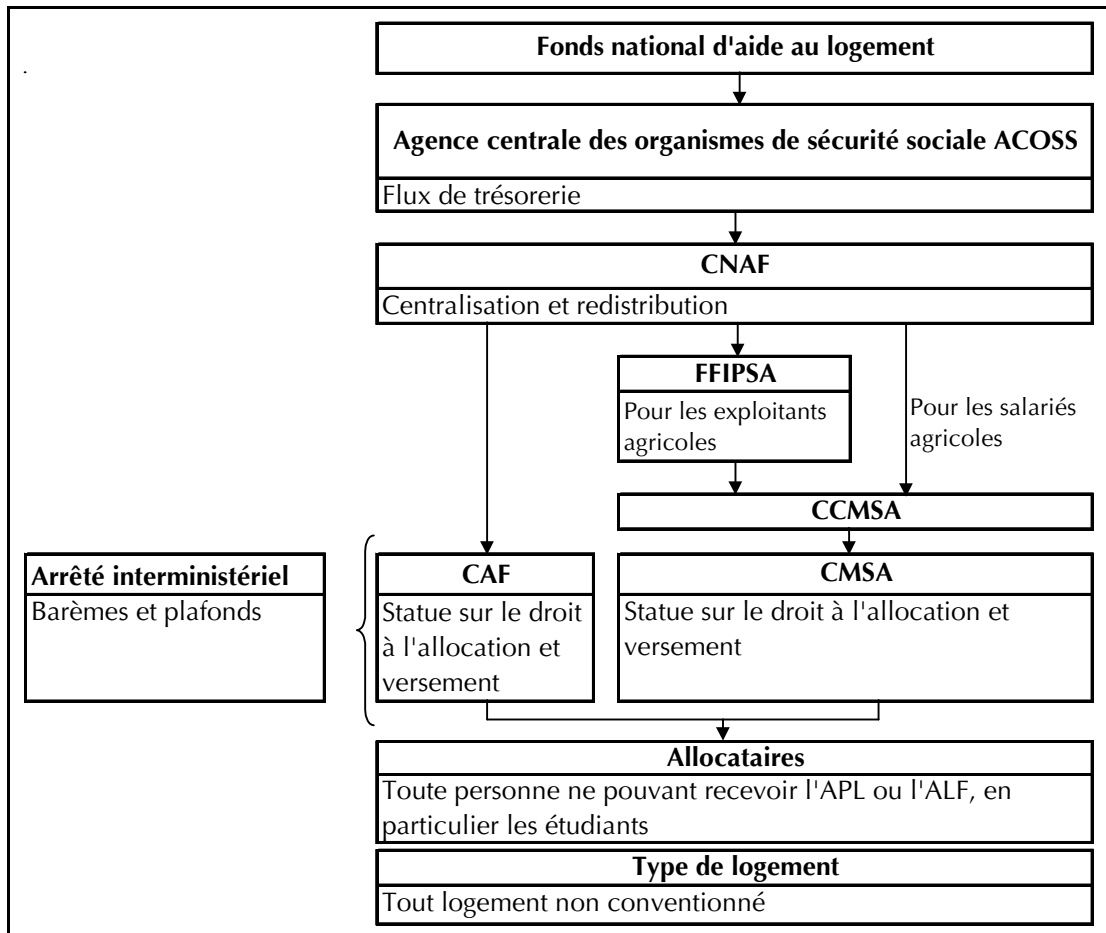
Le barème tient compte :

- Du montant du loyer ou de la mensualité acquittée par le bénéficiaire dans la limite d'un plafond qui varie selon la zone géographique où se situe le logement (zone I : région parisienne ; zone II : villes de plus de 100 000 habitants ; zone III : reste de la France) et la composition du ménage.
- Des ressources du ménage (revenus nets catégoriels de l'année civile précédant la période de paiement)
- Du nombre de personnes composant le ménage.

Le barème est révisé annuellement au 1^{er} juillet. Le loyer principal effectivement payé n'est pris en considération que dans la limite du prix licite et de plafonds mensuels fixés par arrêté interministériel.

Loi du 16 juillet 1971 relative à l'allocation de logement ; Code de la sécurité sociale, L. 831-1 à L. 835, R. 831-1 à R. 835-1

Circuit de distribution de l'ALS



Conception : Commissariat général du Plan

Allocation de logement à caractère familial – ALF

❑ Création :

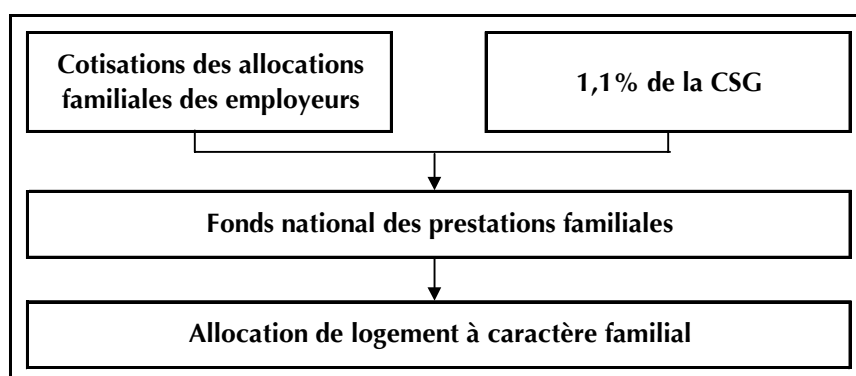
1948

❑ Budget :

Budget de la sécurité sociale

L'ALF est une aide non contingentée.

❑ Financement :



Conception : Commissariat général du Plan

❑ Conditions :

Logement disposant d'au moins une arrivée d'eau potable, d'un système d'évacuation des eaux usées, d'un WC et d'un moyen de chauffage (pour les logements construits après le 1^{er} septembre 1948 et pour les HLM, ces conditions sont présumées remplies)

❑ Barème :

Il tient compte :

- du montant du loyer ou de la mensualité acquittée par le bénéficiaire dans la limite d'un plafond qui varie selon la zone géographique où se situe le logement (zone I : région parisienne ; zone II : villes de plus de 100 000 habitants ; zone III : reste de la France) et de la composition du ménage.
- des ressources du ménage (revenus nets catégoriels de l'année civile précédant la période de paiement)
- du nombre de personnes composant le ménage.

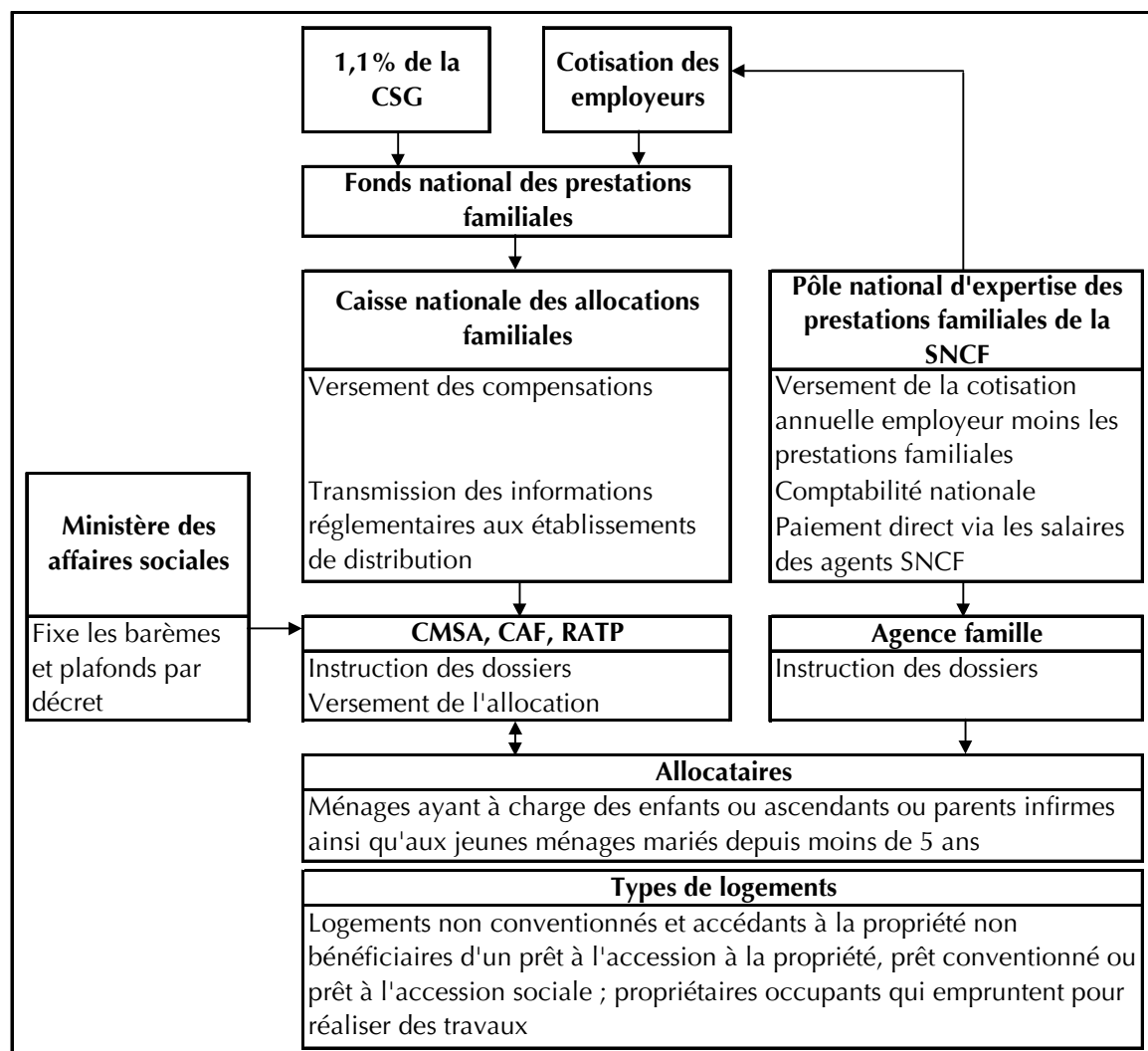
Le barème est révisé annuellement au 1^{er} juillet.

Aide non cumulable avec l'APL (Aide personnalisée au logement).

Loi du 1^{er} septembre 1948 instituant l'aide au logement.

Code de la sécurité sociale : Articles L. 511-1 à L. 513-1, L. 542-1 à L. 542-7 et L. 755-21, D. 511-1 et D. 511-2, D. 542-1 à D. 542-40, D. 755-12 à D. 755-38

Circuit de distribution de l'ALF



Conception : Commissariat général du Plan

Aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (Allocation de logement temporaire) ALT

L'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et l'aide au logement temporaire pour les gens du voyage relèvent des mêmes acteurs et sont toutes deux regroupées sous le sigle ALT.

Nous avons regroupé dans ce chapitre, l'allocation de logement temporaire (ALT) avec les aides personnelles car il s'agit d'une aide visant à permettre à des personnes en grande difficulté de se loger temporairement, bien qu'elle ne leur soit pas directement versée. Cette aide regroupe également les financements versés pour le développement d'aires d'accueil des gens du voyage.

❑ Création :

1991

❑ Budget :

En 2003, 72,9 millions d'euros ont été versés aux associations ayant conclu une convention avec l'Etat.

❑ Financement :

Fonds national d'aide au logement.

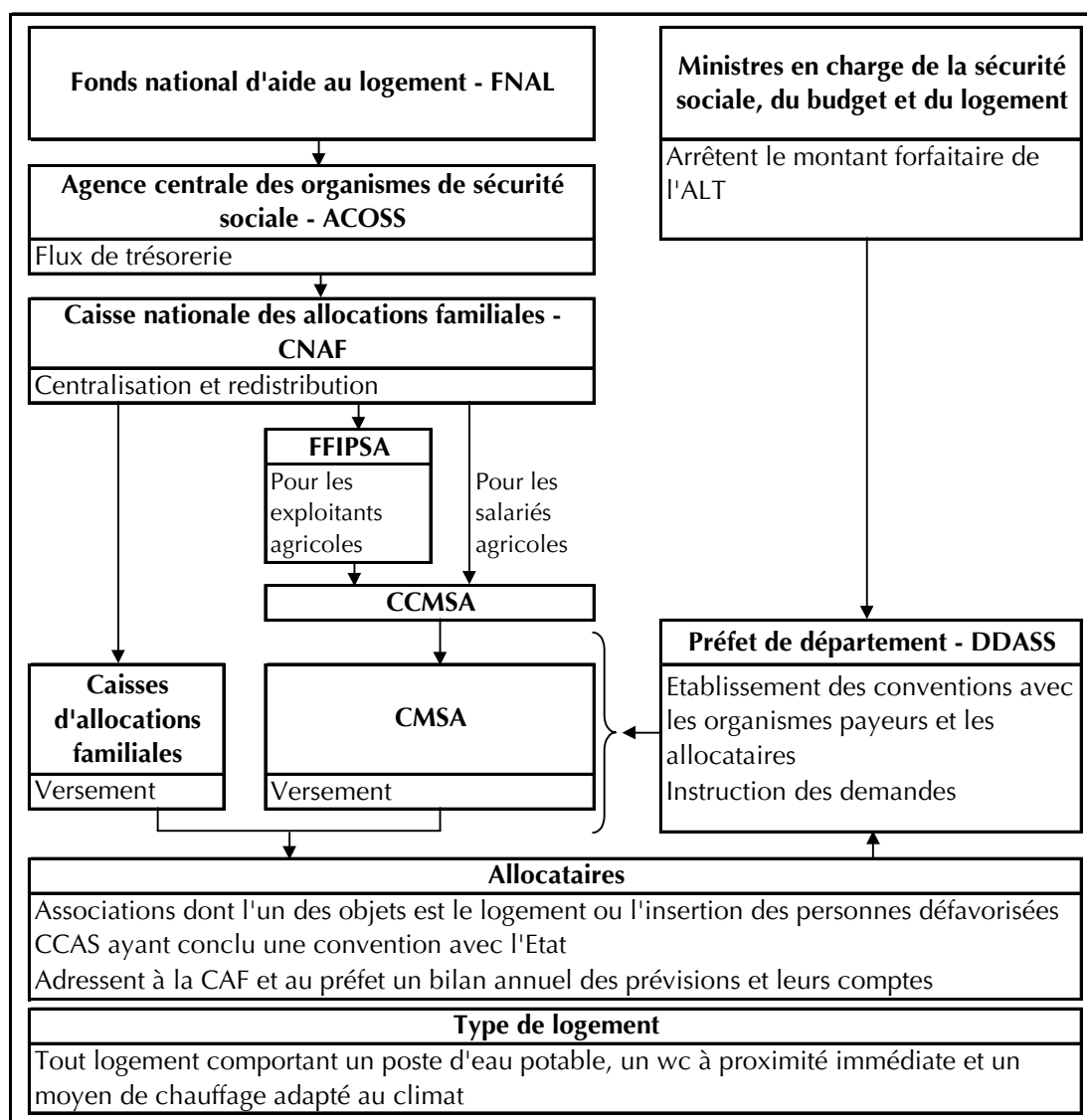
Aide forfaitaire et non contingentée.

❑ Montant :

Le montant de l'aide est égal à un plafond de loyer et à une majoration forfaitaire au titre des charges. Ces montants sont fixés au 1^{er} janvier de chaque année par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale, du budget et du logement.

Loi n°91-1406 du 31 décembre 1991 ; Code de la sécurité sociale : L. 851-1 à L. 851-4

Schéma de distribution de l'ALT



Conception : Commissariat général du Plan

Allocation de logement temporaire pour les aires d'accueil des gens du voyage ALT

❑ Création :

2001

❑ Financement :

Fonds national d'aide au logement.

Aide forfaitaire et non contingentée.

❑ Conditions :

L'aire d'accueil doit comporter des emplacements suffisamment grands pour une caravane et son véhicule tracteur, des installations sanitaires minimales (douches, wc, eau courante, électricité), ainsi qu'un dispositif de gestion et de gardiennage.

❑ Schéma départemental d'implantation des aires permanentes d'accueil

- Précise la destination des aires permanentes d'accueil et leur capacité.
- Définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui les fréquentent.
- Détermine les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels et définit les conditions dans lesquelles l'Etat intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements.
- Elaboration :

Par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général.

Après avis du conseil municipal des communes concernées et de la commission consultative, il est approuvé conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général.

Le schéma départemental est révisé selon la même procédure au moins tous les six ans à compter de sa publication.

❑ Commission consultative :

- Composition :

Dans chaque département, une commission consultative, comprenant notamment des représentants des communes concernées, des représentants des gens du voyage et des associations intervenant auprès des gens du voyage, est associée à l'élaboration et à la mise en œuvre du schéma.

Présidée conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et par le président du conseil général ou par leurs représentants.

- Missions :

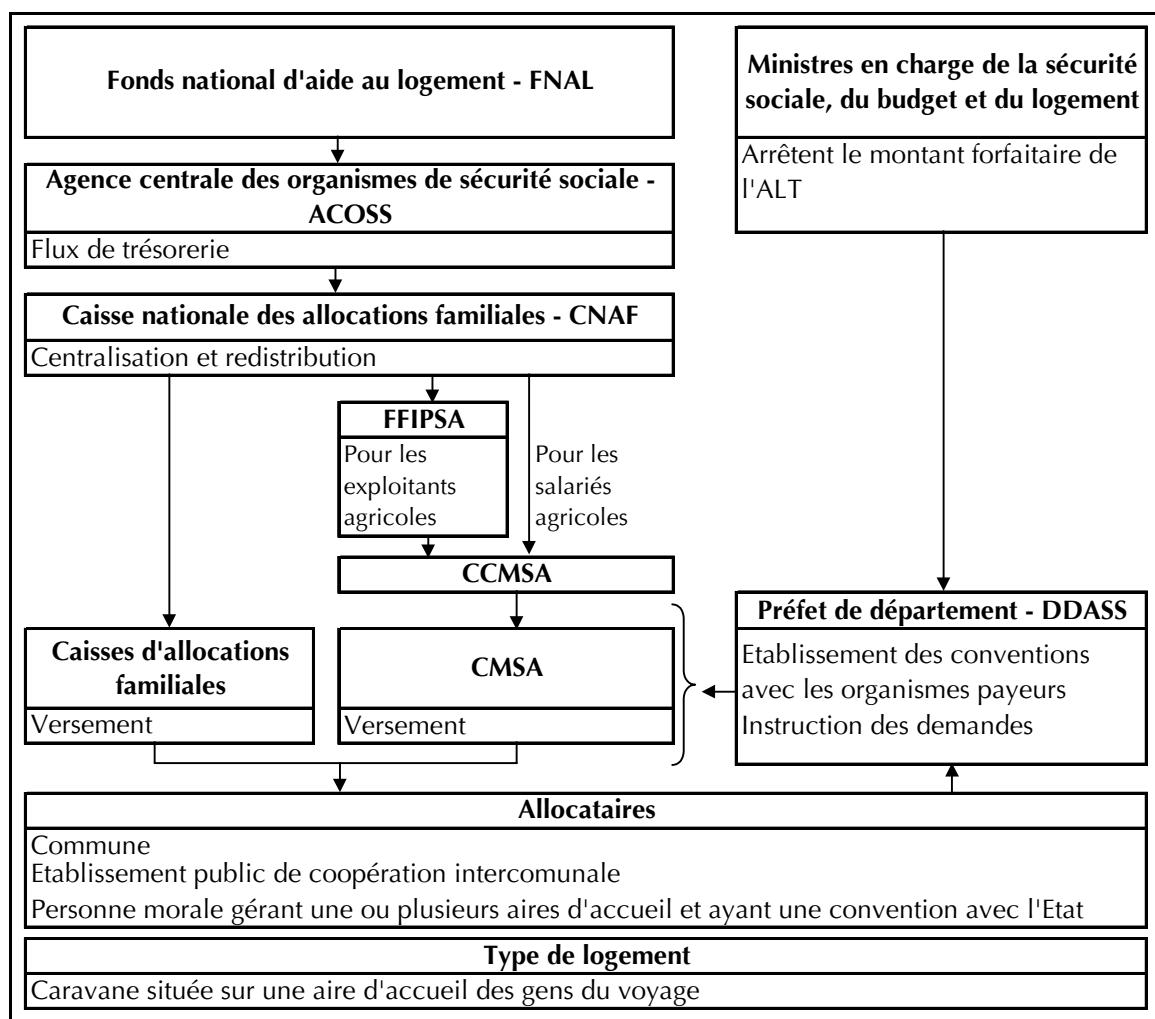
Etablit chaque année un bilan d'application du schéma.

Peut désigner un médiateur chargé d'examiner les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ce schéma et de formuler des propositions de règlement de ces difficultés. Le médiateur rend compte à la commission de ses activités.

Loi du 31 décembre 1991 ; Code de la sécurité sociale : L. 851-1 à L. 851-4 ; Décrets 2001-568 et 2001-569

Depuis la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000, l'ALT finance l'aide à la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

Schéma de distribution de l'ALT gens du voyage



Conception : Commissariat général du Plan

Chapitre IV :

Des circuits d'aides aux producteurs démultipliés

Données de cadrage

Les aides aux producteurs correspondent aux aides d'Etat versées directement ou indirectement à tous les producteurs de logement en France, y compris les particuliers. On les identifie généralement en distinguant aides à la pierre, aides de circuit et aides fiscales, représentées dans le chronogramme historique proposé ci-après.

▪ Aides à la pierre :

Les aides à la pierre sont constituées de versements de la collectivité aux producteurs. Elles peuvent prendre la forme de subventions de l'Etat versées aux organismes constructeurs lorsqu'ils ont obtenu un agrément pour la réalisation de logements sociaux. Le montant total des aides à la pierre versées s'élevait à 11 milliards d'euros en 2003. Dans le projet de loi de finances de 2005, le total des aides budgétaires à la pierre était de 16,2 milliards d'euros. Le total des dépenses fiscales de l'Etat (aides non budgétaires) dans le projet de loi de finances 2005 s'élevait à 9 590 milliards d'euros.

Toutes les aides à la pierre se concrétisent, dans le montage des opérations, en la combinaison possible de différents types de prêts (PLUS – PLA-I par exemple), déterminant les conditions d'accès au logement en fonction de plafonds de ressources, et en fonction de niveaux de « prix de sortie » plafonnés dans le cadre du logement social. Ces prêts constituent ainsi une pièce maîtresse du dispositif de mise en œuvre de la norme de mixité sociale, dans les agglomérations « éligibles » à l'application de cette norme.

Mais ils peuvent également, à l'inverse, assurer le regroupement de ménages à revenus similaires lorsqu'une opération est montée sans recours à des types de financements divers. C'est notamment pour cette raison que la réforme barre de financement du logement avait modifié les modes de financement du logement, le dispositif d'aide à la pierre ayant été accusé, dans les années 75, de « produire » de la ségrégation socio-spatiale.

▪ Autres aides aux producteurs :

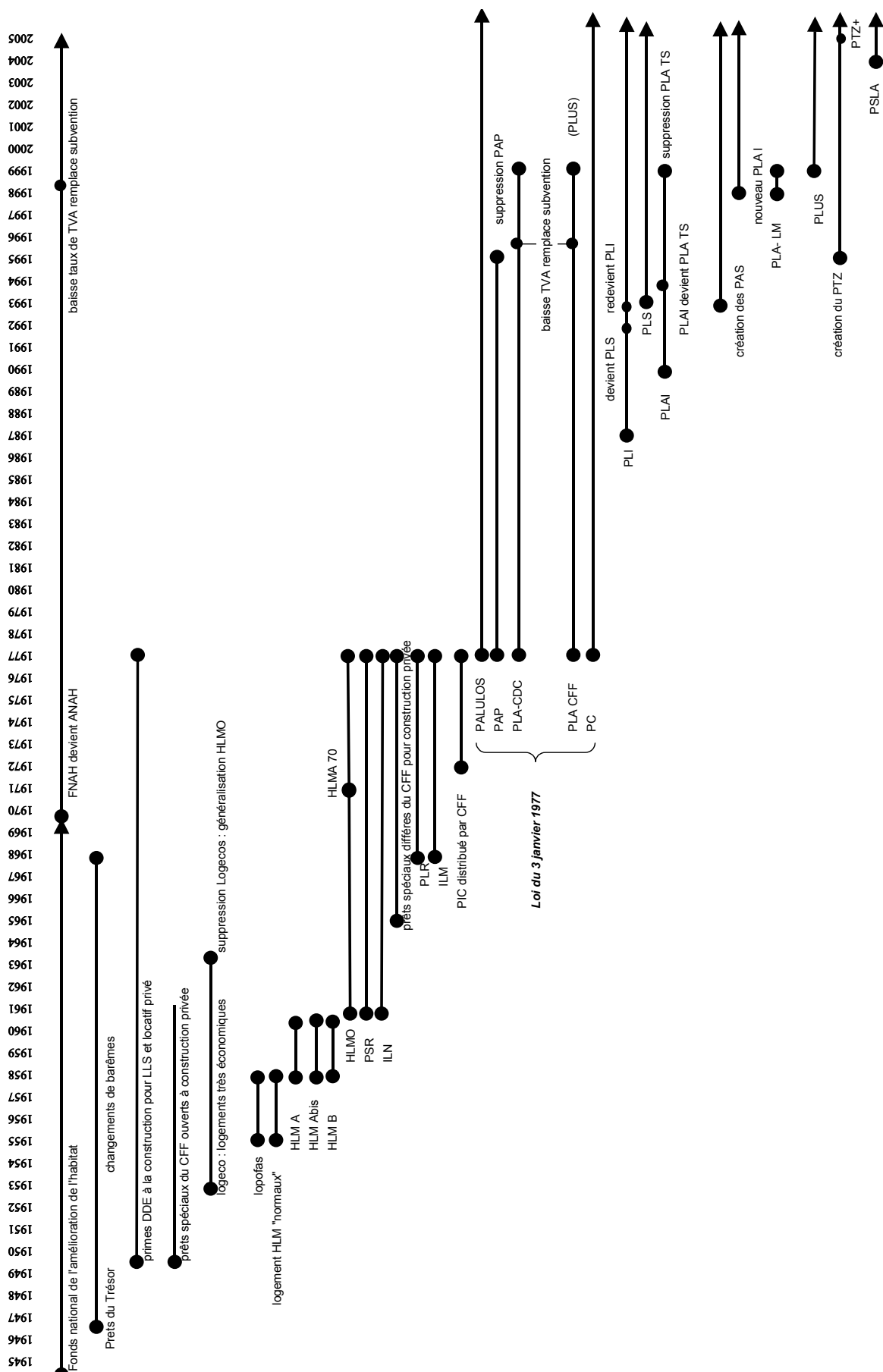
Les aides aux producteurs incluent également les avantages de taux, les avantages fiscaux et les autres aides (aides de circuit, aides fiscales, exonérations diverses en fonction de la localisation des opérations réalisées...). Depuis 1998, les avantages fiscaux prennent une part dominante dans les aides aux producteurs.

L'objectif des aides fiscales est de favoriser la production de logements neufs ou réhabilités, en incitant à la mise sur le marché de logements conventionnés éligibles à l'APL. Le développement de ce type d'aides a été conçu comme une diversification des types de soutiens financiers apportés par l'Etat à la construction. Concernant les avantages de taux, ils bénéficient de manière prépondérante aux ménages, grâce aux « prêts aidés », alors que les prêts pour le secteur locatif social tenaient autrefois la première place.

Les prêts pour les logements locatifs sociaux conçus à destination des bailleurs sociaux sont effectués par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), centralisant la collecte des fonds du livret A. Le niveau du taux d'intérêt du livret A est un élément déterminant du coût de la ressource des prêts au logement locatif social. Au 1^{er} août 2005, le taux de rémunération du livret A, ainsi que celui d'autres produits dont la rémunération est indexée sur le livret A, a été fixé à 2%. Le calcul de ce taux est effectué automatiquement par la Banque de France et transmis au directeur du Trésor.

Les aides aux producteurs de logements locatifs sociaux se déclinent en différents prêts distribués par la Caisse des dépôts et consignations. On peut également y ajouter les aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, seul acteur national à distribuer des aides pour la réhabilitation de logements privés, à destination des propriétaires occupants ou bailleurs, privés ou publics, qui s'engagent dans des opérations de réhabilitation. Les particuliers peuvent également recevoir des aides de l'Etat pour l'acquisition de logements neufs ou anciens via des prêts comme le prêt à taux zéro.

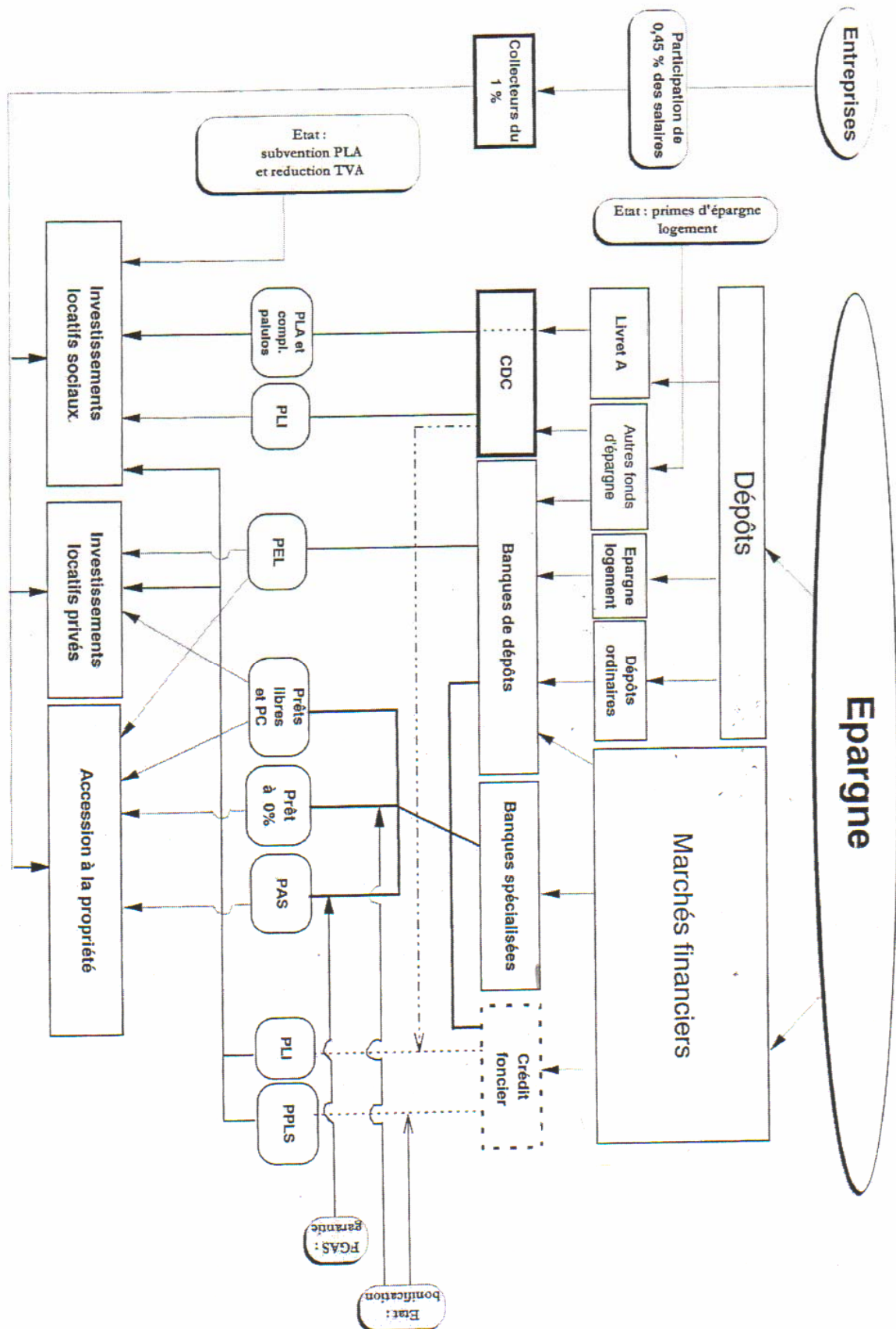
AIDES A LA PIERRE



Représentation historique des aides (Aides à la pierre)²⁹

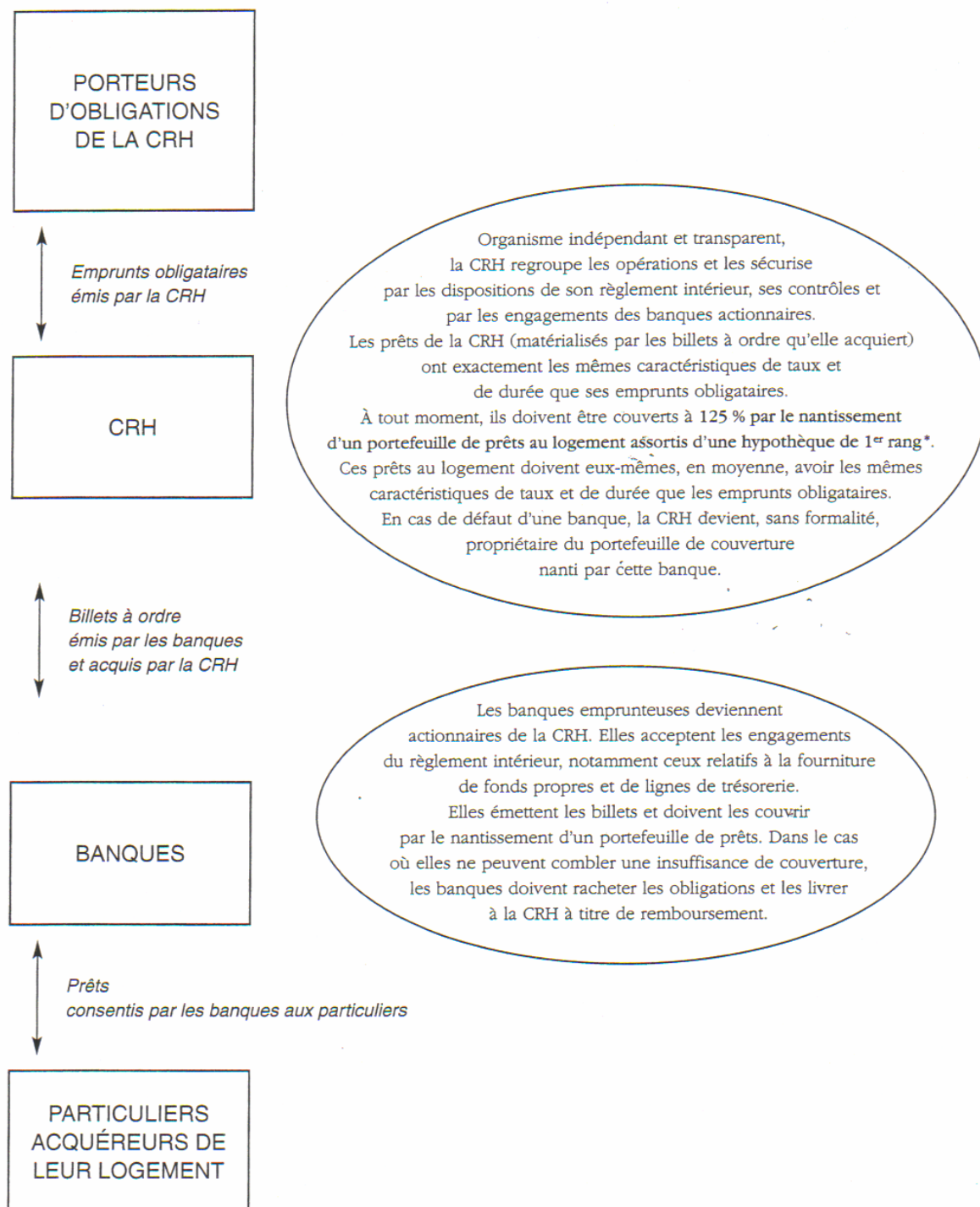
²⁹ Source : Séminaire Logement de l'E.N.A. (2005) – Rapport sur les Aides au Logement (Annexes)

Principaux circuits de financement et d'aide pour l'investissement en logement



Le schéma précédent n'intègre pas l'activité de la Caisse de refinancement de l'habitat présenté en complément ci-dessous.

L'unique activité de la Caisse de refinancement de l'habitat est le refinancement des prêts acquéreurs au logement des banques



Source : Rapport d'activité 2004 de la Caisse de refinancement de l'habitat (2005)

I. Présentation des principales aides perçues par les producteurs de logement social ou conventionné

□ Les prêts à destination des constructeurs de logement social

- Le prêt locatif à usage social PLUS
- Le prêt locatif aidé d'insertion PLAI
- La prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale PALULOS
- Le prêt locatif intermédiaire PLI
- Le prêt locatif social PLS

□ Les subventions de l'ANAH

II. Les aides à l'accession à la propriété

- Le prêt à taux zéro PTZ
- Le prêt à l'accession sociale PAS
- Le prêt social location accession PSLA

□ Les dispositifs d'aide à l'accession de logements locatifs

- Le dispositif Robien
- Le dispositif « Robien social » ou ancien dispositif Lienemann
- Le dispositif Besson
- Le dispositif Périssol

III. Les aides fiscales

□ Les exonérations de taxe

- L'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties TFPB
- La TVA à 5,5%

□ Les aides à l'épargne

- Le livret A
- Le plan épargne logement PEL
- Le compte épargne logement CEL

IV. Les aides issues de la participation des employeurs à l'effort de construction

- L'avance loca-pass
- La garantie loca-pass
- Le prêt sécuri-pass
- Le prêt pass-travaux
- L'Aide Mobili-Pass
- Les Autres prêts

I. Présentation des principales aides perçues

par les producteurs de logement social ou conventionné

Prêt locatif à usage social – PLUS

En 2003, les encours de prêts au logement social et à la politique de la ville (comprenant les prêts projets urbains, PPU, qui ne concernent pas le logement) de la Caisse des dépôts et consignations s'élevaient à 79,3 milliards d'euros³⁰.

En 2003, 38 715 logements locatifs sociaux ont reçu un agrément de l'Etat pour un prêt locatif à usage social³¹.

❑ **Création :**

1997 : a remplacé le Prêt locatif aidé (PLA)

❑ **Caractéristiques financières du prêt de la CDC :**

Prêt de la Caisse des dépôts et consignations :

- Prêt à 3,4% sur 50 ans maximum pour le foncier
- Prêt à 3,4% sur 35 ans maximum pour le bâti
- Indice de révision : taux du livret A.
- Le montant du prêt peut couvrir le prix de revient total de l'opération (TVA à taux réduit comprise), déduction faite des autres financements.

❑ **Subvention de l'Etat :**

- Calculée sur la base de la surface utile au taux maximal de 5% (6,5 % sur dérogation du préfet) du coût de l'opération dans le neuf et 10% dans l'acquisition-amélioration (11,5 % sur dérogation du préfet).
- TVA à 5,5% sur livraison à soi-même.
- Exonération de TFPB pendant 15 ans sur les opérations de construction dès lors que le prêt et la subvention éventuelle représentent plus de la moitié du prix de revient et sur les opérations d'acquisition-amélioration pour les logements acquis à compter du 1^{er} janvier 1998.

❑ **Conditions :**

- Les logements destinés à être occupés par des ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources, modulés selon le nombre de personnes composant le ménage et la zone d'implantation du logement.
- Pour les opérations d'acquisition-amélioration de logements en vue de la réhabilitation, le montant des travaux doit représenter au moins 20% du coût de l'opération.

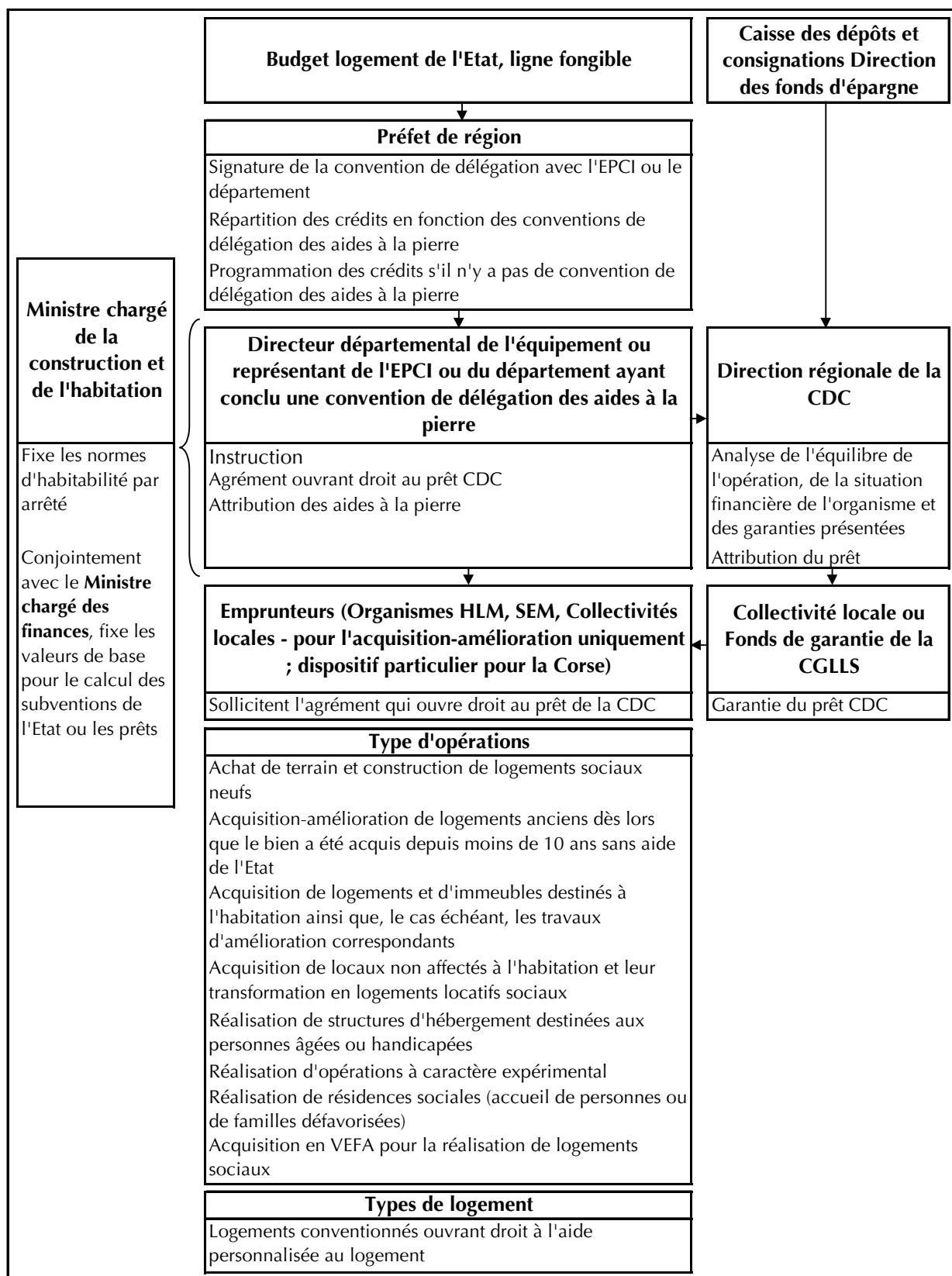
³⁰ Source : *Rapport annuel des fonds d'épargne*, Caisse des dépôts et consignations, 2003

³¹ Source : *Rapport annuel des fonds d'épargne*, Caisse des dépôts et consignations, 2003

- Au moins 30% des logements financés doivent être attribués à des ménages dont les ressources sont inférieures à 60% du plafond de ressources.
- Jusqu'à 10% des logements peuvent être attribués à des ménages dont les revenus dépassent les plafonds de ressources, dans la limite de 120%.
- Loyer maximum fixé par la convention APL en fonction d'un prix au mètre carré de surface utile qui varie selon la zone géographique. Il évolue le 1^{er} juillet de chaque année en fonction de la variation de la moyenne sur quatre trimestres de l'indice du coût de la construction publié par l'INSEE.
- Des normes minimales d'habitabilité sont prévues par arrêté.

Article 17 de la loi de finances pour 1997 ; article 14 de la loi de finances pour 1998 ; décret n°87-1112 du 24 décembre 1987 (article R. 331-1 et suivants du CCH) ; décret n°95-637 du 5 mai 1995 ; décret n°96-860 du 2 octobre 1996 ; Décret n°97-1261 du 29 décembre 1997 ; décret n°98-331 du 30 avril 1998 ; décret n°99-609 du 9 juillet 1999 ; décret n°99-974 du 14 septembre 1999.

Schéma de fonctionnement du PLUS

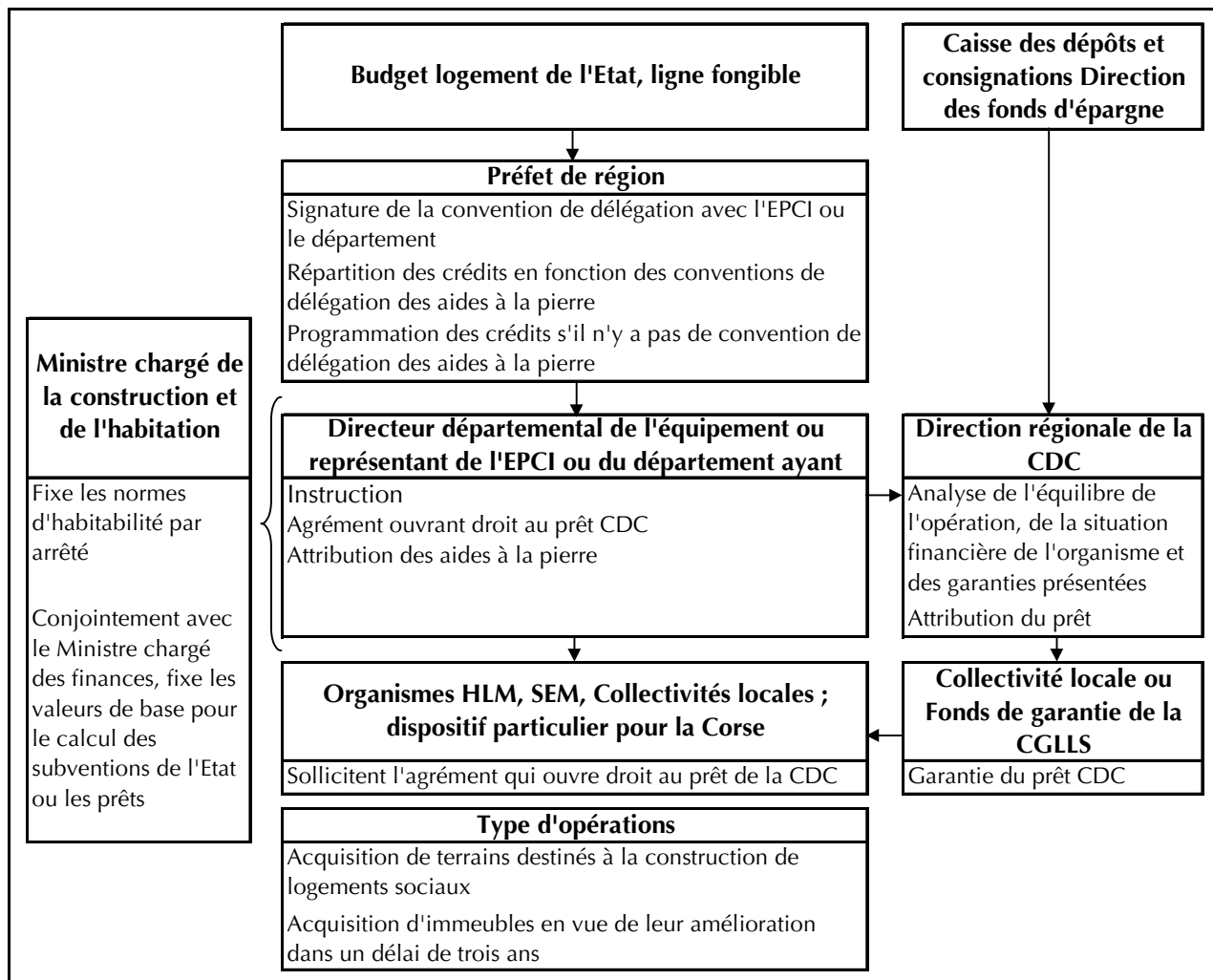


Conception : Commissariat général du Plan

PLUS anticipation foncière

Prêt de la CDC présentant toutes les caractéristiques du PLUS, à l'exception des objectifs, des emprunteurs et du différé d'amortissement ou du différé total d'une durée maximum de 4 ans.

Schéma de fonctionnement du PLUS anticipation foncière



Conception : Commissariat général du Plan

Le prêt locatif à usage social construction-démolition PLUS-CD dans le cadre de l'ANRU

❑ Création :

2001 pour le PLUS-CD ; 2003 : Création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

❑ Conditions :

- 50% des loyers doivent être inférieurs à 90% du plafond PLUS et 50% des logements construits doivent être destinés au relogement.
- L'application de cette dernière contrainte s'étant avérée peu opérationnelle, il est demandé que les bailleurs s'engagent à offrir aux ménages directement concernés par la démolition des quittances compatibles avec leurs revenus et que 50% des familles soient relogées dans des logements dont la date de conventionnement n'est pas antérieure de plus de 5 ans à la date de relogement.
- Le nombre de PLUS-CD proposé dans le programme ANRU ne doit pas excéder le nombre de logements occupés devant être démolis, auquel on soustrait les relogements effectués en PLAI. Les besoins supplémentaires peuvent être financés en PLUS.

❑ Taux de subvention :

- taux de 12% sur l'assiette : aucune contrainte en terme de plafonnement des loyers inscrits dans la convention APL
- taux de 17% sur l'assiette : 50% des loyers sont plafonnés à 90% du plafond PLUS dans la convention APL
- taux de 22% sur l'assiette : 100% des loyers sont plafonnés à 90% du plafond PLUS dans la convention APL

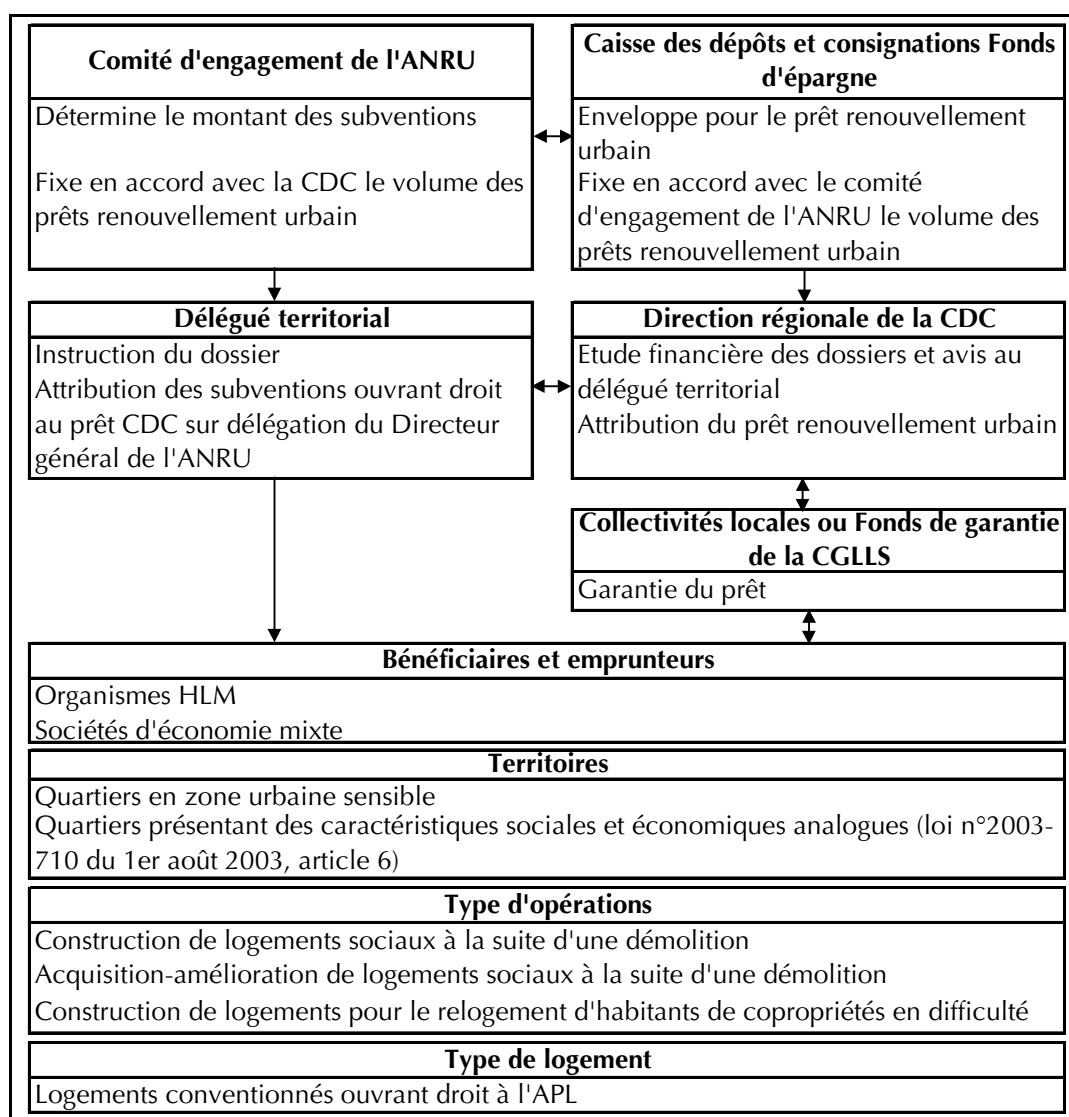
❑ Prêt :

- Prêt renouvellement urbain (PRU) de la Caisse des dépôts et consignations : mêmes caractéristiques que le PLUS (durée, plafonds de ressources) hormis le taux. L'enveloppe de PRU, bonifiée par l'UESL, sur la période 2003/2005 à la Caisse des dépôts et consignations était de 680 millions d'euros (Source : *Rapport annuel des fonds d'épargne*, Caisse des dépôts et consignations, 2003).
- Intérêts à 2.50% (révisables sur livret A) pendant 35 ans : taux privilégié pour le financement du renouvellement urbain.

PLUS-CD hors des quartiers concernés par les financements ANRU : Le circuit est identique au PLUS classique.

Circulaire n°2001-77 du 15 novembre 2001 relative à la déconcentration des décisions de financement pour démolition et changement d'usage de logements locatifs sociaux ; CCH R. 331-1 à 331-28

Schéma de fonctionnement du PLUS-CD



Conception : Commissariat général du Plan

Prêt locatif aidé d'insertion

PLA-I

En 2003, 4970 logements locatifs sociaux ont reçu un agrément de l'Etat pour un prêt locatif aidé d'insertion. Les versements des prêts PLAI et autres prêts très sociaux ont atteint 200 millions d'euros cette même année³².

□ Conditions :

- Les ressources des ménages doivent être inférieures à 60% des plafonds de ressources pris en compte pour l'accès au PLUS, sauf dérogation préfectorale.
- Le montant du loyer est limité à 88% du loyer maximum PLUS, sauf dérogation préfectorale.

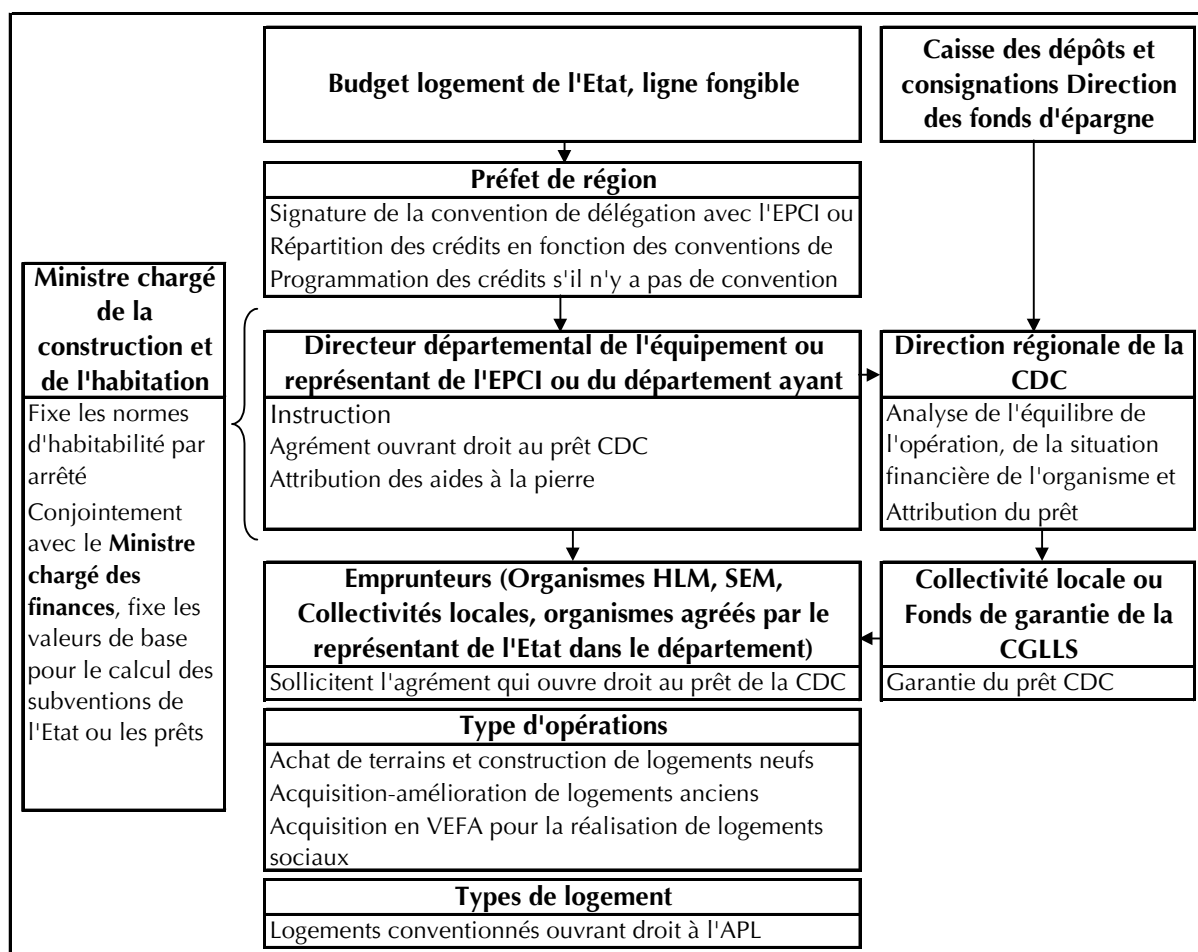
□ Caractéristiques financières :

- Prêt à 2.95% sur 35 ans (50 pour le foncier) adossé à la ressource du livret A.
- TVA à 5,5% sur livraison à soi-même
- Taux de subvention maximum 20% (25% sur dérogation du préfet pour les opérations d'acquisition-amélioration).
- Exonération de TFPB pendant 15 ans sur les opérations de construction, dès lors que le prêt et les subventions éventuelles représentent plus de la moitié du prix de revient et sur les opérations d'acquisition-amélioration, pour les logements acquis à compter du 1^{er} janvier 1998.

Circulaire n°97-51 du 29 mai 1997 ; décret 96-860 du 2 octobre 1996 (PLA fiscal) ; arrêté interministériel du 13 juin 2000

³² Source : *Rapport annuel des fonds d'épargne*, Caisse des dépôts et consignations, 2003

Schéma de fonctionnement du PLA-I



Conception : Commissariat général du Plan

Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale PALULOS

En 2003, 126 550 logement ont été réhabilités ou améliorés avec des prêts Caisse des dépôts³³.

❑ Création :

1977

❑ Conditions :

La subvention est accordée pour des logements destinés à être occupés par des ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources modulés selon le type de ménage et la zone géographique.

❑ Caractéristiques financières :

- Taux de base des travaux subventionnables au plus égal à 10% du coût prévisionnel des travaux dans la limite d'un plafond de 13 000 euros par logement.
- Taux de subvention peut être porté à 25% dans les cas suivants :
 - réalisation de travaux de sécurité, d'opérations expérimentales ou dans le cadre des opérations HVS ou de DSQ ou en ZUS
 - travaux réalisés sur les logements-foyers pour travailleurs migrants
 - réalisations de loges de gardiens
 - cas d'opérations dont le maître d'ouvrage est une commune de moins de 5 000 habitants
- Un taux de 40% peut être pratiqué à titre exceptionnel lorsque le maître d'ouvrage rencontre des difficultés financières particulières et pour la réalisation de travaux d'adaptation des logements aux besoins des personnes handicapées et des personnes âgées.
- Le plafond des travaux peut être porté à 20 000 euros par logement en cas d'augmentation de la surface habitable d'au moins 0% dans les logements achevés au 31 décembre 1960.
- Le préfet peut accorder des dérogations au montant du plafond des travaux.
- La subvention peut être majorée, dans la limite de 5%, quand des particularités locales et démographiques ou la situation du marché entraînent des coûts d'opération de nature à rendre cette majoration nécessaire. La convention de délégation des aides à la pierre détermine les secteurs géographiques concernés.
- TVA à 5.5%

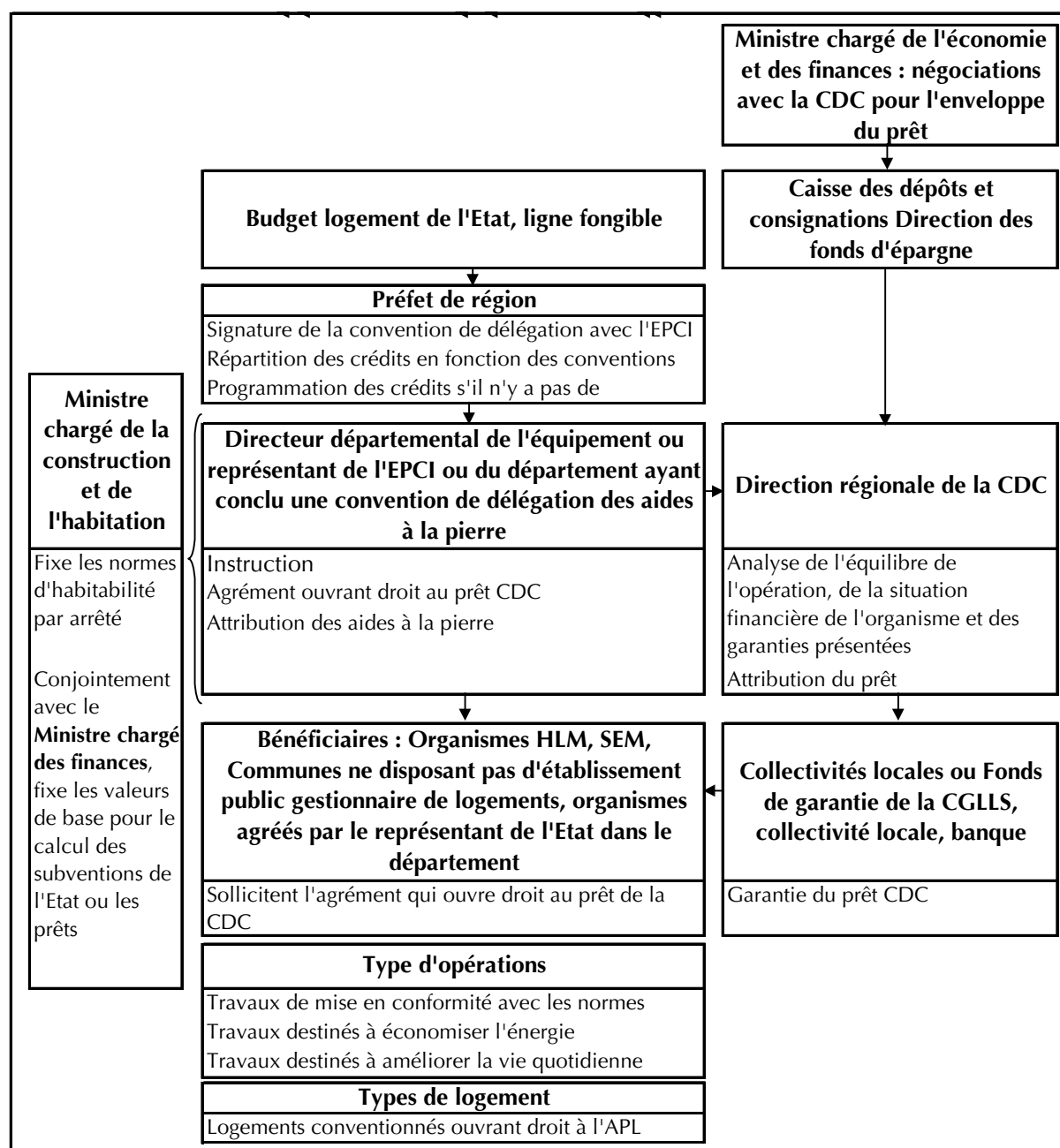
³³ Source : Rapport annuel des fonds d'épargne, Caisse des dépôts et consignations, 2003

❑ **Prêt de la Caisse des dépôts et consignations :**

- Taux d'intérêt actuariel de 3,40% par an sur 15 ans ou prêt PRU dans les territoires concernés par des projets ANRU à 2,5% par an.
- Indice de révision du taux d'intérêt sur le livret A.
- Le montant du prêt peut couvrir le prix de revient total de l'opération.

Article 14 de la loi de finances pour 1998. Décret n°87-1113 du 24 décembre 1987 (article R.323-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation), pour la subvention de l'Etat. Décret n°97-1262 du 29 décembre 1997.

Schéma de fonctionnement de la PALULOS



Conception : Commissariat général du Plan

Prêt locatif intermédiaire PLI

❑ Création :

1995

❑ Conditions :

- Les bailleurs doivent s'engager à louer les logements pendant une durée égale à la durée initiale du prêt, sans que la durée de cet engagement puisse être inférieure à 9 ans ni supérieure à 30 ans.
- Cette location doit respecter le plafond de ressources des locataires défini par l'arrêté du 29 juillet 2004 et modulés en fonction du zonage A, B, C :
 - 180% des plafonds du PLUS en zone A
 - 160% des plafonds du PLUS en zone B
 - 140% des plafonds du PLUS en zone C
- Les loyers sont limités à 2/3 des plafonds de loyers du dispositif d'amortissement fiscal « Robien ». A Paris et dans les communes limitrophes de Paris, le plafond retenu pour la zone A peut être majoré de 20%.

❑ Bénéficiaires :

- organismes HLM
- établissements publics à caractère administratif sous tutelle des collectivités locales et gestionnaires de logements
- les communes ne disposant pas d'établissements publics administratifs placés sous leur tutelle et gestionnaires de logements
- les houillères de bassins
- SEM ayant dans leur objet statutaire la réalisation de logements
- Société immobilière du chemin de fer
- Sociétés minières et immobilières gérant le patrimoine immobilier des mines de fer
- Personnes morales propriétaires de cités familiales
- Organismes dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées et agréés à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département

❑ Caractéristiques financières du prêt :

- Accordé pour une durée maximale de 30 ans.

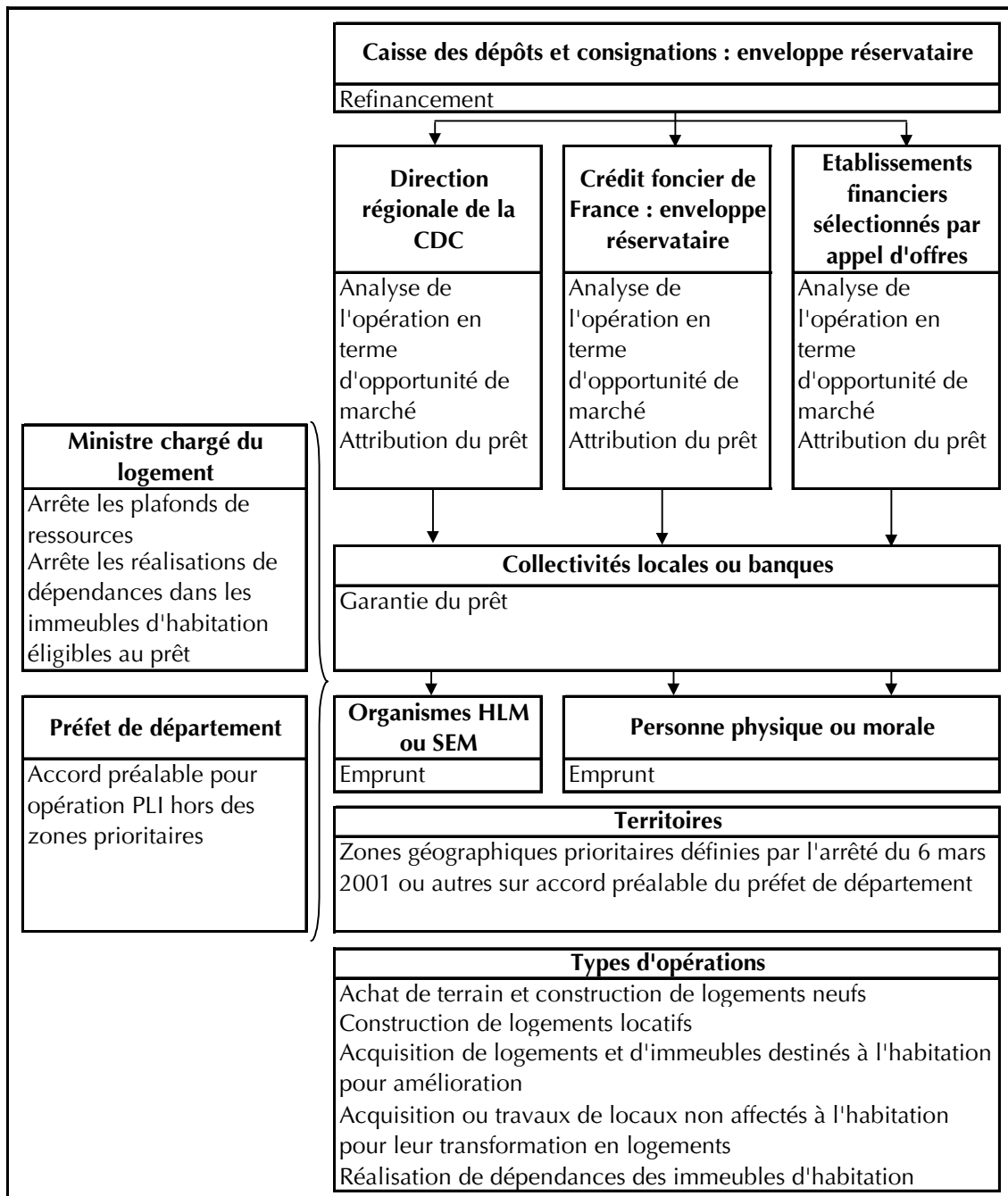
- Taux indexés sur le livret d'épargne populaire.
- Les taux varient entre 4,98% et 5,71% selon les établissements de crédit ayant soumissionné et la nature des emprunteurs pour 2004 et début 2005.
- Le prix de revient de l'opération n'est pas plafonné.

□ **Financement :**

La Caisse des dépôts et consignations possède des enveloppes annuelles de refinancement soumises à adjudication et proposées aux banques à des taux indexés sur le livret d'épargne populaire (LEP).

Créé par lettre du 5 août 1992 de la Direction du Trésor aux établissements distributeurs (Caisse des Dépôts et des Consignations, Crédit Foncier de France et Comptoir des Entrepreneurs) dans le cadre du Plan de soutien annoncé le 15 mars 1992 ; Circulaire n°96/44/HC/EF/6 du 3 juillet 1996

Schéma de fonctionnement du PLI



Conception : Commissariat général du Plan

Prêt locatif social PLS

En 2003, 12 620 logements locatifs sociaux ont reçu un agrément de l'Etat pour faire l'objet d'un prêt locatif social (Source : *Rapport annuel des fonds d'épargne*, Caisse des dépôts et consignations, 2003).

□ Conditions :

- Les plafonds de ressources applicables aux ménages candidats sont égaux à ceux du PLUS majorés de 30%.
- Loyer maximum limité à 150% de ceux du PLUS, sans application des marges locales de dépassement.
- La durée de la convention ouvrant droit à l'APL ne peut être inférieure à 15 ans.

□ Caractéristiques financières du prêt :

- Taux indexé sur le taux de rémunération du livret A.
Durée maximale de 30 ans
- Quotité des prêts de 50% minimum mais peut être ramenée à 30% pour la réalisation des programmes de logements locatifs de l'association agréée dite « Association foncière logement » ; le financement de l'opération doit comporter au minimum 10% de fonds propres, ceux-ci pouvant inclure les fonds du 1%.
- L'établissement de crédit qui accorde le prêt PLS ne peut pas proposer de prêt complémentaire.

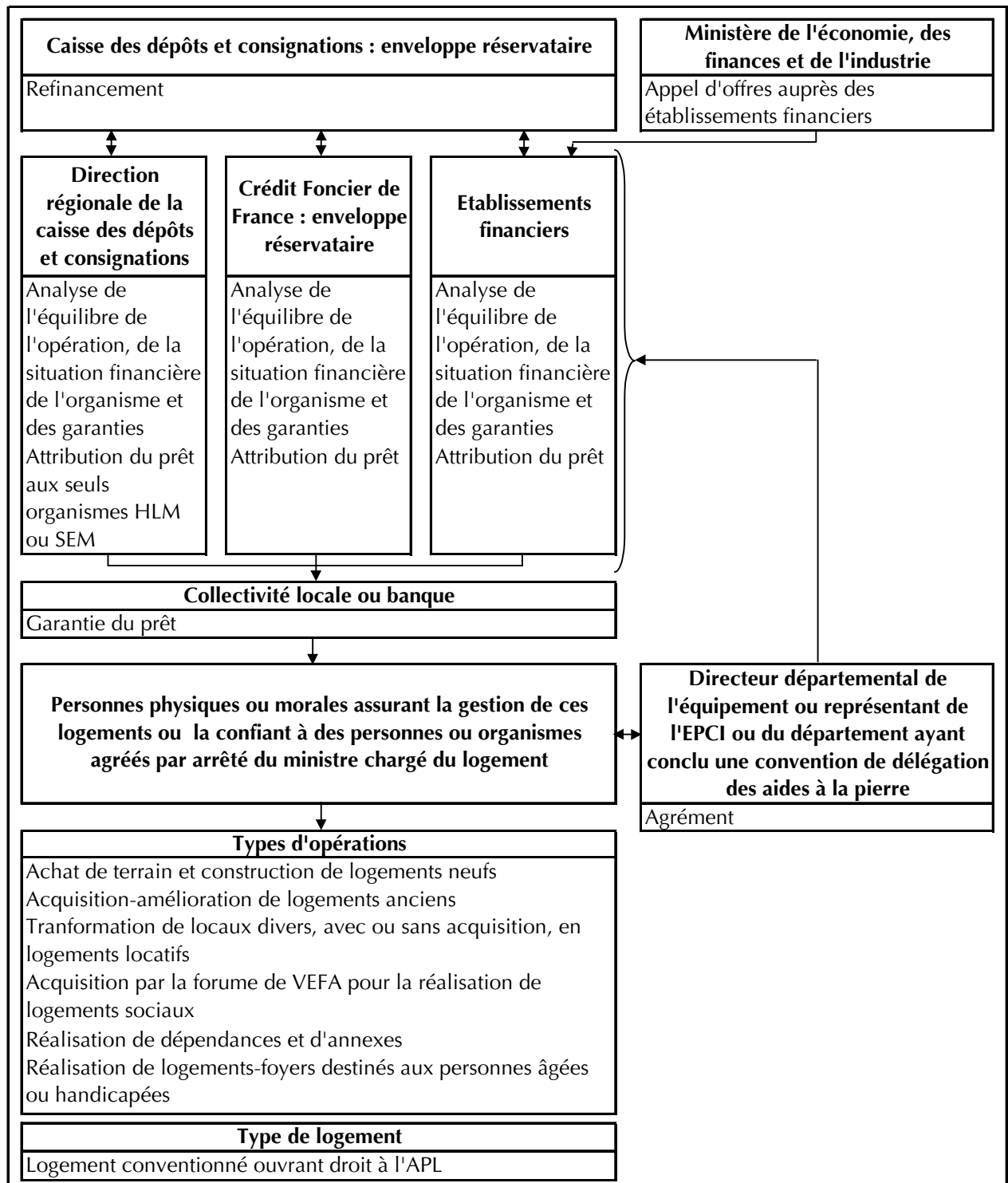
□ Subventions :

- TVA à 5,5%.
- Exonération de TFPB pendant 15 ans.

Décret n°2001-207 du 6 mars 2001

CCH R. 331-1 et suivants

Schéma de fonctionnement du PLS



Conception : Commissariat général du Plan

Subventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ANAH

❑ Création :

1971

L'ANAH permet d'intervenir sur l'ensemble du parc existant, où vit la très grande majorité des ménages. Elle a joué et continue de jouer un rôle majeur dans la mise en œuvre de la politique d'amélioration de la qualité de l'habitat, d'adaptation de l'habitat, de sorties de l'insalubrité ou de l'habitat indigne.

❑ Condition d'intervention :

- Logements achevés depuis plus de 15 ans ou 10 ans pour les parties communes d'un immeuble situé sur le périmètre d'exécution d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur, d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat, d'un programme d'intérêt général ;
- Après travaux, les logements doivent être donnés à bail ou être occupés par leur propriétaire, à titre de résidence principale, pendant 9 ans ;

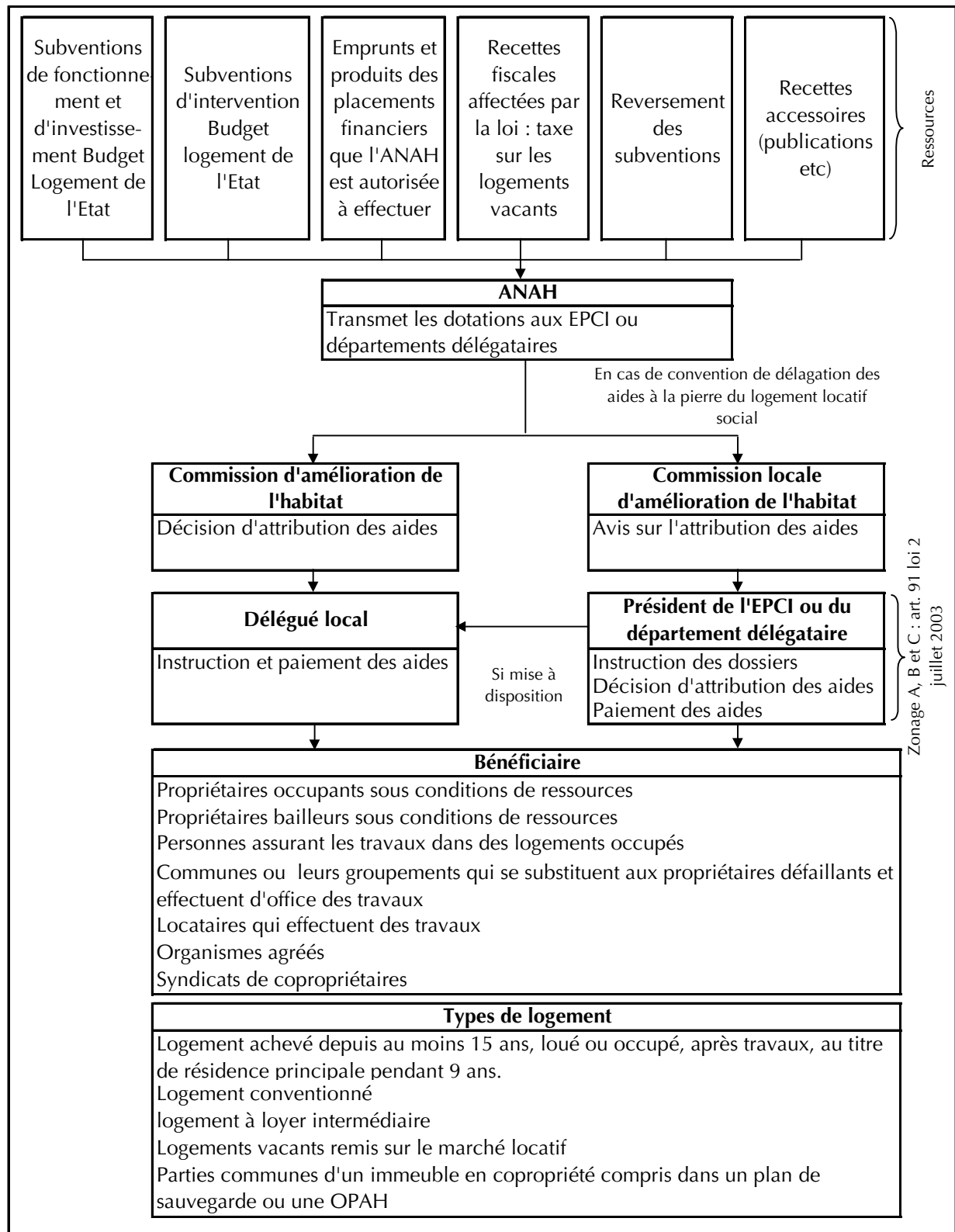
Les travaux doivent :

- Permettre d'améliorer l'habitat en matière de sécurité, de salubrité, d'équipement, d'accessibilité et d'adaptation aux personnes handicapées physiques ;
- Permettre d'économiser l'énergie, d'améliorer l'isolation acoustique et, de façon générale, favoriser la prise en compte du développement durable dans l'habitat.

Les interventions de l'ANAH s'effectuent directement auprès des propriétaires occupants ou bailleurs qui sollicitent des subventions, ou en collaboration étroite avec des organismes agréés, type PACT ARIM, Habitat & Développement, les Compagnons Bâisseurs... intervenant à ses côtés en tant qu'opérationnels, sur des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage, ou pour accompagner les propriétaires bailleurs ou occupants lors de démarches de réhabilitations compliquées.

CCH L. 321-3 à L. 324-1 et R. 321-12 à R. 321-22 Loi du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales ; Décret du 3 mai 2005 modifiant le CCH

Circuit des subventions de l'ANAH



Conception : Commissariat général du Plan

II. Présentation des principales aides à l'accession à la propriété

Prêt à taux zéro PTZ

❑ **Création :**

2005 : Nouveau prêt à taux zéro

❑ **Budget :**

550 M€ en AP et 525 M€ en CP en 2004 ; il s'agit désormais d'un crédit d'impôt : aucune AP n'a donc été inscrite au budget 2005. Ce est garanti sur les fonds gérés par le FGAS : fonds de garantie de l'accèsion sociale, créé en 1993 lors de la suppression des circuits spécialisés de financement de l'accèsion sociale (Crédit Foncier de France et SACI, qui distribuaient alors les Prêts en Accèsion à la Propriété : PAP).

L'objectif du FGAS est de garantir l'accès au crédit des ménages modestes dans des conditions proches de celles dont bénéficient les ménages aisés.

❑ **Compétences :**

Le fonds de garantie à l'accèsion sociale (FGAS) n'a pas la personnalité morale et est géré par une société dont sont actionnaires les établissements de crédit. Les statuts de cette société sont approuvés par décret et le président de son conseil d'administration est nommé par arrêté. Des commissaires du Gouvernement assistent au conseil d'administration de cette société et ont le droit de veto sur toute décision de nature à affecter l'engagement financier de l'Etat lié à sa contribution financière au fonds et à sa garantie.

❑ **Conditions :**

Plafond de ressources dépendant :

- du nombre de personnes destinées à occuper le logement à titre de résidence principale
- de la localisation du logement (Zones A, B ou C)
- de critères de revenus (élargissement actuellement proposé des critères d'éligibilité au prêt à taux zéro pour les ménages ayant de 4000 à 7000 euros de revenus mensuels, ce dernier seuil étant déterminé pour un ménage avec trois enfants)
- de normes de surface et d'habitabilité.

❑ **Conditions financières :**

Le montant du prêt est limité à 20% du montant de l'opération (30% dans les ZUS et ZFU), dans la limite d'un plafond, et à un tiers de l'endettement à moyen ou long terme (prêts de durées supérieures à 2 ans).

Les banques déclarent à la SGFGAS les prêts au fur et à mesure de leur mise en force par déblocage des fonds en faveur des emprunteurs. Les subventions dues aux établissements de crédit sont déterminées et versées chaque fin de mois par la SGFGAS en fonction de ces déclarations.

Le montant maximal du prêt est majoré de 50% dans les ZUS et ZFU.

❑ **Contrôle :**

Société de gestion du fonds de garantie à l'accession sociale (SGFGAS) :

- contrôles sur place
- contrôles sur pièces communiquées par les établissements de crédit pour les prêts garantis par le FGAS

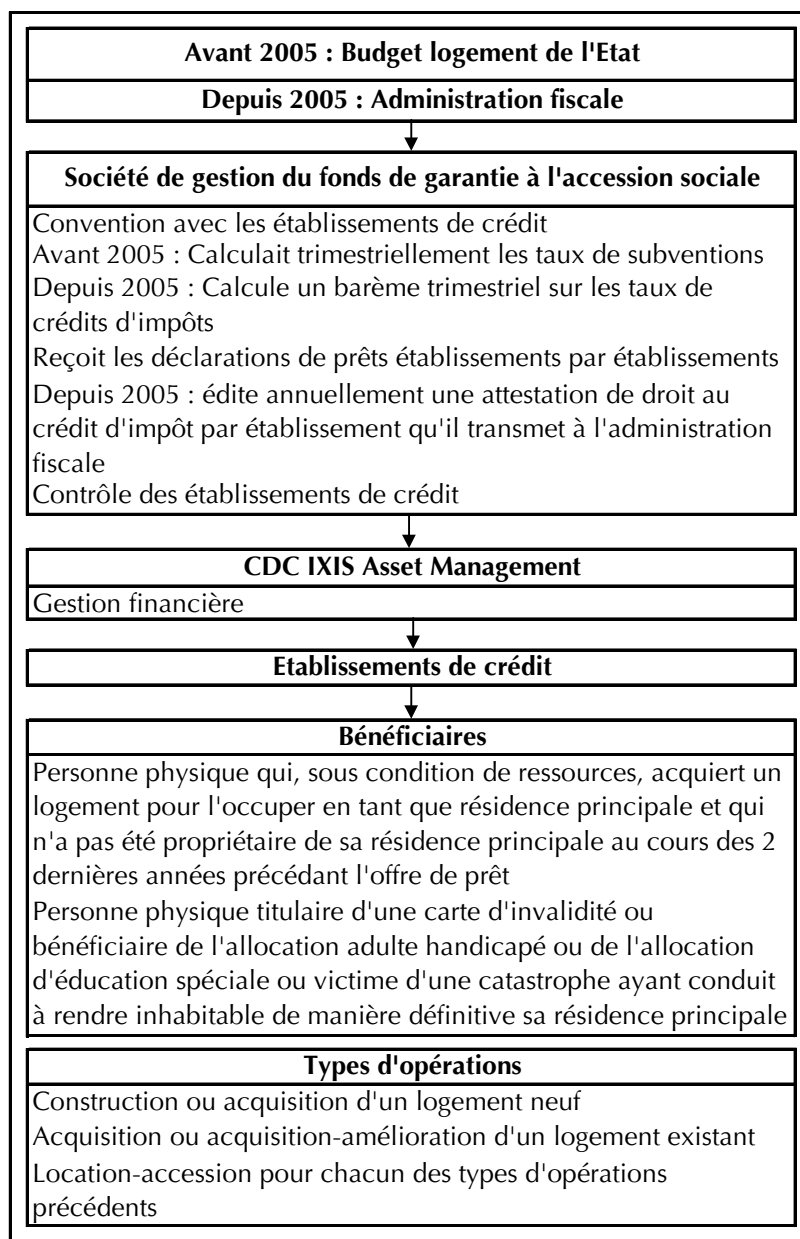
❑ **Barème :**

Varie en fonction de :

- l'opération financée : neuf ou ancien
- la localisation de l'opération avec le zonage A, B et C
- la composition du ménage

Décret n°95-1064 du 29 septembre 1995 portant création d'une aide de l'Etat à l'accession à la propriété pour l'acquisition d'une résidence principale ; arrêté du 2 octobre 1995 relatif aux conditions d'octroi de l'avance aidée par l'Etat ; arrêté du 25 janvier 1996 ; décret n° 97-1000 du 30 octobre 1997 réservant le prêt à taux zéro aux primo-accédants ; Décret n°97-431 du 29 avril 1997 portant création d'une aide de l'Etat pour l'accession à la propriété d'une résidence principale dans les départements d'outre-mer ; décret n°2005-69 du 31 janvier 2005 relatif aux avances remboursables sans intérêt pour l'acquisition ou la construction de logements en accession à la propriété ; arrêté du 31 janvier 2005 relatif aux conditions d'application de dispositions concernant les avances remboursables sans intérêt pour l'acquisition ou la construction de logements en accession à la propriété.

Circuit du prêt à taux zéro



Conception : Commissariat général du Plan

Prêt à l'accèsion sociale PAS

❑ Création :

Loi de finances de 1992

❑ Budget :

Contribution de l'Etat au Fonds de garantie à l'accèsion sociale en 2005 : 25 millions d'euros (PLF 2005)

❑ Financement :

Les établissements payeurs peuvent refinancer le prêt auprès de la caisse des dépôts et consignations (ressources issues du livret A) ou sur leurs fonds propres.

❑ Compétences :

- Le fonds de garantie à l'accèsion sociale n'a pas la personnalité morale et est géré par une société dont sont actionnaires les établissements de crédit.
- Les statuts de cette société sont approuvés par décret et le président de son conseil d'administration est nommé par arrêté.
- Des commissaires du Gouvernement assistent au conseil d'administration de cette société et ont le droit de veto sur toute décision de nature à affecter l'engagement financier de l'Etat lié à sa contribution financière au fonds et à sa garantie.

❑ Conditions :

- Le logement financé à l'aide d'un PAS doit constituer la résidence principale de l'emprunteur, ou celle de ses ascendants, descendants ou conjoint ou des ascendants et descendants de son conjoint.
- Le logement doit répondre à des normes de surface habitable minimales et à des normes d'habitabilité.

❑ Distribution :

- La charge mensuelle nette globale de remboursement ne devrait pas dépasser 25 à 30 % des ressources mensuelles de l'employeur.
- Le PAS ouvre le droit à l'APL.

❑ Contrôle :

Société de gestion du fonds de garantie à l'accèsion sociale (SGFGAS) :

- contrôles sur place

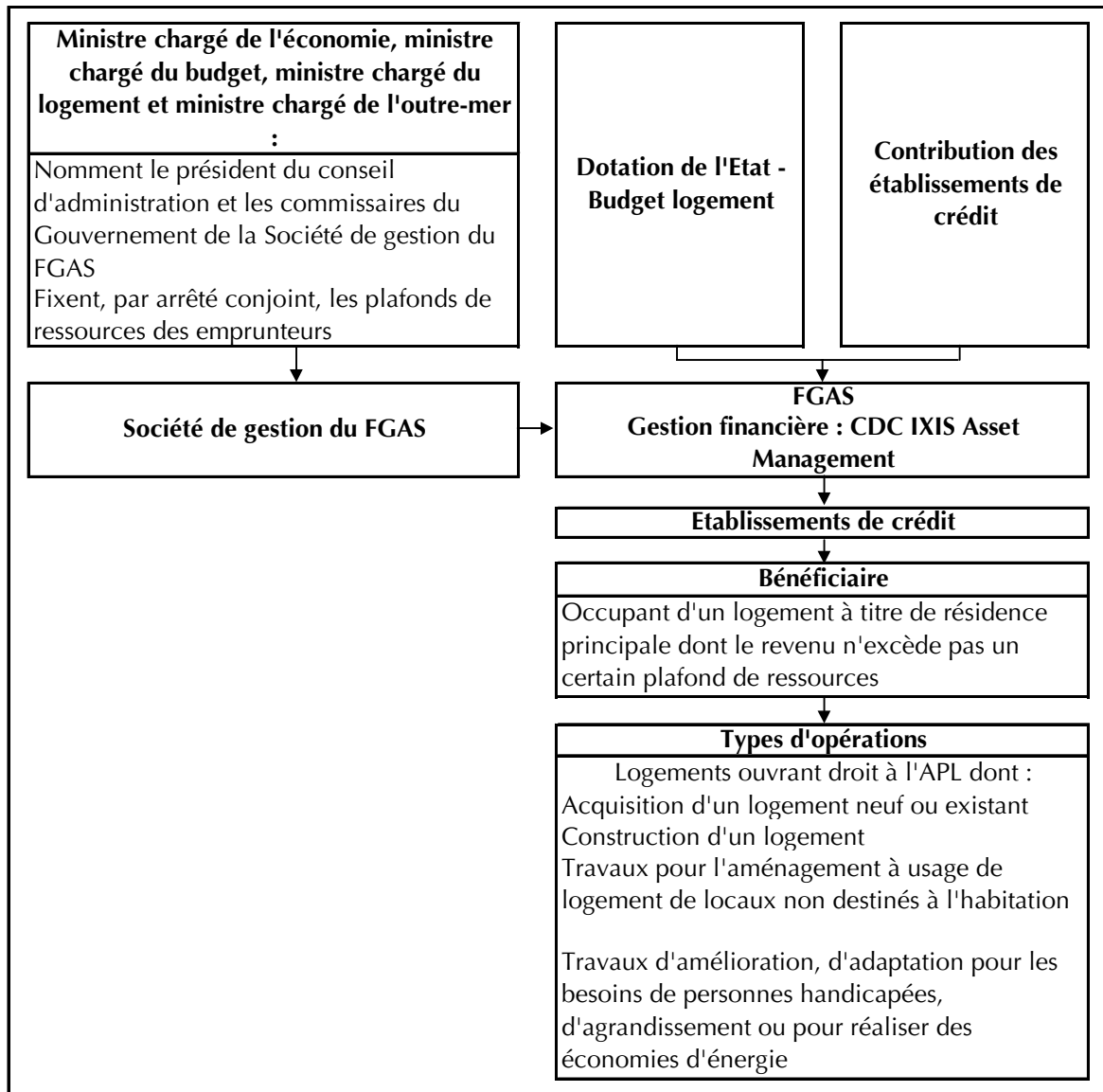
- contrôles sur pièces communiquées par les établissements de crédit pour les prêts garantis par le FGAS

□ **Barèmes et plafonds :**

Plafonds de ressources : arrêté du 4 octobre 2001.

CCH L. 312-1 à L. 312-2 et R. 312-1 à R. 312-7 ; Décret du 17 mars 1993 portant approbation des statuts de la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété ; Décret n°2001-911 du 4 octobre 2001 relatif aux prêts conventionnés des établissements de crédit pour la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements et modifiant le code de la construction et de l'habitation
--

Circuit de distribution du PAS



Conception : Commissariat général du Plan

Prêt social location-accession - PSLA

❑ **Création :**

2004

❑ **PSLA en 2004 :**

243 agréments délivrés au titre du PSLA en 2004

❑ **Financement :**

Tous les établissements de crédit habilités à délivrer des prêts conventionnés peuvent accorder des PSLA. Les établissements de crédit peuvent refinancer les PSLA sur des ressources libres, ou auprès de la Caisse des dépôts et consignations sur des ressources issues de la collecte du livret A.

❑ **Distribution :**

- Le versement s'effectue auprès du promoteur qui peut ensuite le transférer au locataire-accédant.
- Le locataire peut recevoir l'Aide personnalisée au logement APL.
- Cumulable avec un Prêt à taux zéro.

❑ **Conditions :**

L'opérateur doit avoir passé une convention avec l'Etat.

Pour obtenir l'agrément, l'opérateur doit répondre à différents critères :

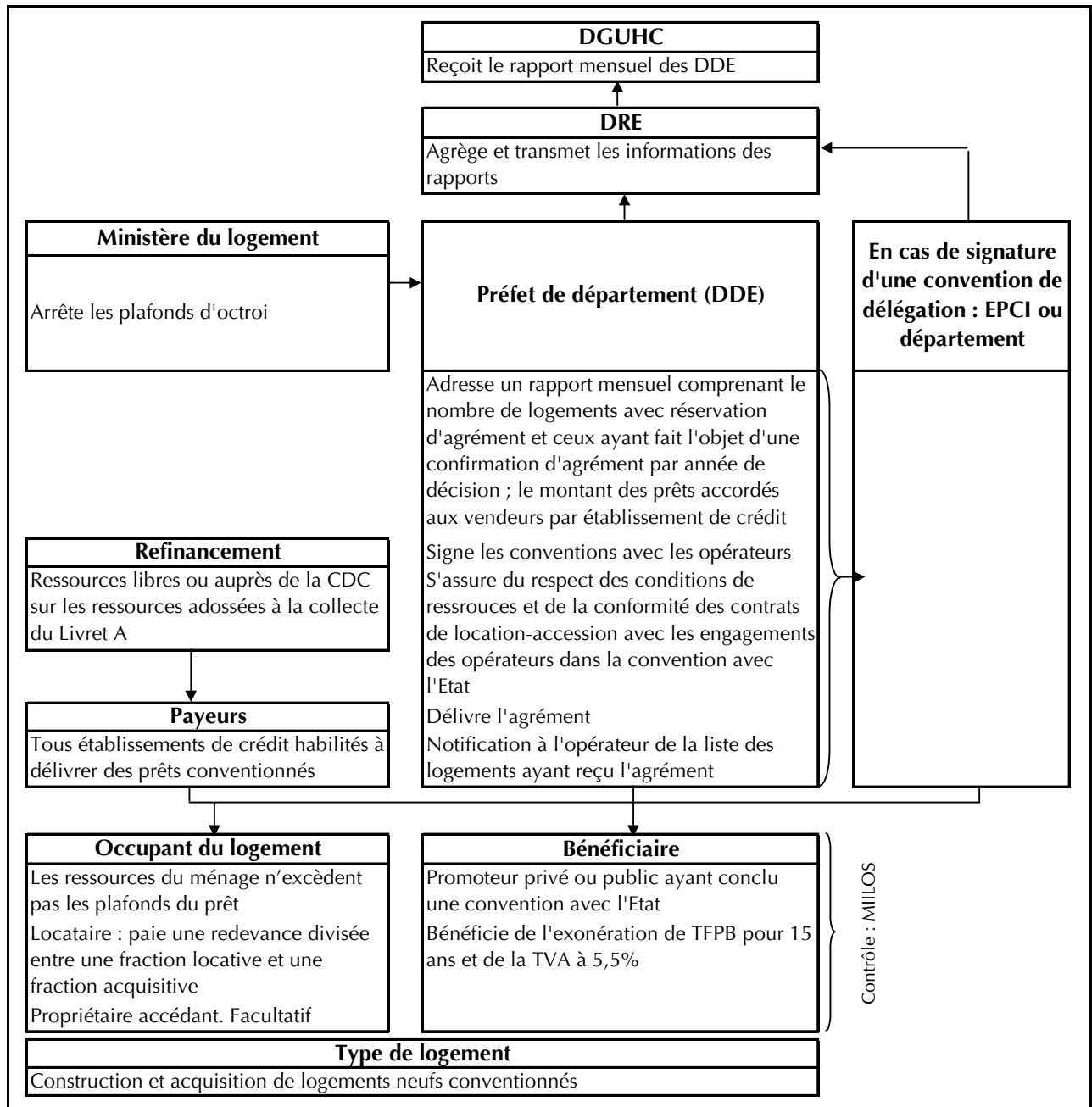
- Le logement doit être destiné à être occupé à titre de résidence principale.
- Le vendeur dispose de l'engagement d'un établissement de crédit de proposer à l'accédant un ou plusieurs prêts conventionnés qui permettent de financer le transfert de propriété.
- Le vendeur offre à l'accédant une garantie de relogement et une garantie de rachat sous conditions de ressources.

❑ **Barèmes et plafonds :**

- Les plafonds de ressource des locataires sont les mêmes que pour un prêt accession sociale (PAS).
- Le prix de vente du logement n'excède pas un plafond fixé par arrêté.

Loi du 12 juillet 1984 ; décret et arrêté du 26 mars 2004 ; Circulaire de programmation du 18 février 2004 ; loi du 15 juillet 2004 de soutien à la consommation et à l'investissement.

Circuit de distribution du PSLA



Conception : Commissariat général du Plan

Dispositif Robien

❑ **Création :**

2003

❑ **Budget :**

Le dispositif Robien représenterait une dépense fiscale de plus de 75 millions d'euros par an³⁴.

D'après la Fédération nationale des promoteurs constructeurs, en 2003, 54 000 ventes auraient eu lieu dans le cadre du dispositif Robien et 60 500 en 2004.

❑ **Conditions :**

- Le logement doit être loué non meublé, à usage de résidence principale du locataire pendant au moins 9 ans.
- Le loyer doit être inférieur à un plafond.

❑ **Plafonds de loyers :**

Varient en fonction des zones A, B et C.

A titre d'exemple, un 60 m² dans Paris ou la première couronne parisienne peut être loué à un loyer maximum de 1151 euros par mois (19,19 euros/m²) alors que le prix moyen en 2005 en Ile-de-France s'établirait à 1152 euros par mois (19,2 euros/m²)³⁵.

❑ **Dispositifs financiers :**

Le propriétaire peut déduire de ses revenus fonciers un amortissement égal à :

- 8 % du prix d'acquisition ou du prix d'acquisition majoré du montant des travaux en cas de transformation pour les 5 premières années. Il est notamment tenu compte des prestations d'études, d'organisation et de suivi des travaux de réhabilitation et des frais liés à l'établissement des états descriptifs et aux attestations qui y sont liées.

³⁴ Source : Avis n°76 de M. Thierry Repentin, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, novembre 2004, PLF 2005, p.32

³⁵ Chiffre moyen au m² donné in Le Monde le 25/08/05 « Les loyers sont en forte hausse depuis le début de l'année ».

- 2.5 % pour les 4 années suivantes ;
- 2.5 % par année supplémentaire si le bailleur poursuit le dispositif
- Le total des déductions maximum est de 65% de la valeur du logement.

Plafond d'imputation du déficit foncier :

Le plafond annuel d'imputation du déficit foncier sur le revenu global est de 10.700 euros.

Déduction forfaitaire :

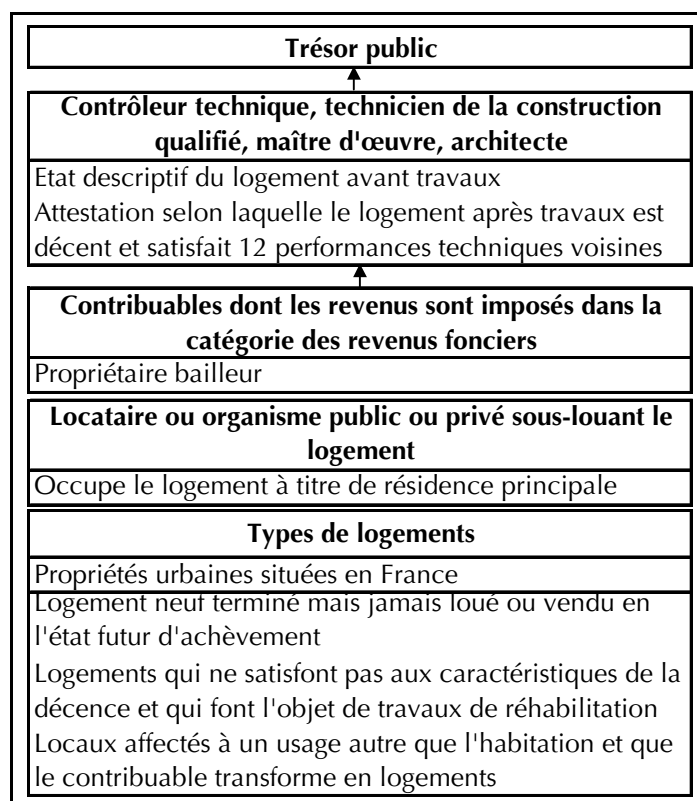
- Le taux de déduction forfaitaire est fixé à 6% et, à l'issue de la période d'amortissement, le taux de la déduction forfaitaire majorée de 40 % ou de 60% peut s'appliquer dès lors que les conditions de ressources du locataire et du plafond de loyer sont simultanément remplies.
- Le taux de la déduction forfaitaire peut être majoré à 40% du revenu brut foncier lorsque l'immeuble se situe en zone de revitalisation rurale.
- A l'issue de la période de 9 ans de location, une nouvelle période de 9 ans plus deux fois trois ans supplémentaires peut s'ouvrir :
 - aux mêmes taux pour des dépenses de reconstruction et d'agrandissement ;
 - à raison de 10% par an pendant 10 ans pour des dépenses d'amélioration.

□ Dispositif spécifique : Sociétés civiles de placement immobilier

- Amortissement sur 95% du prix d'achat des parts, en fait les souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de la SCPI réalisées à compter du 3 avril 2003.
- L'option pour l'amortissement est subordonnée à la condition que 95 % de la souscription serve exclusivement à financer un investissement pour lequel les conditions d'application de l'option pour l'amortissement "Robien" sont réunies. Le produit de la souscription annuelle doit être intégralement investi dans les dix-huit mois qui suivent la clôture de celle-ci. L'associé doit en outre s'engager à conserver la totalité de ses titres jusqu'à l'expiration de l'engagement souscrit par la société.

loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 "Urbanisme et habitat" ; loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005 ; Code général des impôts, articles 31 et 31 bis ; Décret n°2003-1219 du 19 décembre 2003

Circuit du dispositif Robien



Conception : Commissariat général du Plan

Dispositif « Robien social » Ou ancien dispositif Lienemann

❑ Création :

2005

❑ Dispositifs financiers :

Cumul de l'amortissement Robien et déduction forfaitaire des revenus fonciers imposables majorée : 40 % au lieu de 6 %.

❑ Conditions :

- location à des organismes à buts non lucratif ou unions d'économie sociale
- le loyer et les ressources du locataire, appréciés au moment de la conclusion du bail, n'excèdent pas des plafonds fixés par décret et inférieurs à ceux du dispositif Besson pour l'ancien ;
- le logement n'est pas loué à un membre du foyer fiscal du bailleur, un ascendant ou un descendant.

La loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a institué un régime de remplacement du régime "Lienemann" en vue de favoriser la location de logements à des associations d'insertion.

Ancien dispositif Lienemann

❑ **Création :**

2002, remplacé en 2005 par le dispositif « Robien social »

❑ **Conditions :**

- Le logement doit être loué nu à une personne physique et doit constituer l'habitation principale du locataire.
- La location doit répondre à des conditions tenant au montant des loyers et des ressources des locataires.

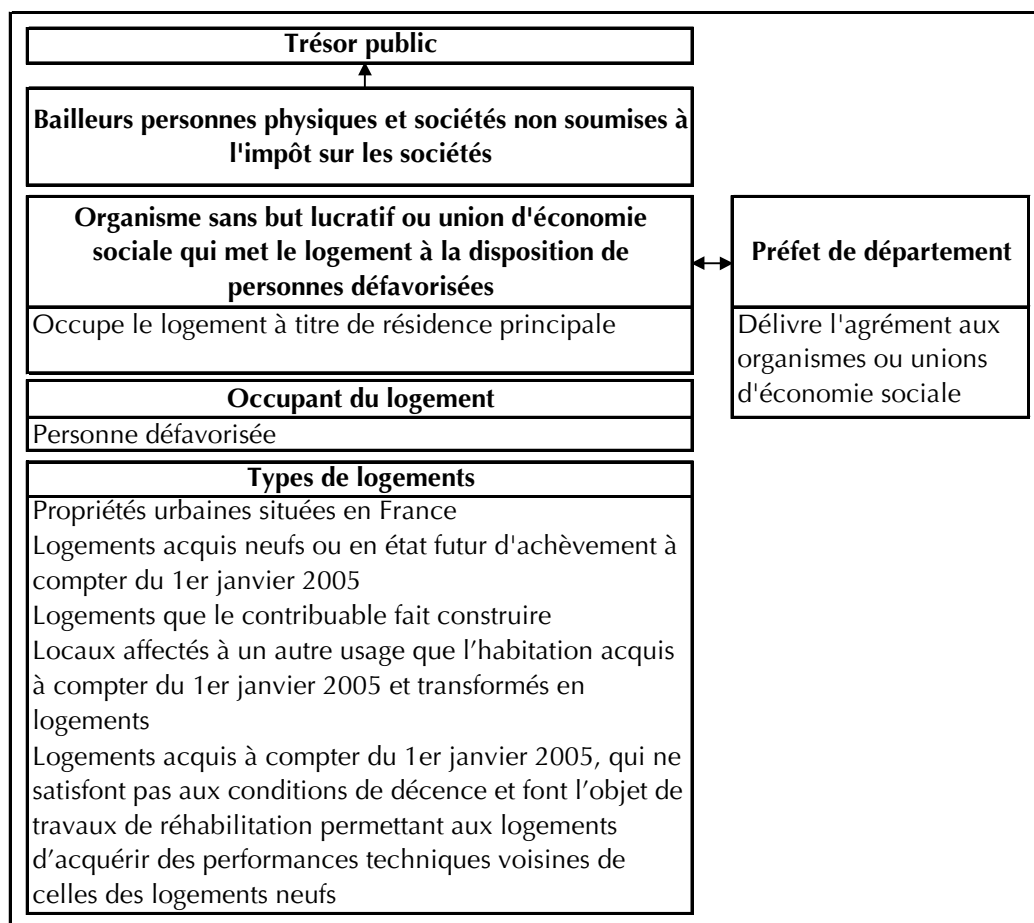
❑ **Plafonds de loyers :**

Zonage A, B et C.

❑ **Dispositifs financiers :**

- Le bailleur peut bénéficier d'un relèvement du taux de la déduction forfaitaire de 14 % à 60 % pendant trois ans au moins, à partir de la prise d'effet du bail initial, de son renouvellement ou de sa reconduction.
- Le bénéfice de cette majoration est renouvelable par période de trois ans en cas de poursuite, de reconduction ou de renouvellement du bail avec le même locataire tant que la condition tenant au montant du loyer reste remplie.
En revanche, si un bail a été conclu avec un nouveau locataire pendant la période initiale ou de prorogation, les deux conditions, de loyer et de ressources, doivent être remplies.
- La location du logement à un organisme sans but lucratif qui le met à la disposition de personnes défavorisées permet au propriétaire de bénéficier de la déduction forfaitaire majorée de 60 %.

Circuit du dispositif « Robien social »



Conception : Commissariat général du Plan

Dispositif Besson

❑ **Création :**

1999

❑ **Budget :**

Le coût global du dispositif Besson dans le neuf ajouté au dispositif Péisool a été estimé à 450 millions d'euros en 2004³⁶.

D'après la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs, 77 000 ventes auraient eu lieu entre 1999 et 2002 dans le cadre du dispositif Besson.

❑ **Conditions :**

Location pendant neuf ans au moins ou six ans dans l'ancien :

- à usage d'habitation principale
- à une personne dont les revenus lors de l'entrée dans les lieux sont inférieurs à des plafonds de ressources

❑ **Plafonds de loyers :**

- La surface à prendre en compte est la surface habitable + la moitié des annexes dans la limite de 8m².
- Pour le neuf : zonage I, Ibis, II et III.
- Pour l'ancien : zonage A, B et C.

❑ **Plafonds de revenus :**

Zonage A, B et C (arrêté du 19 décembre 2003).

❑ **Dispositifs financiers :**

- Régime d'amortissement fiscal accéléré : en cas d'achat de logement neuf ou assimilé, déduction des revenus fonciers d'un amortissement égal à 8% par an du prix d'acquisition pendant les 5 premières années et égal à 2,5% par an les 4 années suivantes.
- Si les conditions demeurent respectées : 2,5% par an pendant 6 ans.
- Certaines dépenses de gros travaux peuvent également être amorties.
- Déduction forfaitaire de 6 % sur les loyers imposables pendant toute la durée de l'amortissement.

³⁶ Source : Avis n°76 de M. Thierry Repentin, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, novembre 2004, PLF 2005, p. 31

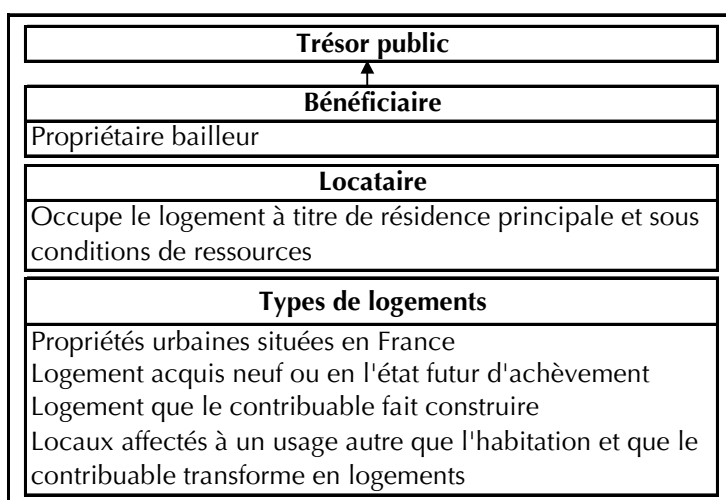
- Logements anciens : déduction forfaitaire de 40 % des revenus fonciers imposables (au lieu de 14 % en temps normal), pendant les six premières années de location.

❑ **Source principale :**

www.logement.gouv.fr

Loi de finances pour 1999, article 96.

Circuit du dispositif Besson



Conception : Commissariat général du Plan

Dispositif Perissol

❑ **Création :**

Instauré en 1995 et remplacé par le dispositif de la loi Besson.

Environ 50 000 logements ont été vendus dans le cadre de ce dispositif en 1998 et 1999.

❑ **Objet :**

Logements neufs acquis entre le 1er janvier 1996 et le 31 décembre 1999 et destinés à la location, ainsi que pour la même période les logements réhabilités soumis à la TVA et les locaux transformés en habitation.

❑ **Dispositif financier :**

- Créait une possibilité d'amortissement de 80% de la valeur de l'acquisition à raison de 10% par an pendant 4 an puis 2% pendant 20 ans, ainsi qu'une augmentation de 70.000 à 100.000 francs du plafond pour le report (autorisé en 1993) des déficits fonciers sur le revenu global.
- Ces investissements donnent droit à un taux minoré (6% au lieu de 14%) de déduction forfaitaire sur les revenus fonciers, et ce de façon définitive, même après la période d'amortissement.

III. Présentation des principales aides fiscales

Exonération de la Taxe foncière sur les propriétés bâties - TFPB

❑ Budget :

6 millions d'euros versés par l'Etat au titre de la compensation en 2002.

❑ Objet :

- Opérations de construction ou d'acquisition qui ont obtenu une décision favorable de subvention, y compris subvention de l'ANAH, ou de prêt aidé entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2009.
- Logements détenus directement ou indirectement par l'Etablissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais dans les conditions de l'article 92 de la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005.

❑ Modalités financières :

- Depuis la loi de programmation pour la cohésion sociale n°2005-32 du 18 janvier 2005, pour les opérations de construction et les opérations d'acquisition, la durée d'exonération peut être portée à 25 ans.
- Exonération s'appliquant aux logements pris à bail à réhabilitation sur la durée du bail en cause.
- Abattement de 30% de TFPB des logements locatifs sociaux situés e ZUS aux organismes qui ont signé avec le représentant de l'Etat dans le département une convention relative à l'entretien et à la gestion du parc, ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires.
- Abattement de 30% pour les organismes HLM ayant signé une convention globale de patrimoine avec l'Etat.

❑ Conditions :

Exonération :

- Décision favorable de subvention ou de prêt aidé entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2009.
- Logements pris à bail à réhabilitation à compter du 1^{er} janvier 2005

Abattement de 30% :

- Organismes qui ont signé avec le représentant de l'Etat dans le département une convention relative à l'entretien et à la gestion du parc, ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires
- Organismes ayant signé une convention globale de patrimoine avec l'Etat.

❑ Compensation des pertes de recettes :

- Compensation intégrale pour l'ensemble des collectivités intéressées en cas d'exonération : communes, communauté de communes, communauté urbaine, département, région et communauté d'agglomération.
- En cas d'abattement de 30%, compensation égale au produit du montant de l'abattement appliqué au titre de l'année d'imposition par le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties voté par chaque

commune ou EPCI au titre de l'année précédente. Aucune compensation pour les départements et les régions.

- Compensation si les pertes de recettes pour les collectivités sont substantielles : allocation de l'état égale à la différence entre une perte de recettes supérieure à 10% du produit communal total de la TFPB et une somme représentant 10% du produit communal total de la TFPB.

Code général des impôts, article 1384 A, B et C ; CCH L. 252-1 et L. 445-1 ; articles 92 et 94 de la loi de finances pour 2005 ; loi n°2004- du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ; loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale ;
--

TVA à 5,5%

□ Budget :

En 2003, le taux réduit appliqué aux livraisons à soi-même d'opérations de construction ou de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien de logements locatifs sociaux et pour l'achat de ces logements a eu un coût de 870 millions d'euros³⁷.

□ Public :

- producteurs de logements, en particulier organismes HLM
- consommateurs de service de logement pour les travaux facturés à compter du 15 septembre 1999 de dépense courante (et non d'investissement)

□ Objet :

- Travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les locaux d'habitation achevés depuis plus de 2 ans, à l'exception de la part correspondant à la fourniture de certains gros équipements qui ouvrent droit à un crédit d'impôt. Lorsque le local est affecté pour plus de 50% à un usage autre que l'habitation, le taux réduit de TVA ne s'applique qu'aux travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien réalisés dans les pièces affectées exclusivement à l'habitation.
- La loi de finances pour 1997 a soumis au taux réduit de 5,5 % de TVA la construction et la livraison de logements sociaux à usage locatif mis en chantier à compter du 1er octobre 1996. Cette mesure a pour objectif, par le mécanisme de la livraison à soi-même, de laisser à la charge des bailleurs sociaux une charge définitive de TVA perçue au taux de 5,5 % au lieu et place de la TVA qu'ils ont supportée dans les conditions de droit commun au titre des différentes opérations de construction ou lors de l'achat des immeubles.
- La loi de finances pour 1998 a élargi ce dispositif, à compter du 1er janvier 1998, aux travaux d'amélioration, de transformation et d'aménagement des logements locatifs sociaux. La loi de finances 2000 l'a simplifié et complété en appliquant aux travaux d'amélioration réalisés à compter du 15 septembre 1999 le mécanisme de la livraison à soi-même au taux réduit.

□ Conditions :

- La personne à laquelle les travaux sont facturés doit remettre au prestataire avant le commencement des travaux une attestation établie sur papier libre, datée et signée par lui, laquelle certifiera que l'immeuble est achevé depuis plus de deux ans et qu'il est affecté à un usage d'habitation.
- La décision de pérenniser le taux réduit de TVA au-delà du 31 décembre 2005 n'est pas encore prise. Le prolongement de cette disposition au-delà du 31 décembre 2005 est actuellement en débat au sein de la Commission européenne et devra, pour être maintenue, faire l'objet d'une approbation à l'unanimité des 25 Etats membres.

Article 279-0 bis du Code général des impôts
--

³⁷ Source : Avis n°76 de M. Thierry Repentin fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, 25 novembre 2004

La livraison à soi-même LASM

□ Processus :

Au moment du paiement des travaux aux entreprises, le maître d'ouvrage acquitte une TVA à taux plein à 19,6%.

Lors de l'achèvement de l'opération, le maître d'ouvrage opère la « livraison à soi-même », par laquelle il est en mesure de réclamer à l'Etat le remboursement de la différence entre la TVA qu'il a payée à ses fournisseurs et une TVA à 5,5% calculée sur l'ensemble du prix de revient de l'opération (foncier, travaux et honoraires).

Livret A

❑ **Création :**

1818

❑ **Budget :**

Encours fin 2003 : 108,70 milliards d'euros³⁸.

❑ **Place dans les circuits de financement :**

Le financement des prêts aux bailleurs sociaux repose sur les fonds collectés par les deux réseaux qui proposent le livret A et centralisés au sein dans fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations.

❑ **Caractéristiques :**

Compte d'épargne à taux réglementé et exonéré d'impôts

❑ **Taux du livret A :**

- Depuis le 1^{er} juillet 2004, le taux du livret A est calculé automatiquement tous les six mois comme la moyenne arithmétique entre, d'une part, la moyenne mensuelle de l'EURIBOR 3 mois et, d'autre part, l'inflation en France mesurée par la variation sur 12 mois de l'indice INSEE des prix à la consommation de l'ensemble des ménages, pour le dernier mois pour lequel ces données sont connues, majoré d'un quart de point avec arrondi au quart de point le plus proche ou, à défaut, au quart de point supérieur.
- Le taux du livret A a été maintenu à 2.25% jusqu'à juillet 2005. Il a été abaissé à 2% au 1^{er} août 2005.
- Le Directeur de la Banque de France effectue les calculs chaque semestre puis transmet le nouveau taux au directeur du Trésor.
- Auparavant, la fixation des taux d'épargne provenait du Comité consultatif des taux réglementés, créé par le décret n°98-1086 du 2 décembre 1998 et dont le mandat s'est achevé en 2001.

* Source : Rapport annuel sur les Fonds d'épargne, Caisse des dépôts et consignations, 2003

Plan épargne logement – PEL

❑ **Création :**

Par décret en date du 24 décembre 1969

❑ **Budget :**

Encours 2003 : 216,70 milliards d'euros³⁹.

❑ **Objet :**

- achat ou construction d'une résidence principale neuve ou ancienne ;
- achat ou construction d'une résidence secondaire neuve ;
- achat d'un parking ou d'une place de stationnement, situé à proximité de la résidence principale, propriété de l'acquéreur ;
- achat d'un terrain à construire, s'il est simultané au financement des dépenses de construction ; la valeur du terrain n'est prise en considération qu'à concurrence du coût de la construction ;
- achat de parts de SCPI ;
- achat de parts en multipropriété ou d'une résidence de tourisme ;
- achat ou la construction d'un local à usage commercial ou professionnel dès lors que ce dernier comporte également l'habitation principale du bénéficiaire ;
- peut permettre de financer des travaux dans une résidence principale ou secondaire.

❑ **Conditions :**

Il ne peut être ouvert qu'un seul plan par personne.

Il faut attendre que le premier prêt soit arrivé à terme pour obtenir le second.

Le logement doit servir de résidence principale à l'emprunteur ou à l'un de ses parents, ou être la résidence principale de son locataire.

Lorsqu'il s'agit d'une résidence secondaire, l'emprunteur doit l'utiliser à titre personnel ou familial ; elle peut faire l'objet de locations occasionnelles et de durée limitée.

Est interdit le financement simultané :

- de travaux dans une résidence (principale ou secondaire)

³⁹ Source : Rapport annuel sur les fonds d'épargne, Caisse des dépôts et consignations, 2003

- et de l'achat d'une résidence principale ou secondaire

❑ **Fonctionnement :**

L'opération s'effectue en deux phases:

- 1- la période d'épargne,
- 2- la période de crédit.

Le montant du prêt est fonction de l'épargne constituée et de la durée du prêt.

❑ **Compatibilité :**

Toute personne peut détenir à la fois un compte et un plan à souscrire dans le même établissement, et rassembler les sommes pour une même opération.

❑ **Conditions financières :**

Epargne :

Les sommes versées sur un compte ou un plan épargne logement rapportent des intérêts exonérés d'impôt sur le revenu des personnes physiques.

- le versement minimum initial est de 225 euros.
- le montant minimum des versements ultérieurs annuels est de 540 euros.
- La durée minimum de l'épargne est de 4 ans.
- Le montant maximum de l'épargne est de 61.200 euros.
- Le taux d'intérêt rémunérant l'épargne est de 2,5%.
- Les intérêts perçus sont exonérés d'impôt sur le revenu mais ils sont soumis aux prélèvements sociaux (CSG, CRDS et prélèvement social de 2%) au taux de 10 %.

Renoncement au prêt :

- L'épargnant peut renoncer au prêt pour lui ou un membre de sa famille.
- Dans ce cas, si le plan a été ouvert avant le 12.12.2002, il récupère ses fonds et touche immédiatement la prime.
- Si le plan a été ouvert à compter du 12.12.02, il récupère ses fonds. Si l'épargnant cède ses droits à prêts à un membre de sa famille, il aura droit à la prime d'épargne, qui lui sera versée lors de la réalisation du prêt par le cessionnaire.

❑ **Souscription du prêt :**

- Lorsque le contrat arrive à terme, l'épargnant peut souscrire un prêt immédiatement, il retire alors ses fonds : épargne + intérêts ; si le plan a été ouvert à compter du 12.12.02, la prime lui sera versée lors de la réalisation du prêt .Si le plan a été ouvert avant le 12.12.02, la prime lui sera versée lors du retrait des fonds .

- Si l'épargnant souhaite demander un prêt ultérieurement au terme de son plan épargne logement, il peut retirer les fonds dans les mêmes conditions et il dispose d'un délai d'un an à compter du jour du retrait des fonds de son plan pour déposer sa demande.

□ **Cession des droits :**

Au terme de son plan épargne logement, l'épargnant peut récupérer ses fonds (épargne + intérêts + prime ou épargne + intérêts*) et céder ses droits au prêt à un membre de sa famille.

CCH R. 315-24 à R. 315-42

Compte épargne logement – CEL

❑ **Création :**

1965

❑ **Budget :**

Encours 2003 : 36,04 milliards d'euros (Source : *Rapport annuel des fonds d'épargne*, Caisse des dépôts et consignations, 2003)

❑ **Objet :**

- achat ou construction d'une résidence principale neuve ou ancienne,
- achat ou construction d'une résidence secondaire neuve
- achat d'un parking ou d'une place de stationnement, situé à proximité de la résidence principale, propriété de l'acquéreur;
- achat d'un terrain à construire, s'il est simultané au financement des dépenses de construction ; la valeur du terrain n'est prise en considération qu'à concurrence du coût de la construction ;
- achat de parts de SCPI ;
- achats de parts en multipropriété ou d'une résidence de tourisme ;
- achat ou construction d'un local à usage commercial ou professionnel dès lors que ce dernier comporte également l'habitation principale du bénéficiaire ;
- peut permettre de financer des travaux dans une résidence principale ou secondaire (agrandissement, modernisation etc).

❑ **Public :**

Toute personne, même mineure.

❑ **Fonctionnement :**

L'opération s'effectue en deux phases

- 1) la période d'épargne
- 2) la période de crédit.

❑ **Conditions :**

Durée minimum d'épargne : 18 mois.

❑ **Conditions financières :**

Epargne :

- Versement minimum initial de 300 euros ; versements suivants annuels de 75 euros minimum ;
- Montant maximum de l'épargne : 15.300 euros.

Taux d'intérêt :

- Le taux d'intérêt (hors prime d'Etat) rémunérant l'épargne pour les intérêts acquis à compter du 1.7.04, sera égal au 2/3 du taux du livret A. Le taux d'intérêt sera calculé par la Banque de France le 15 janvier et le 15 juillet de chaque année : au 1^{er} septembre 2005 il était donc de 1,25%.
- Les intérêts perçus sont exonérés d'impôt sur le revenu mais ils sont soumis au prélèvements sociaux : Contribution sociale généralisée , Contribution au remboursement de la dette sociale et prélèvement social de 2%) au taux de 10 %.

Crédit :

- Le montant du prêt dépend de sa durée et des intérêts acquis pendant la phase épargne. Son montant maximum est de 23.000 euros.
- La durée du prêt est de 2 à 15 ans.
- En cas de cumul de prêt compte-épargne et de prêt plan-épargne détenus par le même titulaire, le montant maximum concernant ce type de financement peut atteindre 92.000 euros.

Taux d'intérêt du prêt :

- Le taux d'intérêt du prêt, est égal au taux d'intérêt servi aux dépôts effectués au compte d'épargne logement. A ce taux s'ajoutent les frais de gestion et les frais financiers de l'organisme prêteurs dans la limite d'un maximum fixé par arrêté (1.5%. Le 1^{er} septembre 2005, il était de 2,75%.
- Les prêts accordés au titre de comptes d'épargne logement qui ont été rémunérés à des taux sont scindés en fractions d'une durée égale de remboursement. Le montant de chaque fraction de prêt est calculé en fonction du montant des intérêts acquis. Ce montant ne peut toutefois être inférieur à 150 euros. Dans cette hypothèse, les intérêts non utilisés sont affectés au calcul de la fraction de prêt pour laquelle le montant d'intérêts le plus élevé a été pris en compte (circulaire du 16.3.94).

Prime d'épargne :

Versée par l'Etat

Montant maximum : 1.144 euros.

Cette prime est exonérée d'impôt sur le revenu mais est soumise aux prélèvements sociaux (C.S.G et CRDS) au taux de 10% ;

❑ **Cession de droits à prêts :**

La cession de droits à prêt est possible. Elle consiste pour le titulaire d'un compte épargne logement, le moment venu, à utiliser les intérêts acquis par une autre personne à partir d'un autre compte, afin

d'accroître ses droits à prêt. Dans ce cas le cessionnaire bénéficie également de la prime d'épargne au titre des droits à prêts cédés.

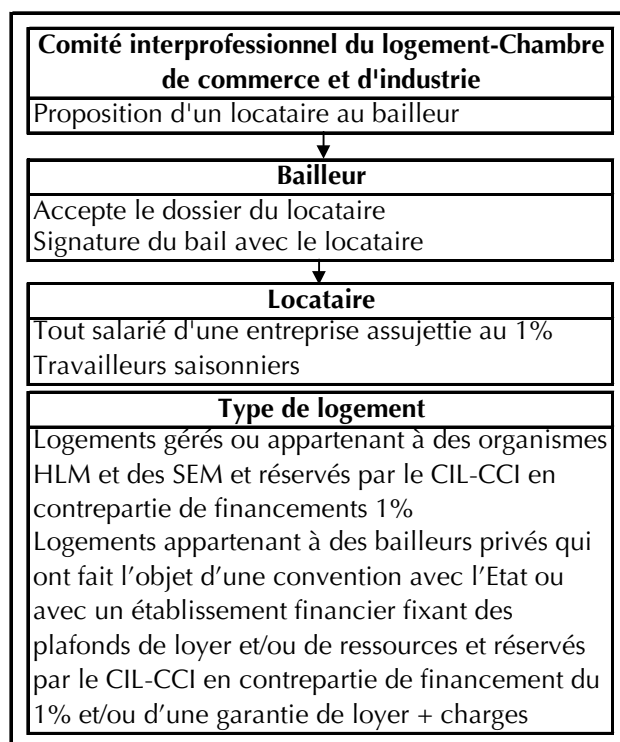
En revanche, il ne peut pas bénéficier de droits issus d'un plan épargne ouvert par une autre personne.

CCH R. 315-1 à R. 315-22

IV. Présentation des principales aides issues de la participation des employeurs à l'effort de construction

En 2003, 1,1 milliard d'euros ont été distribués sous forme de prêts aux ménages propriétaires grâce au 1% logement, source financement mobilisée de manière croissante au titre des aides au logement. Contribuant largement au financement des opérations de renouvellement urbain portées par l'ANRU, les ressources financières du 1% logement alimentent depuis quelques années de nombreux dispositifs d'aide à la solvabilisation des locataires.

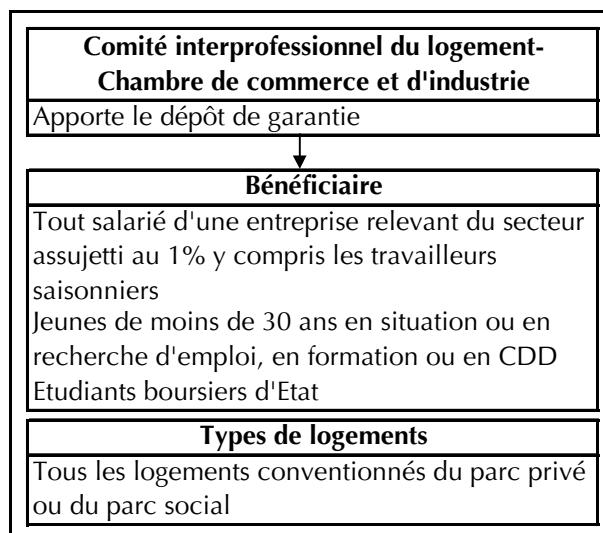
Aides du 1% à la location



Source : CFECGC, Guide du logement octobre 2004

□ Conditions :

- Respect des plafonds de ressources applicables en fonction de la catégorie de logement.
- Occupation du logement à titre de résidence principale au moins 8 mois par an
- Contrat de bail non subordonné au contrat de travail
- Dépôt de garantie



Source : CFECGC, Guide du logement octobre 2004

L'avance LOCA-PASS

❑ **Création :**

Les aides loca-pass (avance + garantie) ont été mises en place dans le cadre d'une convention signée le 13 août 1998 entre l'Etat et l'UESL, Union Economique et Sociale pour le Logement, réunissant l'ensemble des partenaires sociaux.

❑ **Budget :**

En 2003, 522 000 aides ont été distribuées (+7,5% par rapport à l'année 2002), soit 364 000 dépôts de garantie et 158 000 garanties de loyer.

319 millions d'euros versés en 2003, concernant essentiellement le dépôt de garantie

- 274 millions d'euros ont été avancés pour financer les dépôts de garantie (+22% par rapport à l'année 2002),
- 45 millions d'euros ont été mis en jeu pour garantir les loyers et les charges (+76% par rapport à 2002). 19 800 nouveaux ménages ont en effet actionné la garantie de loyer en 2003, contre 14 000 en 2002.

❑ **Conditions :**

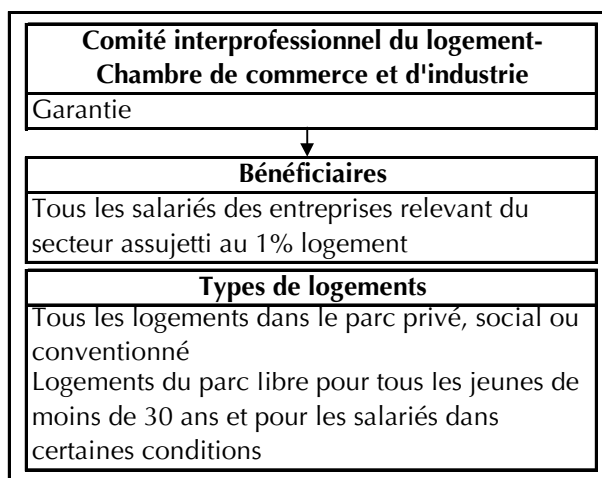
Dans le parc libre, le montant du loyer servant de base au calcul de l'avance et de la garantie est plafonné au loyer maximum du dispositif Besson dans le neuf pour les salariés dont les revenus sont supérieurs aux plafonds de ressources dudit statut ; cette limitation n'est applicable ni aux jeunes ni aux étudiants boursiers d'Etat ni aux salariés en mobilité professionnelle.

❑ **Caution :**

Caution solidaire d'une durée de trois ans donnée au bailleur couvrant un nombre maximal de 18 mensualités constituées du loyer et des charges locatives nettes d'aides au logement.

Avance, sans intérêt, remboursable sur 3 ans maximum, pouvant être prolongée à l'initiative du CIL-CCI.

La garantie LOCA-PASS



Source : CFECGC, Guide du logement octobre 2004

Garantie gratuite de paiement pendant trois ans pour un montant maximum de 18 mois de loyer et charges locatives.

□ Conditions :

- Mention obligatoire de la garantie dans le bail
- Une seule garantie de paiement du loyer et des charges au titre du 1% logement est accordée
- Cumul possible d'une garantie 1% logement ou d'une garantie apportée par une personne physique ou une personne morale

Prêt Sécuri-PASS

❑ **Création :**

Convention du 13 août 1998 entre l'Etat et l'UESL

❑ **Bénéficiaire :**

- Tout salarié des entreprises du secteur assujetti

❑ **Conditions :**

- Anciens plafonds PTZ
- Déséquilibre financier du salarié :
 - dossier de surendettement accepté par la Commission de surendettement de la Banque de France
 - ou charges de logement atteignant plus de 40% des revenus du fait d'un événement personnel (maladie, décès du conjoint...)

❑ **Modalités financières :**

- Prêt
- Tout ou partie du montant de la quittance sur une durée maximale de 1 an dans la limite de 17 600 euros en zone A, 14 400 euros en zone B, 11 200 euros en zone C.
- Taux : 1% l'an maximum hors assurances et garanties, sans frais de dossier

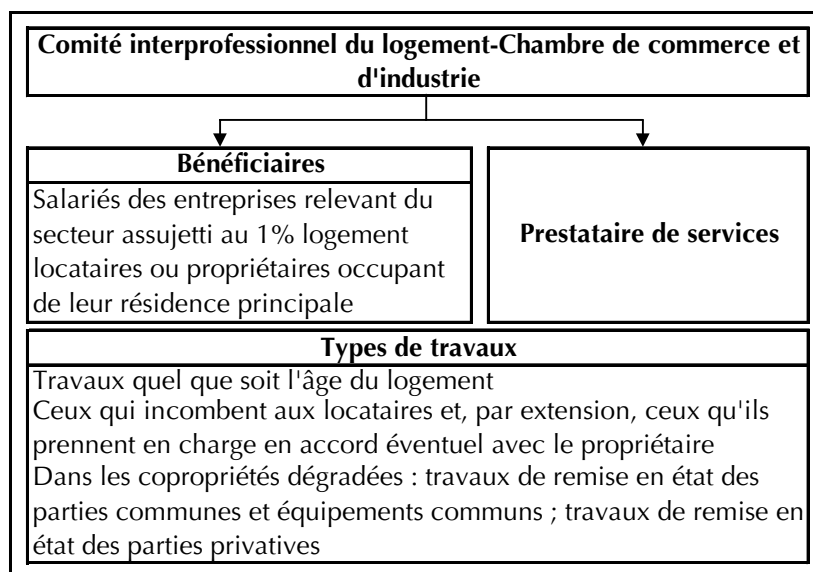
Le prêt PASS-travaux

❑ Création :

Convention du 13 août 1998 entre l'Etat et l'UESL

❑ Budget :

105 733 prêts pour un montant global de 689 millions d'euros en 2003



Source : CFECGC, Guide du logement octobre 2004

❑ Modalités d'octroi des prêts :

- Montant :
 - 8000 euros maximum dans la limite du coût des travaux
 - 9600 euros maximum dans la limite du coût des travaux pour les salariés ayant un revenu inférieur ou égal à 60% du plafond du prêt à taux zéro
 - 18 000 euros si le logement est dans une copropriété dégradée
- Taux : 1.5 % l'an, hors assurance et garantie
- Durée : 10 ans, modulable d'un commun accord entre les parties
- Assurance et garantie : non obligatoires
- Cumul : cumulable avec un prêt accession ou amélioration

❑ Conditions :

- Aucune condition de ressources

- Le bénéficiaire doit justifier de sa qualité de : propriétaire, par la production de l'acte notarié d'acquisition ou de locataire par la présentation de son contrat de location

Aide Mobili-PASS

❑ **Création :**

Avenant à la convention du 13 août 1998 entre l'Etat et l'UESL, signé le 07 mars 2001

❑ **Budget :**

31 000 MOBILI-PASS ont été distribués en 2003 pour un montant de 51 millions d'euros

❑ **Bénéficiaires :**

Salariés des entreprises assujetties au 1% logement occupant un emploi permanent ou temporaire et tenus, à l'embauche ou lors du changement de lieu de travail au sein de la même entreprise, de changer de logement ou d'en avoir un second.

❑ **Modalités financières :**

Subvention accordée dans la limite des dépenses effectivement engagées :

- à hauteur de 1600 euros maximum selon la procédure des droits ouverts
- à hauteur de 3 200 euros maximum par l'intermédiaire de l'entreprise, après consultation de la commission logement du comité d'entreprise

❑ **Conditions :**

- 70 km minimum entre l'ancienne résidence et la nouvelle
- justification de l'embauche ou du changement de lieu de travail
- la subvention n'est pas accordée plus d'une fois tous les 2 ans
- cumul possible avec les autres aides à la mobilité professionnelle ou liées au 1% logement

Autres prêts

- Prêt pour financer une double charge de logement ou un surcoût de loyer
- Aides aux personnes handicapées
- Prêt-relais pour l'achat d'un nouveau logement
- Rachat de prêts immobiliers onéreux
- Prêts à 1% : à la condition que l'emprunteur accède à la propriété de sa résidence principale pour la première fois (sauf divorcés propriétaires de leurs résidences principales lorsqu'ils étaient mariés)

Source principale :

Guide du logement, 2^e édition, octobre 2004, réalisé par le CFECGC, supplément à Encadrement magazine, n°117, Paris

Conclusion

Pour un observateur extérieur au domaine du logement, les missions et dispositifs décrits apparentent celui-ci à un véritable labyrinthe dont nous n'avons, ici, présenté qu'une partie. Il manque en effet à cette description ses volets complémentaires : domaine de la promotion immobilière, secteurs bancaires et juridiques, champ social, urbanisme, directives européennes (concurrence et services notamment), que nous espérons proposer ultérieurement. A ce stade documentaire, quelques observations méritent toutefois d'être formulées.

Première observation : l'existence de cet arsenal de procédures, circuits, outils d'intervention a doté la France d'un système particulièrement développé et complexe. Nous sommes capables de traiter pratiquement toutes les situations liées au ou dans le logement. Mais, comme l'atteste la crise actuelle, nous nous sommes montrés dans l'incapacité d'anticiper haut et fort le cycle de crise du logement actuel.

Dans ce contexte, la nécessité d'une synthèse visualisable, bien qu'inachevée, participe du souci d'anticiper le prochain cycle immobilier avec celui, très ambitieux, d'amener les acteurs concernés à s'interroger sur le « comment » infléchir progressivement la gouvernance du système logement pour pouvoir agir de manière coordonnée et plus efficace. Ces acteurs seront en effet, en 2006, encore plus nombreux qu'en 2005, en raison de l'expérimentation en cours de la délégation conventionnelle des aides à la pierre aux départements et EPCI volontaires.

Or cette ambition ne pourra se concrétiser sans appropriation de la complexité du domaine en question et, surtout, sans travail en profondeur sur les inter-actions que celui-ci entretient tant en son sein (« chaîne de production du logement », du PLH au logement livré), qu'avec les autres domaines d'intervention exerçant une influence sur sa productivité (foncier/urbanisme, action sociale, politiques européennes).

Seconde observation : nous assistons actuellement à un déferlement d'informations sur la crise du logement et ses causes, parmi lesquelles la sous-estimation de l'évaluation des besoins, des projections, avec pour corollaire l'insuffisant niveau de mises en chantiers ou de logements réalisés chaque année pour les satisfaire.

Or même si l'on imaginait pouvoir dépasser ces querelles de chiffres et s'entendre sur les besoins à satisfaire, situés tantôt à 900 000 logements, à 500 000, à 450 000, à 320 000... selon l'interlocuteur – objectif devant néanmoins être consolidé dans sa définition et ses méthodes d'ajustement régulier – resterait le problème du « gouvernement » du logement.

Nous employons ici volontairement le terme de « gouvernement », le préférant à l'indice de gouvernance défini par la Banque Mondiale car intégrant dans sa définition la noble dimension du politique.

Or si nous devons apprécier le système partiellement décrit comme constituant l'ensemble des attributs d'un principe de gouvernement, deux données nous apparaîtraient comme particulièrement frappantes : celle de la diversité des compétences mobilisables et celle des masses financières engagées, qui ne sembleraient pas suffisantes, en dépit de leur importance, pour atteindre l'objectif d'un logement pour tous.

La conséquence de cette contradiction est la montée croissante du mouvement en faveur d'un droit au logement opposable, qui, pour ses défenseurs, contraindrait l'ensemble des détenteurs d'une parcelle de la chaîne des décisions à engager pour permettre l'accès au logement, à s'organiser pour que la « chaîne de production du logement » fonctionne de manière plus efficace.

Autrement dit, quand bien même nous saurions évaluer à l'unité près le nombre de logements à construire, rénover, sortir de l'insalubrité ou de la vacance, pour satisfaire les besoins en logement de nos contemporains actuels et à venir, tant que perdurera un mouvement de lutte en faveur du droit au

logement opposable dans notre pays, cela signifiera que nous n'aurons pas su adopter le mode de gouvernement qui permette de l'atteindre.

Troisième observation : ce paradoxe de situation invite à réfléchir sur des thèmes que les débats sur le logement abordent discrètement. Pour les exposer, nous reprendrons ici en l'actualisant le propos de Bernard Duban, dans un Que Sais-je paru en 1982 sur les Promoteurs Constructeurs.

A la tête de la FNPC à l'époque, ce dernier soulevait plusieurs questions difficiles :

- la nécessité de trouver des gains de productivité dans les secteurs privé et publics de production ou de réhabilitation du logement, ces gains de productivité ne pouvant désormais être trouvés sans avoir pour corollaire l'organisation réactive et en mode projet des collectivités et services technico-administratifs de fait concernés par tout projet de logement à réhabiliter, démolir, construire,
- celle de laisser libres d'intervenir sur un marché les différents opérateurs, quels que soient leurs statuts, position qui anticipait celle de la Commission européenne,
- celle d'associer « organiquement » les destinataires des produits mis sur le marché à leur fabrication, évoquant les difficultés d'ordre culturel et méthodologique à instaurer « un dialogue entre les principaux décideurs de l'acte de bâtir et les usagers », difficultés qui se sont traduites récemment par la mise sur le marché de logements ne répondant pas aux besoins des populations mal-logées,
- celle de lever « les multiples contraintes liées à l'approvisionnement irrégulier en terrains à bâtir »,
- celle de « la multiplication des normes administratives, conduisant à un renchérissement des coûts de production », de réhabilitation, et d'entretien auxquels s'ajoutent les surcoûts réglés au moment de l'accès au logement, la hausse du prix des matières premières, participant de la hausse des prix.

Toutes ces contraintes relevées sont autant de questions qui, si elles ne trouvent pas à être traitées d'ici quelques années, contribueront à nouveau à nourrir un cycle de crise, alors même que de nombreux efforts et progrès ont été accomplis pour loger nos concitoyens dans de meilleures conditions qu'il y a cinquante ans.

Pour parvenir à accroître encore la performance du système national de logement, l'impact croissant des directives européennes sur celui-ci conduira probablement à des adaptations auxquelles notre « mentalité » nationale, souvent mise en avant comme facteur de résistance à toute évolution, devra se soumettre en s'interrogeant sur l'adaptation du système actuel, tel que l'ensemble des fiches techniques proposées le révèle, au cadre d'exercice européen.

Au moment de la mise en place des aides personnelles (hors ALF), le marché était en effet supposé prendre la relève de la politique d'aide à la pierre, celle-ci devant se concentrer sur le financement du logement social. Or désormais, dans le dispositif européen de libre circulation des biens et des capitaux, les aides d'Etat devraient être strictement limitées aux personnes ne pouvant trouver logement sur le marché.

Cette orientation pourrait nous satisfaire si nous nous étions fait la démonstration que notre système de gouvernance du logement était en capacité d'offrir à nos concitoyens des logements adaptés à leurs besoins et revenus, non seulement pour près de 85% de la population, mais pour 100% de celle-ci.

Or notre état de crise actuel nous interdit de nous satisfaire des résultats acquis et nous oblige à considérer les disparités importantes d'accès au logement observables sur nos territoires et entre les différentes catégories de la population.

S'il est juste de considérer que, pour les cinq années à venir, le Plan de cohésion sociale incarne un plan d'intervention à mettre en œuvre complètement, la question de l'après Plan de cohésion sociale et de l'anticipation d'un nouveau cycle de crise qui interviendrait dans un contexte de montée de la précarité dans l'emploi, s'impose comme un sujet d'actualité pour tous les décideurs acteurs de la « chaîne de production du logement ». Gageons que l'apport technique contenu dans ce Cahier contribue à le traiter.

Bibliographie

AMZALLAG, Michel et TAFFIN, Claude, *Le logement social*, LGDJ, Paris, 2003, 117 p.

BRUN, Jacques, DRIANT, Jean-Claude et SEGAUD, Marion, *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Armand Colin, Paris, 2003, 451 p.

Caisse des dépôts et consignations, *Rapport annuel des fonds d'épargne*, 2003, 40 p.

CFECCG, *Guide du logement*, 2^e édition, Supplément à Encadrement magazine, n°117, octobre 2004, Paris 48 p.

Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, *Le financement du logement en France*, septembre 2001, 29 p.

Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, *Comptes du logement, Rapport à la Commission des comptes du logement*, Paris, édition 2004, 282 p.

Ecole Nationale d'Administration : Séminaire Annuel sur le logement, placé sous la direction de M. Dominique Figeat, Délégué ministériel à l'action foncière : rapports accessibles sur www.ena.fr : notamment Rapport sur les aides publiques au logement

Fédération française du bâtiment, *Bâtiment 2015 – Prospective*, Paris, mars 2015, 42 p.

Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'état du mal logement en France : rapport annuel 2005 : 10^e rapport sur le mal-logement en France*, Fondation Abbé Pierre, Paris, 2005, 251 p.

Inspection générale des finances et Conseil général des Ponts et Chaussées, *Rapport sur le financement du logement social*, Paris, mars 2002, 102 p.

LAURENT, Bernard, *Chaîne du logement en Ile-de-France : voies et moyens pour la rendre effective*, Région Ile-de-France, Commission de la ville, de l'habitat et du cadre de vie, 2005, 72 p.

QUILICHINI, Paule, *La politique locale de l'habitat*, Imprimerie nationale, Paris, 2002, 313 p.

Rapport finances 2001

REPENTIN, Thierry, *Rapport législatif du Sénat : Projet de loi de finances pour 2005 : logement*, Avis n°76 (2004-2005) fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 25 novembre 2004, 35 p.

Sources

▪ Sites des ministères et administrations nationales :

Ministère de l'équipement, des transports et de la mer : www.equipement.gouv.fr

Ministère du logement: www.logement.equipement.gouv.fr

Ministère des finances, de l'économie et de l'industrie : www.minefi.gouv.fr

Direction interministérielle à la ville : www.ville.gouv.fr

Conseil économique et social : www.conseil-economique-et-social.fr

Sénat : www.senat.fr

Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat : www.anah.fr, et en particulier sur les copropriétés : www.coproprietes.org

Agence nationale pour la rénovation urbaine : www.anru.fr

Informations pratiques sur les avantages fiscaux relatifs à l'accession à la propriété : www.impots.gouv.fr

▪ Informations statistiques :

Economie et statistiques du Ministère de l'équipement : www.statistiques.equipement.gouv.fr

Institut national de la statistique et des études économiques : www.insee.fr

▪ Marché immobilier :

Informations du Crédit foncier de France : www.marche-immo.com

▪ Financement :

Site de la caisse des dépôts et consignations : www.caissedesdepots.fr

Crédit foncier de France : www.creditfoncier.fr

Agence centrale des organismes de sécurité sociale : www.acoss.fr

▪ Sites d'associations et unions impliquées dans le logement :

Agence nationale pour l'information sur le logement : www.anil.com

Agences départementales pour l'information sur le logement : www.adil.com

Union nationale des centres communaux d'action sociale : www.unccas.org

Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM : www.hlm.coop

Fédération nationale des Sociétés d'économie mixte : www.federationdessem.org

Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement : www.fapil.net

- **Sites des acteurs du 1% :**

Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction : www.anpeec.fr

Union d'économie sociale pour le logement : www.uesl.fr

Association foncière logement : www.foncierelogement.com

- **Sites de professionnels :**

Archidirect : www.archidirect.com

Glossaire

AFL : Association Foncière logement

AIVS : Agence immobilière à vocation sociale.

ALF : Allocation de logement à caractère familial

ALT : aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ou Aide au logement temporaire.

AML : Aide à la médiation locative

ANAH : Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

ANPEEC : Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction

ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine

ASE : Aide sociale à l'enfance.

ASLL : Accompagnement social lié au logement. Financé par le Fonds de solidarité logement (FSL). .

AUDA : Accueil d'urgence des demandeurs d'asile dans le parc de la SONACOTRA.

BAPSA : Budget annexe des prestations sociales agricoles

CADA : Centre d'accueil des demandeurs d'asile.

CAF : Caisse d'allocations familiales

CCAS : Centre communal d'action social

CCH : Code de la construction et de l'habitat

CDC : Caisse des dépôts et consignations

CES : Conseil économique et social

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CGI : Code général des impôts

CGLLS : Caisse de garantie du logement locatif social

CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale

CIAS : Centre intercommunal d'action social

CIL : Conférence intercommunale du logement

CIL : Comité interprofessionnel du logement

CNAF : Caisse nationale des allocations familiales

CNH : Conseil national de l'habitat

CRH : Comité régional de l'habitat

CRH : Caisse de refinancement de l'habitat

CRL : Contribution sur les revenus locatifs

DAF : Délégation à l'action foncière

DAFU : Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme. Intitulé de la direction d'administration centrale chargée de l'aménagement et de l'urbanisme entre 1997 et la création de la DGUHC en 1998.

DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

DDE : Direction départementale de l'équipement

DGAS : Direction générale des affaires sociales

DGUHC : Direction générale du l'urbanisme, de l'habitat et de la construction. Direction d'administration centrale créée en 1998 par fusion de la DHC et de la DAFU.

DHC : Direction de l'Habitat et de la Construction. Direction d'administration centrale chargée des politiques de l'habitat et de la construction en remplacement de la DC (direction de la Construction) en 1992 et fusionnée avec la DAFU en 1998 pour créer la DGUHC.

DRE : Direction régionale de l'équipement

DSQ : Développement social des quartiers

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

ESH : Entreprise sociale pour l'habitat (ex-SAHLM)

FAAD : Fonds d'aide aux accédants en difficulté

FAPIL : Fédération des Associations pour la promotion et l'insertion par le logement.

FGAS : Fonds de Garantie de l'Accession Sociale à la propriété.

FNAL : Fonds national d'aide au logement

FNARS : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

FNH : Fonds national d'habitation

FNPF : Fonds national des prestations familiales

FSCRIDF : Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France

FSL : Fonds de solidarité logement

GALION : Logiciel DDE sur l'aide à la pierre dans logement

GPV : Grand Projet de Ville

GPU : Grand Projet Urbain

HVS : Habitat et vie sociale

Infocentre : suivi des indicateurs de réalisation du PCS, accessible aux DDE et DRE

LEP : livret d'épargne populaire

LIP : logements d'insertion privés

MILOS : Mission interministérielle d'inspection du logement social

O.I.N : Opération d'Intérêt National

OPAH : opération programmée d'amélioration de l'habitat

OPERA : système statistique de gestion des subventions de l'ANAH

ORU : Opération de Renouvellement Urbain

PACT-ARIM : Protection Amélioration Conservation Transformation de l'habitat – Associations de Restauration Immobilière

PAH : prime à l'amélioration de l'habitat

PALULOS : prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale

PAP : Prêt aidé à l'accession à la propriété, remplacé par le Prêt à taux zéro (PTZ)

PAS : Prêt à l'accession sociale.

PATS : Prime à l'accession très sociale

PC : Prêt conventionné. Prêt réglementé pour l'accession à la propriété ou l'investissement locatif créé par la réforme de 1977. Non soumis à plafond de ressources.

PCS : Plan de cohésion sociale

PDALPD : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

PDHU : Plan départemental d'hébergement d'urgence. Il est élaboré par le préfet qui met en place un parc de logements d'urgence et de logements d'insertion.

PDU : Plan de déplacement urbain

PIB : Produit intérieur brut

PIG : Programme d'Intérêt général

PLA-LM : PLA à loyer minoré

PLH : Programme local de l'habitat

PLS : prêt locatif social

PLU : Plan local d'urbanisme

PSLA : prêt social à la location accession

PSP : Plan stratégique de patrimoine

PST : Programme social thématique. Créé en 1990 (loi du 31 mai visant à mettre en œuvre le droit au logement). Est une convention signée entre l'Etat, l'ANAH et une collectivité locale.

PTZ : Prêt à taux zéro

SCPI : Société civile de promotion immobilière

SDAPL : Section départementale des aides au logement. Remplacée par la CDAPL : commission départementale des aides personnalisées au logement.

SISAL : Système d'information sur les aides au logement mis en place par la DGUHC

TADB : Taxe additionnelle au droit de bail

UESL : Union d'économie sociale du logement

UNAGEV : Union nationale pour l'action auprès des gens du voyage

UNIOPSS : Union nationale interfédérale des oeuvres et organismes privés sanitaires et sociaux.
Regroupe les fédérations nationales d'insertion par le logement et des associations nationales.

UNISAT : Union nationale des Institutions sociales d'action pour les Tsiganes.

ZAC : Zone d'aménagement concerté

ZUS : Zone urbaine sensible

Annexes

Table des annexes

<p>Le zonage Robien</p>

<p>L'intercommunalité en France</p>

<p>Les bassins d'habitat</p>

<p>Le Programme Local de l'Habitat dans la chaîne des procédures de planification, d'autorisation et de réalisation</p>

<p>Rapport de la Cour des Comptes sur les aides au logement, 1994 (Extraits)</p>
--

Le zonage Robien

Les plafonds de revenus et de loyers sont le plus souvent calculés selon le zonage dit « Robien » (zones A, B et C), ayant succédé au zonage « Besson » (arrêté du 29 mars 1999).

zones I : zone I figurant en annexe à l'arrêté du 17 mars 1978,

Zone I bis : Paris et Aubervilliers, Bagnolet, Boulogne-Billancourt, Charenton-le-Pont, Clichy, Fontenay-sous-Bois, Gentilly, Issy-les-Moulineaux, Ivry-sur-Seine, Joinville-le-Pont, Le Kremlin-Bicêtre, Les Lilas, Le Pré-Saint-Gervais, Levallois-Perret, Malakoff ; Montreuil, Montrouge, Neuilly-sur-Seine, Nogent-sur-Marne, Pantin, Puteaux, Saint-Cloud, Saint-Denis, Saint-Mandé, Saint-Maurice, Saint-Ouen, Suresnes, Vanves, Vincennes ;

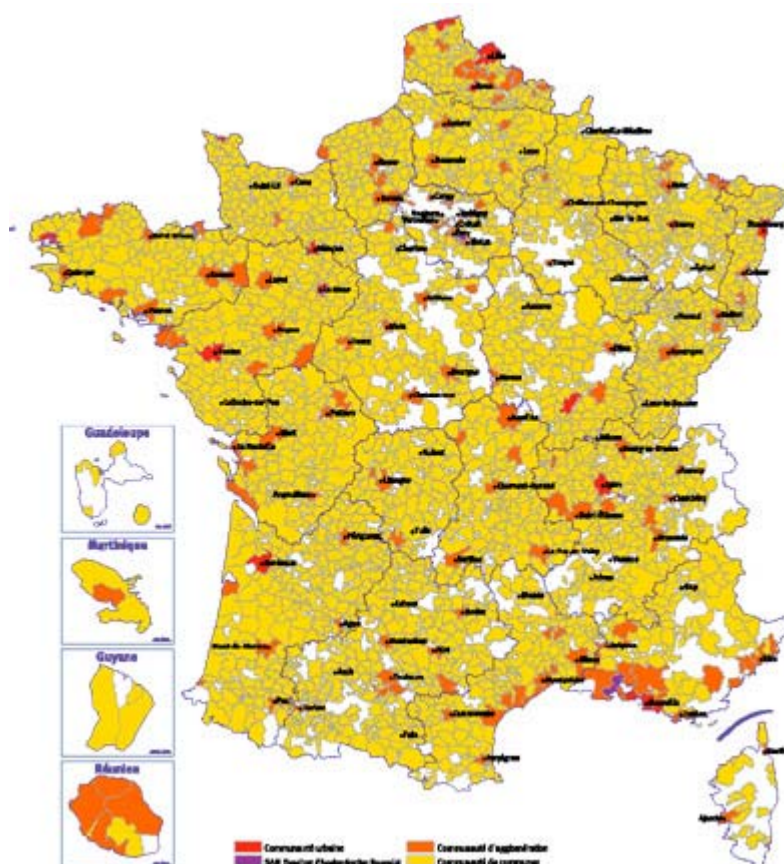
Zone II : communes appartenant à la zone II figurant en annexe à l'arrêté du 17 mars 1978

Zone III : communes situées en France ou dans les départements d'outre-mer qui ne sont pas comprises dans les zones I bis, I ou II) :



Zonage Robien

Les intercommunalités en France en 2004



Source : DGCL - Cartographie : Dominique Ragu Mars 2004

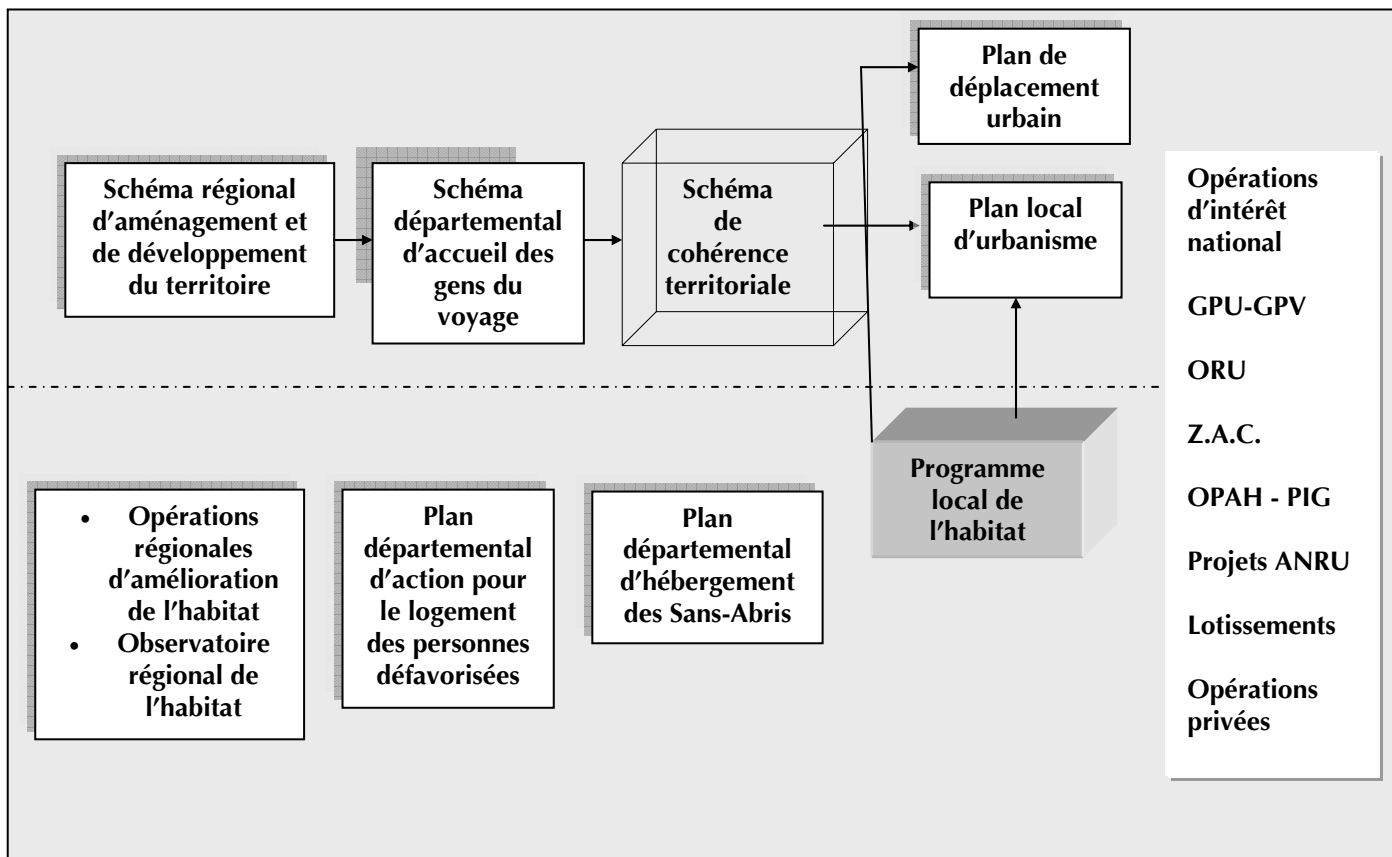
Les bassins d'habitat

- **Autorités compétentes**

Les bassins d'habitat sont définis par le représentant de l'Etat dans le département après consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale et du comité régional de l'habitat ainsi que, dans la région d'Ile-de-France, de la conférence régionale.

- **Contenu**

Le bassin d'habitat représente un territoire cohérent d'intervention en matière de politique de logement et d'urbanisme. Doivent être prises en compte : les structures de coopération intercommunale compétentes en matière d'urbanisme et de logement, les périmètres des programmes locaux de l'habitat, lorsque ces derniers ont un caractère intercommunal et, le cas échéant, les bassins d'habitat délimités par le PDALPD ainsi que les conférences intercommunales du logement. Il est constitué par le territoire de plusieurs communes contiguës dont l'une au moins comprend une ou plusieurs zones urbaines sensibles. Il peut également être constitué, à la demande de la majorité des maires concernés, par le territoire des communes agglomérées sur lequel existent d'importants déséquilibres de peuplement.



Conception : Commissariat Général du Plan

Le PLH dans la chaîne des procédures de planification, d'autorisation et de réalisation

Rapport de la Cour des Comptes 1994

LES AIDES AU LOGEMENT DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT, 1980 - 1993 RÉSUMÉ 1994

PRÉAMBULE

La cour des comptes publie conjointement, sous la forme de fascicules séparés, deux rapports qui sont le résultat d'enquêtes dans le domaine du logement conduites par les juridictions financières au titre de leurs compétences respectives.

Le premier de ces rapports, objet du présent résumé, a pour sujet les aides au logement dans le budget de l'Etat (1980-1993) ; il expose les conclusions des contrôles effectués par la troisième chambre de la cour sur les dépenses réalisées à ce titre par les administrations centrales et les services extérieurs concernés. Après avoir analysé la gestion budgétaire des crédits ouverts, il examine successivement les différents types d'aides (aides à la personne, prêts aidés à l'accession à la propriété, aides au secteur locatif social c'est-à-dire le secteur HLM-, aides à l'amélioration de l'habitat privé). Une conclusion présente la synthèse des observations et propositions de la cour. D'importantes annexes apportent des informations sur de nombreuses questions relatives au logement dans le cadre desquelles s'insèrent les aides budgétaires de l'Etat.

Le second de ces rapports concerne les organismes d'habitations à loyer modéré ; il présente la synthèse des contrôles effectués par douze chambres régionales des comptes territorialement compétentes, et portant sur les comptes et la gestion d'un ensemble d'établissements publics gérant une part importante des logements locatifs sociaux. Il traite, en trois parties et huit chapitres, de l'investissement en logements, de la gestion du parc locatif social et de la situation financière des organismes HLM. La conclusion souligne, outre les profonds changements intervenus depuis dix ans dans le contexte général, la permanence de certaines difficultés de gestion des HLM à travers la grande diversité de situations des organismes qui en ont la charge.

Ces deux rapports sont donc complémentaires pour ce qui concerne l'ensemble des questions relatives au parc locatif social. Les renvois utiles en ce domaine sont indiqués dans chacun des rapports, dont il est toutefois possible de prendre connaissance de manière séparée.

Le présent document est un résumé, destiné à faciliter la lecture et le commentaire du rapport de la Cour des comptes

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

PREMIER CHAPITRE : LA GESTION BUDGETAIRE DES AIDES AU LOGEMENT

DEUXIEME CHAPITRE : LES AIDES A LA PERSONNE

TROISIEME PARTIE : LES PRETS AIDES A L'ACCESSION A LA PROPRIETE

QUATRIEME CHAPITRE : LES AIDES AU SECTEUR LOCATIF SOCIAL POUR LA CONSTRUCTION, L'ACQUISITION OU L'AMELIORATION DE LOGEMENTS

CINQUIEME CHAPITRE : LES AIDES A L'AMELIORATION DE L'HABITAT PRIVE : ANAH ET PAH

CONCLUSION

INTRODUCTION

Le logement doit satisfaire un besoin humain matériellement et moralement vital. Il constitue aussi un poste majeur des budgets des ménages et de l'activité économique, puisque la "dépense logement" représente plus de 17 % du produit intérieur brut.

Or des problèmes de logement continuent à se poser dans certaines régions ou pour certaines catégories de la population, malgré les progrès réalisés depuis 40 ans.

Aussi l'intervention de l'Etat dans ce domaine a-t-elle été maintenue à un niveau très élevé. Elle représente, sur le plan financier, un effort de l'ordre de 120 milliards de francs par an dans la période récente, dont près de la moitié en dépenses budgétaires.

L'essentiel du dispositif d'intervention a été mis en place en 1977. Il tendait à donner un rôle prépondérant aux aides directes à la personne, par la création de l'aide personnalisée au logement (apl), tout en conservant des aides à la pierre - prêts aidés à l'accession à la propriété (pap) pour les particuliers, et prêts pour la construction de logements sociaux (prêts locatifs aidés -pla). D'autres mécanismes étaient mis en place (prêts conventionnés bancaires), ou maintenus (épargne logement, contribution des employeurs, aides personnelles antérieures à la réforme, aides à l'amélioration de l'habitat, etc.).

L'Etat s'est depuis longtemps attaché à ce que les mécanismes du marché assurent d'abord le plus largement possible la satisfaction des besoins de logements. Si la part de l'investissement privé dans l'investissement en logements est passée de 59 % en 1984 à 82 % en 1990, c'est essentiellement au profit de l'accession à la propriété qui concerne désormais plus de 54 % des ménages. Le marché locatif privé, au contraire, a perdu plusieurs centaines de milliers de logements avant une amélioration récente.

Des besoins que le marché ne satisfait pas, subsistant à l'évidence, la cour a cherché à discerner si le dispositif d'intervention de l'Etat, progressivement mis en place depuis près d'un demi-siècle, et il y a dix-huit ans en ce qui concerne ses aspects les plus importants, correspondait à la situation actuelle, d'autant que les textes ont affirmé en 1986 et en 1990 l'existence du "droit au logement".

Cette situation a en effet profondément changé. Il suffit de constater qu'entre les recensements de 1954 et 1990 le parc est passé de 14,4 à 26,2 millions d'unités, soit une progression de 82 % à comparer à celle

de la population (32 %). L'amélioration quantitative s'est accompagnée de progrès qualitatifs tout aussi remarquables, qu'on le mesure par la surface moyenne par habitant ou par les éléments de confort.

De tels résultats ont été obtenus par un effort intense de construction, longtemps permis par une conjoncture favorable et un niveau très élevé d'aides publiques : le nombre annuel de logements construits a culminé à 550 000 en 1972.

Le marché et le parc actuel n'en sont pas moins encore assez loin de correspondre aux moyens et aux besoins de tous les ménages. Près de cinq millions et demi d'entre eux bénéficient d'aides personnelles liées au logement ; il subsiste des sans logis ; près de deux millions de logements ne disposent pas encore de tous les éléments du confort sanitaire. La situation du logement reste tendue dans certaines zones, essentiellement la région parisienne.

Des interventions publiques demeurent donc nécessaires pour donner une réalité au "droit au logement". Mais elles doivent tenir compte d'une évolution qui, partie d'un état de pénurie générale qui justifiait de multiples aides publiques bénéficiant à tout le territoire et à une grande partie des ménages, aboutit à une situation d'ensemble apparemment favorable en termes de comparaison internationale et proche d'un équilibre global de l'offre et de la demande.

Cette évolution oblige à orienter les interventions de l'Etat d'une façon beaucoup plus sélective, adaptée à un marché très particulier et assez mal connu, très divers selon les zones d'habitat, très segmenté au sein de chacune de ces zones.

La politique du logement doit aussi tenir compte de l'évolution d'autres politiques nationales. Les textes de décentralisation pris depuis 1982 confèrent des responsabilités accrues aux collectivités locales, qui utilisent de plus en plus leurs pouvoirs fonciers et leurs ressources pour orienter des politiques locales de logement. La politique du logement est également liée à celle de l'aménagement du territoire et au soutien de l'industrie du bâtiment ; elle est également très dépendante de la situation budgétaire et économique générale, les aides de l'Etat ayant en partie servi depuis une dizaine d'année à compenser le niveau particulièrement élevé des taux d'intérêts.

Il y a donc bien lieu de se demander si le dispositif demeure adapté, alors que se sont produits des changements d'une grande ampleur.

La cour a constaté une hausse des dépenses budgétaires, qui s'est accélérée fortement en 1993, pour atteindre 53 milliards de francs, en progression de 41 % en francs constants depuis 1980. Des estimations administratives confirment une telle progression en ce qui concerne le volume global des aides de l'Etat de toute nature, qui serait de 27 % en francs constants entre 1980 et 1991.

La coexistence d'une indiscutable amélioration globale des conditions de logement en France et d'une telle croissance des coûts des aides de l'Etat oblige à analyser les causes d'une situation a priori paradoxale.

La cour a contrôlé les dépenses budgétaires d'aide au logement, sur pièces et sur place auprès des administrations centrales et de quinze directions départementales ou régionales de l'équipement.

Après un premier chapitre consacré à la gestion budgétaire des aides, le rapport consacre quatre chapitres aux différentes catégories d'aides budgétaires: les différentes aides personnelles, les aides à l'accession à la propriété, les aides au logement locatif social, et enfin les aides à l'amélioration de l'habitat privé.

L'une de ces catégories, celle des aides au logement social, bénéficie principalement aux organismes HLM. Ce sont les chambres régionales des comptes qui ont compétence, depuis 1982, pour les contrôler. Aussi, ont-elles conduit, en même temps que l'enquête de la cour, et en liaison avec elle, une enquête sur ces organismes qui fait l'objet d'un rapport simultanément publié.

Les dépenses vérifiées par la cour, fondées sur des ressources budgétaires, et en outre sur certains prélèvements obligatoires, sont les instruments essentiels de la politique du logement, mais celle-ci justifie par ailleurs des mesures d'autres natures.

En ce qui concerne les mesures fiscales, leur contenu, leur volume et leurs incidences ont été analysées par une enquête du conseil des impôts, menée parallèlement au contrôle de la cour: elle a fait l'objet d'un rapport publié en novembre 1992 et que la cour a pu utiliser.

Pour les besoins de son enquête, et d'abord pour évaluer les effets des aides budgétaires, la cour a dû rassembler de nombreuses données statistiques sur le parc de logements, ses diversités géographiques, la construction, l'évaluation des besoins, les données économiques et financières. Pour contribuer à une bonne compréhension du rapport, et aux réflexions d'ensemble sur la politique du logement, elle a résumé ces données dans les annexes 1 à 10.

La politique du logement comporte d'autres aspects encore, dans le domaine des prélèvements obligatoires, des circuits de financement, des normes d'habitat, de la réglementation des baux et loyers, que la cour a dû analyser pour situer ses contrôles dans leur contexte. Comme ces analyses constituent des éléments d'appréciation pour le lecteur du rapport public, elle les a résumées dans les annexes 11 à 18.

CHAPITRE I : LA GESTION BUDGETAIRE DES AIDES AU LOGEMENT

La croissance des dépenses budgétaires d'aide au logement et l'évolution de leur répartition

En francs constants valeur 1993, les dépenses de l'Etat en matière de logement ont augmenté de 41% de 1980 à 1993, passant de 38 à 53,6 milliards. Les aides à caractère social, généralement attribuées sous conditions de ressources du bénéficiaire final, équivalent à 85 % des dépenses totales (page 16 du rapport).

La nature des aides a été infléchie, ce qui correspond aux intentions exprimées lors de la réforme de 1977 (pages 22 à 26 du rapport):

- en 1993, les contributions budgétaires aux aides à la personne, soit 28 milliards, représentent 53 % de la dépense totale et 62 % des dépenses "sociales", contre respectivement 20 % et 26 % au début de la période;
- les diverses aides "à la pierre", pour la construction et l'amélioration des logements, ont entraîné une dépense de 25 milliards en 1993, soit 16 % de moins qu'au début de la période.

Les aides à caractère social représentent 68 % de ce poste, le secteur du logement locatif social recevant 6 milliards en 1993, celui des prêts aidés à l'accession 4,5 milliards, les aides à l'amélioration du parc privé 2,5 milliards.

Les dépenses de primes à l'épargne logement se sont élevées à 8 milliards, et les aides antérieures à la réforme 1977 ont encore fait l'objet d'une dépense de 2,6 milliards en 1993.

L'examen de l'utilisation des autorisations de programme représentative, pour les "aides à la pierre", des engagements propres à chaque exercice, permet de confirmer le recul des aides à la pierre par rapport aux aides à la personne.

Les 15,7 milliards d'autorisations de programme utilisées en 1993, malgré une hausse de 14% par rapport à l'exercice précédent, équivalent en francs constants à 68 % de la consommation de 1980 ;

elles se répartissent pour moitié en aides au secteur HLM, 20 % en aides à l'accession sociale à la propriété, et environ 18 % en aides à l'amélioration du parc privé (page 23 du rapport).

La gestion budgétaire pourrait être clarifiée

Apporter de la clarté dans les mécanismes de prévision et d'exécution budgétaire est un objectif qui semble prioritaire.

Les documents de prévision ne permettent pas de discerner le montant des crédits ouverts pour chacune des mesures d'aide au secteur locatif social, du fait que toutes les autorisations de programme sont inscrites sur un seul intitulé budgétaire, faisant en cours d'année l'objet d'une répartition plus précise, particulièrement entre aides à la construction d'une part, à l'amélioration du parc d'autre part (page 29 du rapport).

Les états de la comptabilité spéciale des investissements ne donnent pas d'indication suffisante sur la nature des opérations aidées, et elle devrait être aménagée pour permettre une lisibilité directe des montants engagés pour chacune des formes d'aide: c'est seulement la centralisation d'états statistiques qui permet de constater la destination des aides (page 30 du rapport).

Dans l'exécution de la dépense, le fait que certains crédits soient inscrits au budget du ministère du logement, mais finalement dépensés après transfert sur le budget des charges communes géré par le ministère des finances, ne contribue pas à la clarté des procédures. Ces transferts de crédits, utilisés notamment pour les aides à l'accession sociale à la propriété, ont permis d'utiliser partiellement les dotations ouvertes à cet effet pour d'autres dépenses de logement qui n'ont pas de caractère social: de 1980 à 1993, 10 milliards de crédits ouverts pour les prêts aidés à l'accession à la propriété ont été dépensés pour d'autres mesures, telles les primes à l'épargne logement (pages 32 à 35 du rapport).

Ce n'est donc qu'a posteriori, et parfois en recourant à des documents statistiques, que la destination réelle des crédits peut être reconstituée. La gestion serait plus aisée si la nomenclature et les modalités de dépense étaient plus transparentes.

CHAPITRE II : LES AIDES A LA PERSONNE

La croissance des aides à la personne s'est opérée dans une trop grande complexité

L'aide personnalisée au logement (apl) a été instituée en 1977 afin d'unifier les aides à la personne, d'accroître leur efficacité sociale et de leur donner un rôle prééminent, eu égard à leur possibilité d'adaptation aux situations personnelles, dans le dispositif d'intervention en faveur du logement. Ces objectifs n'ont été atteints qu'en partie.

La part des aides à la personne dans l'ensemble des aides publiques a effectivement progressé et certaines de leurs modalités d'attribution ont été rapprochées, mais trois grands types d'aide subsistent: l'apl qui en représente un peu plus de la moitié, l'allocation de logement sociale (ALS) et l'allocation de logement familiale (ALF).

Les enjeux sont importants. L'Etat apporte aux deux premières une contribution budgétaire qui s'élevait en 1993 à 13,6 milliards de francs pour l'apl et 14,8 milliards pour l'als, chiffre supérieur de plus du double à celui de 1992 pour cette dernière (page 20 du rapport).

Le nombre de bénéficiaires a fortement progressé, puisque ceux qui perçoivent l'apl sont passés de 1 801 000 en 1987 à 2 627 000 en 1993, tandis que ceux qui relèvent de l'als ont vu leur nombre progresser de 1 058 000 à 1 763 000 au cours de la même période. Le nombre des bénéficiaires de l'alf s'est quant à lui contracté de 1 449 000 à 1 012 000. Au total, pour ces trois principales formes d'aide à la

personne, le nombre de bénéficiaires, en s'élevant de 4,3 à 5,4 millions, concerne 26 % des ménages vivant en France (page 69 du rapport).

Il subsiste de grandes différences de conditions d'attributions, de règles de gestion, de contrôle, de recours contentieux, et de circuits de financement entre les différentes formes d'aides, ce qui entraîne une grande complexité dans la gestion: publication au demeurant tardive de barèmes différents, contentieux relatif à l'apl relevant des tribunaux administratifs, celui des autres aides à la personne relevant des tribunaux compétents en matière de sécurité sociale.

Or ce sont les mêmes organismes (caisses d'allocations familiales ou mutualité sociale agricole) qui liquident toutes ces aides, et un même bénéficiaire, selon son âge ou sa situation de famille, peut relever successivement de l'une de ces trois aides (page 72 du rapport).

Certains dysfonctionnements devraient être corrigés et l'unification du système d'aides le rendrait plus équitable

Le mécanisme de prise en compte des ressources entraîne des effets pervers : seuls en effet les revenus imposables sont retenus pour le calcul de l'apl. Il en résulte une forte minoration par rapport aux ressources réelles. Ainsi, pour un ménage avec deux enfants ne comportant qu'un actif, logé dans une HLM dont le loyer mensuel de base serait de 2 000 francs, le bénéficiaire de transferts sociaux reçoit une apl plus élevée que le salarié, à revenu égal (page 50 du rapport).

La notion d'effort minimal de la part du bénéficiaire est parfois perdue de vue et peut aboutir à ce que l'apl couvre totalement la charge de logement (page 57 du rapport).

L'application des procédures prévues en cas d'impayés manque de rigueur. Les textes prévoient que les non paiements de loyers ou de remboursements de prêts font perdre le bénéfice de l'apl versée aux organismes de logement social ou aux établissements financiers, mais certains bailleurs ou prêteurs s'abstiennent de les déclarer afin de continuer de percevoir l'aide d'une façon irrégulière, et parfois pour des montants tels que l'Etat n'en poursuit plus la récupération, de crainte d'incidences financières ou sociales (page 59 du rapport).

L'allocation de logement sociale (ALS) est financée à partir de ressources dont la part majoritaire relève du ministère du logement. L'élargissement de ses conditions d'attribution a provoqué une très forte augmentation du nombre des bénéficiaires, notamment des étudiants. S'agissant d'une aide que l'apl aurait du remplacer et qui n'a été maintenue à titre complémentaire que pour des catégories particulières, la progression des coûts de l'als incite à une réflexion d'ensemble sur le système des aides personnelles (pages 63 à 67 du rapport).

Les mesures successives d'extension puis de généralisation (dites "bouclage des aides") pourraient conduire à envisager une fusion des aides à la personne, fondée sur les mécanismes de base de l'apl, en particulier le conventionnement des logements et le tiers payant (pages 69 à 73 du rapport).

C'est en rendant le système plus simple, plus équitable - notamment par la prise en compte des ressources réelles des bénéficiaires -, et mieux contrôlé, que le principe d'une aide aux catégories trop démunies pour se loger décemment sera le mieux respecté.

CHAPITRE III : LES PRETS AIDES A L'ACCESSION A LA PROPRIETE

Les aides budgétaires à l'accession sociale à la propriété ont connu une efficacité déclinante

La réforme de 1977 a entraîné la mise en place de deux types de prêts destinés à aider l'accession sociale à la propriété, et ouvrant droit à l'aide à la personne: les prêts conventionnés accordés sous les

seules conditions des niveaux de qualité et de prix du logement, et les prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP).

L'attribution de ceux ci est soumise à des conditions de ressources, et ils ont seuls fait l'objet dans la période de contributions budgétaires pour bonifier les intérêts (jusqu'en 1987) ou subventionner les établissements prêteurs (depuis 1988). Près de 75 milliards de francs courants ont été dépensés à cet effet de 1980 à 1993 (pages 75 à 79 du rapport).

Depuis la mise en place de la mesure, plus de 1,7 million d'autorisations de prêts ont été accordées, correspondant à l'affectation de 90 milliards de francs d'autorisations de programme. Dans la période, 30 % des logements mis en chantier, en moyenne, sont comptés comme financés par des PAP.

Mais l'impact de la mesure a été déclinant, d'environ 150 000 opérations par an au début des années 80 à environ 40 000 depuis le début des années 90. Des trois modes d'acquisition de logements pris en compte dans les statistiques (prêts aidés, prêts conventionnés, financement libre), les PAP sont passés du premier rang jusqu'en 1984 au dernier depuis 1989 (pages 79 à 82 du rapport).

Les défaillances d'accédants qui s'étaient multipliées à partir de 1985 ont entraîné, outre des réaménagements de prêts et des aides personnelles supplémentaires pour les ménages, des modifications de réglementation (interdiction des annuités progressives, exigence d'un apport personnel effectif) qui en réduisent l'accès, d'autant que les plafonds de ressources retenus avaient baissé en francs constants.

En 1992, les pap ne concernaient plus qu'une catégorie restreinte de ménages, le niveau minimal de revenu exigé par les prêteurs rejoignant le niveau de revenu maximal nécessaire pour y prétendre (pages 83 à 89 du rapport).

Des abus ont été constatés par la cour, qui s'interroge sur l'avenir de la mesure.

Alors que l'efficacité sociale de la mesure semble diminuer, et que son rôle dans la construction de logements s'est réduit, certains abus constatés sont préoccupants.

La prise en compte des ressources des bénéficiaires est limitée aux revenus imposables de l'avant dernière année, permettant que des prêts aidés soient accordés à des ménages dont les ressources dépassent nettement les plafonds d'attribution au moment où ils bénéficient de leur prêt. La cour propose que les ressources actuelles, selon la règle retenue par les établissements prêteurs, soient prises en compte pour l'attribution de telles aides (page 91 du rapport).

La dérive constatée dans le financement des opérations groupées apparaît encore plus choquante: des préfinancements à des taux inférieurs de près de 7 points à ceux du marché ont été ouverts à des promoteurs pour construire des logements destinés aux accédants sociaux, mais le pourcentage de logements vendus hors procédure pap est passé de 18 % en 1980 à 39 % en 1985, puis 60 % au début des années 90 (page 92 du rapport).

Alors qu'ils sont prioritairement réservés à la construction neuve, les prêts aidés à l'accession à la propriété pourraient être étendus à l'acquisition de logements anciens sans obligation de travaux, dont le coût est généralement inférieur, si les pouvoirs publics entendaient en accentuer la vocation sociale (page 95 du rapport) ; d'autres mesures allant en ce sens pourraient être développées (voir annexe 15).

En tout état de cause, une meilleure prise en charge du loyer de l'argent par l'apl accession, qui a le mérite d'être révisable en fonction de l'évolution des ressources, aiderait plus équitablement les ménages à acquérir des logements neufs ou anciens. Il faudrait pour cela conventionner tout type de prêt, sans y ajouter nécessairement une aide budgétaire à la pierre, ce qui pourrait entraîner à terme la réduction sinon la suppression des actuels prêts aidés (pages 96 à 98 du rapport).

Ces dernières formules, qui reprendraient la logique des travaux préparatoires de la réforme de 1977, éviteraient l'inconvénient que présente l'attribution des pla en considération du seul revenu constaté lors de l'ouverture du dossier.

CHAPITRE IV : LES AIDES AU SECTEUR LOCATIF SOCIAL POUR LA CONSTRUCTION, L'ACQUISITION OU L'AMELIORATION DE LOGEMENTS

La définition du logement locatif social suppose l'existence d'organismes bailleurs ayant bénéficié d'aides publiques "à la pierre", ou ayant signé une convention avec l'Etat. Dans cette acception, le parc locatif social représente environ 3,8 millions de logements, soit plus de 40% du total des logements mis en location. La demande reste cependant importante, particulièrement dans les zones de tension du marché (page 103 du rapport).

Les aides à la construction pour le secteur HLM pourraient être mieux adaptées

Le secteur locatif social bénéficie de crédits budgétaires s'élevant à 7,6 milliards d'autorisations de programme en 1993, d'une fiscalité dérogatoire, de prêts à taux réduits, d'apports parafiscaux et de concours des collectivités territoriales. Leur total confère un avantage par logement construit de l'ordre de la moitié des coûts.

Le financement des opérations n'en est pas moins devenu difficile : l'excès des retraits sur les dépôts d'épargne qui permettent de consentir des prêts à taux réduits oblige à recourir à des ressources plus chères et susceptibles de se tarir à leur tour ; l'aide budgétaire a été diminuée au point de ne plus représenter qu'un faible pourcentage des financements ; les apports de fonds propres des organismes restent faibles. D'autres ressources sont sollicitées, emprunts sur le marché, fonds du "1% logement", et surtout le concours des collectivités territoriales qui jouent un rôle croissant, notamment dans le domaine du coût foncier inégalement pris en compte dans le dispositif des prêts locatifs aidés (PLA) (pages 104 à 111 du rapport).

Le nombre de pla financés depuis 1978 dépasse 1 million, mais le nombre de logements mis en chantier serait inférieur de 15 % environ. L'aide de l'Etat, mesurée par le montant des autorisations de programme utilisées, a notablement baissé depuis 1982, alors que le nombre de financements annuels est resté relativement stable, d'où une diminution de l'aide moyenne par logement (pages 117 à 123 du rapport).

La programmation des aides de l'Etat mériterait d'autant plus d'être plus sélective. La tendance, dans la répartition des aides, à se référer aux logements sociaux préexistants, l'insuffisance dans la connaissance réelle des situations locales, l'existence d'une programmation propre aux "PLA d'insertion", constituent notamment des obstacles à une attribution des aides à la construction neuve qui corresponde aux vrais besoins. La programmation devrait être modulée selon l'état général du parc de logement, de l'offre, des loyers pratiqués, analysés localement au plus près des besoins (pages 114 à 117 du rapport).

La récente segmentation des aides selon le niveau de revenus du premier entrant dans le logement construit (les PLA d'insertion étant destinés à ceux dont les ressources n'atteignent que 60 % du plafond des PLA, les prêts locatifs sociaux - PLS - à ceux dont les ressources peuvent dépasser jusqu'à 50 % le plafond pla) ajoute à la complexité du système (pages 129 à 133 du rapport).

La réglementation des aides à l'amélioration des logements locatifs sociaux mériterait d'être précisée

Les aides à l'amélioration du parc locatif social (dites "PALULOS") bénéficient de dépenses budgétaires importantes (environ 2,4 milliards de francs par an), mais les résultats sont difficiles à quantifier.

Les statistiques disponibles ne permettent pas de connaître de façon précise le nombre de logements réellement améliorés (existence de doubles comptes, coexistence de petits travaux et d'opérations de réhabilitation importantes). Depuis 1982, 170 000 logements sont comptés en moyenne comme ayant fait l'objet de travaux d'un montant supérieur à 15 000 francs (pages 135 à 139 du rapport).

Une redéfinition de la réglementation de ces aides semble indispensable. La vocation des aides à l'amélioration, souvent attribuées actuellement en fonction de situations sociales locales, devrait être précisée et orientée vers la remise à niveau technique des logements, ce qui est leur objectif initial, d'autres aides pouvant être plus adaptées pour régler des problèmes sociaux ou d'urbanisme. Des opérations d'entretien, des destructions de logement, des travaux améliorant peu le confort interne des logements, ont pu être financés du fait de l'imprécision de la réglementation (pages 139 à 141 du rapport).

Le problème essentiel de la vocation du parc locatif social n'a pas reçu de réponse claire

Les occupants des logements locatifs sociaux dépassent souvent les plafonds de revenus sans pour autant payer de surloyers, rarement pratiqués et, quand ils le sont, à des niveaux dérisoires. Selon l'enquête logement de l'INSEE en 1988, plus de 28 % des ménages dépassaient les plafonds de ressources et en île-de-France plus de 36 %. Cinq cent mille ménages vivant en HLM dépassaient les plafonds de plus de 20 % (pages 151 à 154).

Un choix devrait être fait.

Si les logements locatifs sociaux sont effectivement réservés à ceux qui n'ont pas les moyens d'accéder au marché, il est logique d'en écarter, sans même recourir à des surloyers. Ceux qui en ont les moyens. Si au contraire l'accès est plus largement ouvert, il paraît légitime de compenser par un surloyer le bénéfice sans cela indu qui découlerait des aides publiques pour les bénéficiaires, et même d'appliquer les taux et règles du marché locatif.

Du choix des pouvoirs publics sur ce point dépendent les solutions à donner aux autres problèmes précédemment évoqués, notamment le montant et l'affectation des aides budgétaires.

Dernière mise à jour : 10-02-2005

CHAPITRE V : LES AIDES A L'AMELIORATION DE L'HABITAT PRIVE : ANAH ET PAH

Les aides à l'amélioration du parc privé ont eu dans l'ensemble des effets positifs.

Les deux principales aides à l'amélioration du parc privé (subventions de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ANAH - pour les bailleurs, primes à l'amélioration de l'habitat - PAH - pour les propriétaires occupants à faibles ressources) ont permis de contribuer à des travaux significatifs dans environ 1 000 000 logements de 1982 à 1992 (page 165 du rapport), mais la connaissance de leur bilan réel reste très insuffisante : les statistiques ne distinguent pas assez la nature des travaux, et des doubles comptes restent possibles.

Pour le secteur locatif destinataire des aides de l'ANAH, les deux tiers des opérations ont permis d'assurer les trois éléments de confort reconnus par l'INSEE à des logements qui en étaient dépourvus. Il n'en reste pas moins que 20% des logements subventionnés restent à améliorer sur ce plan après les travaux. Les PAH, d'un montant moyen inférieur aux aides de l'anah, permettent moins de financer d'importantes opérations, mais les deux aides peuvent être combinées dans des opérations programmées d'amélioration de l'habitat .

La cour a relevé la priorité trop fréquemment donnée à de petites opérations de rénovation ou d'entretien, au détriment d'une mobilisation des crédits pour de véritables modernisations.

La répartition territoriale des dotations budgétaires paraît mal prendre en compte l'état local du parc, particulièrement celui des logements locatifs privés encore vétustes désignés comme "parc social de fait". Il conviendrait d'affiner la connaissance des besoins réels : à proportion identique de logements anciens, certaines régions reçoivent quatre fois plus de dotations que d'autres (page 162 du rapport)

L'unification des aides est envisageable, et leur gestion pourrait être améliorée

Un effort de contrôle reste nécessaire, pour vérifier la conformité technique des travaux, le respect des coûts, et, dans le cas des aides octroyées par l'ANAH, le maintien en location des logements améliorés conformément aux engagements pris par les bailleurs (page 169 du rapport)

Les modalités d'attribution et de paiement des deux aides seraient sans doute améliorées en faisant profiter les propriétaires occupants de l'expérience technique acquise par l'ANAH, d'autant que les travaux sont souvent de nature comparable, voire mis en oeuvre dans le cadre de procédures coordonnées, ou même dans les mêmes immeubles.

Une unification des procédures paraît possible, l'ANAH pouvant alors devenir le gestionnaire de toutes les aides destinées à améliorer le parc privé.

En tout état de cause, l'amélioration permanente du parc de logements exige un effort croissant.

CONCLUSION

Les aides publiques ont largement contribué à améliorer en nombre et en qualité le parc de logements français, mais leurs modalités de gestion sont souvent critiquables, ainsi qu'il ressort des constatations exposées dans le rapport de la cour, et résumées dans les pages qui précèdent.

Les effets des aides sont parfois difficiles à évaluer, car on ne connaît par exemple ni le nombre exact de prêts aidés à l'accession à la propriété en cours, ni le nombre de logements effectivement améliorés grâce aux aides publiques. L'annexe 1 cite d'autres exemples de l'insuffisance des informations disponibles sur le logement et souligne la nécessité de leur amélioration.

Les conditions de présentation budgétaire et d'exécution des dépenses publiques ne permettent pas de distinguer clairement les différentes sortes d'interventions de l'Etat, empêchent de suivre les dépenses de façon transparente notamment du fait de transferts de crédits entre budgets, puis vers des organismes payeurs, permettant parfois des utilisations non conformes aux autorisations budgétaires.

Le système d'aides est actuellement devenu trop complexe et a perdu de sa cohérence.

Les aides personnelles au logement sont restées juxtaposées, alors que l'unification de ces aides, qui devait découler de la réforme de 1977, permettrait une gestion plus aisée et sans doute plus économique en évitant l'addition des circuits de financement, certaines diversités non motivées entre prestations et des différences de règles administratives et contentieuses.

Le remplacement des aides à la pierre par des aides à la personne avait été envisagé lors de la préparation de la réforme de 1977, particulièrement pour l'accession sociale à la propriété. Mais depuis 1978 coexistent des prêts conventionnés et des prêts aidés à l'accession à la propriété faisant l'objet d'une contribution budgétaire. Ces derniers, en principe réservés aux ménages les plus modestes. Ne permettent pas d'acquérir les logements anciens sans obligation de travaux, formule la moins chère pour les accédants.

Face aux difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre des PAP, il serait envisageable de leur substituer totalement des prêts conventionnés avec une aide à la personne accrue pour les ménages qui bénéficient actuellement de prêts aidés. Mais dans certains cas, à égalité de ressources et de charges de famille, les accédants à la propriété bénéficient actuellement d'une aide personnalisée au logement d'un montant inférieur à celui des locataires du secteur HLM.

La logique des aides au logement locatif social peut être soit de permettre l'accueil des ménages les plus démunis, auquel cas il faut leur réserver ces logements, et en écarter les autres ménages sans avoir à recourir aux surloyers, soit d'élargir cet accueil dans le but d'éviter toute ségrégation ou en considération

des difficultés particulières de certaines zones. Mais il faut alors fixer des loyers, recourir à des clauses de baux, établir des règles de gestion qui se rapprochent de celles du marché ou même les rejoignent, en fonction des ressources des bénéficiaires. Une absence de choix clair entre ces deux logiques aboutit à une réelle incohérence entre les motifs d'attribution des aides publiques au locatif social et leur utilisation effective.

Les aides à l'amélioration du parc locatif social sont distribuées selon des priorités qui manquent de clarté et parfois pour des objets éloignés de leur but initial.

Les aides à l'amélioration de l'habitat privé sont distribuées par des voies différentes selon qu'elles profitent à des bailleurs ou à des propriétaires, alors que les problèmes techniques sont identiques et qu'elles sont fréquemment combinées dans les mêmes programmes d'opérations sinon dans le même immeuble.

Enfin les conditions des diverses aides au logement n'ont pas toujours été assez mises en conformité avec la politique économique et financière générale, comme en témoignent les difficultés d'un grand nombre de ménages ou d'organismes qui ont conduit trop tardivement aux opérations coûteuses de réaménagement des prêts aidés à l'accession à la propriété et au locatif social.

Géré avec plus de rigueur et de contrôle, donc moins coûteux, rendu moins complexe, donc mieux compris et plus aisément administré, organisé d'une façon plus cohérente, donc plus efficace, le système des aides budgétaires au logement pourrait alors mieux répondre à des finalités sociales et économiques qui mériteront elles-mêmes d'être mieux précisées.