

N° 93

---

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2000*, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

LOGEMENT SOCIAL

Par M. Jacques BIMBENET,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Delaneau, *président* ; Jacques Bimbenet, Louis Boyer, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Guy Fischer, Jean-Louis Lorrain, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Annick Bocandé, MM. Charles Descours, Alain Gournac, Roland Huguet, *secrétaires* ; Henri d'Attilio, François Autain, Paul Blanc, Mme Nicole Borvo, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Gilbert Chabroux, Jean Chérioux, Philippe Darniche, Christian Demuynck, Claude Domeizel, Jacques Dominati, Michel Esneu, Alfred Foy, Serge Franchis, Francis Giraud, Claude Huriet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, Dominique Larifla, Henri Le Breton, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jacques Machet, Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Philippe Nogrix, Mme Nelly Olin, MM. Lylian Payet, André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Bernard Seillier, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vezinhet, Jean-Pierre Vial, Guy Vissac.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale** (11<sup>ème</sup> législ.) : **1805, 1861 à 1866** et T.A. **370**.

**Sénat** : **88** et **89** (annexe n° **22**) (1999-2000).

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	4
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	9
<b>I. LE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL : VERS UNE SORTIE DE LA CRISE ?</b> .....	13
<b>A. LA CRISE DE LA CONSTRUCTION CONTRASTE AVEC LE DYNAMISME DE LA RÉHABILITATION</b> .....	13
1. <i>La crise persistante de la construction</i> .....	13
a) Une diminution inquiétante du nombre de logements sociaux construits.....	13
b) Quelques éléments d'explication.....	15
2. <i>Le dynamisme durable de la réhabilitation</i> .....	17
a) La poursuite de l'effort de réhabilitation.....	17
b) Quelques inquiétudes pour l'avenir cependant.....	18
<b>B. LA RÉFORME EN COURS DOIT ÊTRE POURSUIVIE</b> .....	19
1. <i>Une réforme significative des aides à l'investissement locatif social</i> .....	19
a) Une succession de réformes peu concluantes depuis 1996.....	19
b) Une nouvelle réforme intervenue en cours d'année.....	20
2. <i>Une réforme à approfondir</i> .....	22
a) Revenir sur certaines insuffisances du PLUS.....	22
b) Renforcer la décentralisation.....	23
c) Corriger certaines aberrations fiscales.....	23
<b>II. LE LOGEMENT DES PLUS DÉFAVORISÉS : UN SIMPLE BUDGET DE CONTINUITÉ</b> .....	25
<b>A. UNE QUESTION TOUJOURS AUSSI DOULOUREUSE</b> .....	25
1. <i>Des « mal logés » toujours aussi nombreux</i> .....	25
2. <i>Une offre de logements toujours insuffisante</i> .....	26
a) Un effort significatif d'accroissement de l'offre de logements.....	26
b) La persistance préoccupante d'un « marché des taudis ».....	28
<b>B. LA FRAGILITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PLUS DÉMUNIS</b> .....	29
1. <i>Un effort budgétaire qui marque le pas</i> .....	29
a) Une stabilisation des crédits.....	29
b) La difficile mobilisation des crédits budgétaires.....	33
2. <i>Des menaces latentes</i> .....	33
a) L'essoufflement de certains programmes.....	33

b) Les retards de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions .....	35
<b>III. LES AIDES À LA PERSONNE : LES OCCASIONS MANQUÉES .....</b>	<b>37</b>
<b>A. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES CONSACRÉS AUX AIDES PERSONNELLES .....</b>	<b>37</b>
1. <i>Une croissance continue du nombre de bénéficiaires</i> .....	37
a) Les différentes aides personnelles .....	37
b) La progression du nombre de bénéficiaires .....	38
2. <i>L'amorce d'une maîtrise du coût budgétaire</i> .....	39
a) Une diminution des dotations budgétaires en 2000 .....	39
b) Des causes diverses .....	39
<b>B. LE CHOIX DU STATU QUO .....</b>	<b>40</b>
1. <i>Un système imparfait</i> .....	40
a) Les lacunes du système .....	40
b) Les pistes de réformes proposées par votre commission .....	40
2. <i>Une réforme une nouvelle fois différée</i> .....	41
<b>IV. LE PARC PRIVÉ : PRIORITÉ APPARENTE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2000 .....</b>	<b>42</b>
<b>A. UNE AMÉLIORATION ENCORE POSSIBLE DE L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ ET DE L'INVESTISSEMENT LOCATIF .....</b>	<b>42</b>
1. <i>Une politique d'accession sociale encore modeste</i> .....	42
a) Le prêt à taux zéro, vecteur principal de l'accession à la propriété .....	42
b) Un nécessaire renforcement de l'accession sociale .....	44
2. <i>Les difficultés persistantes du logement locatif intermédiaire</i> .....	45
a) L'essoufflement continu du prêt locatif intermédiaire .....	46
b) Le nouveau statut du bailleur privé .....	47
<b>B. UN EFFORT CERTAIN EN FAVEUR DE LA RÉHABILITATION DU PARC PRIVÉ .....</b>	<b>47</b>
1. <i>Un soutien budgétaire conséquent</i> .....	47
a) La réhabilitation par les propriétaires occupants .....	48
b) La réhabilitation par les propriétaires bailleurs .....	49
2. <i>Vers une refonte des aides à la réhabilitation ?</i> .....	49
a) Des mesures nouvelles dans le projet de loi de finances pour 2000 .....	49
b) L'annonce d'une prochaine réforme .....	50
<b>ANNEXE 1 - LES AUTRES MESURES DU PROJET DE LOI DE FINANCES CONCERNANT LE LOGEMENT .....</b>	<b>53</b>
<b>ANNEXE 2 - GLOSSAIRE DES SIGLES .....</b>	<b>56</b>

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 27 octobre, sous la présidence de **M. Jean Delaneau, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Jacques Bimbenet**, sur le projet de loi de finances pour 2000 (crédits du logement social).

**M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis**, a indiqué, à titre préalable, qu'il était difficile d'évaluer le budget du logement social sans examiner parallèlement les autres réformes en cours ou les propositions de réforme de la politique du logement.

S'agissant de l'évolution des crédits budgétaires, il a constaté que les crédits inscrits dans le « bleu » budgétaire « urbanisme et logement » augmentaient en apparence de 6 % pour atteindre 48,2 milliards de francs. Il a néanmoins jugé cette présentation artificielle. Il a en effet considéré qu'une analyse rigoureuse des crédits budgétaires devait se faire à structure constante et donc prendre en compte la rebudgétisation de deux comptes d'affectation spéciale (fonds d'aménagement de la région Ile-de-France et fonds pour le financement pour l'accession à la propriété).

Il a alors indiqué que, si on prenait en compte cette rebudgétisation, le budget du logement diminuerait d'environ 1,2 milliard de francs en 2000 soit une baisse de 2,4 %.

Mais il a considéré que cette évolution n'était pas a priori critiquable. Il a ainsi constaté que cela permettrait de rapprocher le montant des crédits votés et celui des crédits effectivement consommés, les crédits inscrits en loi de finances initiale n'étant pas tous consommés ; il a ainsi précisé qu'en 1998 environ 94 % seulement des dotations disponibles pour les dépenses en capital avaient été effectivement mandatées. Il a également observé que l'effort budgétaire en faveur du logement tendait de plus en plus à prendre la forme de dépenses fiscales et non plus de crédits budgétaires. Il a enfin rappelé que la commission était par principe plus favorable à une rationalisation de la politique du logement qu'à une augmentation inconsidérée des dépenses.

S'agissant de la répartition des crédits budgétaires, **M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis**, a d'abord indiqué que les aides à la personne diminuaient légèrement en 2000. Il a précisé que la contribution de l'Etat au financement des aides à la personne baissait de 0,8 % pour ne plus atteindre que 34,3 milliards de francs, estimant que cette évolution

*s'expliquait avant tout par l'amélioration du contexte économique. Il a également indiqué que la participation de l'Etat au logement des personnes défavorisées augmentait de 5 % en 2000, après une hausse de 51 % en 1999, pour atteindre 720 millions de francs.*

*Il a ensuite observé que les aides à la pierre supportaient l'essentiel de la diminution des crédits budgétaires même si les objectifs quantitatifs étaient globalement maintenus.*

*Il a ainsi observé, s'agissant du parc social, que la ligne fongible diminuait de 11 % pour ne plus atteindre que 2,6 milliards de francs. Il a souligné que cette diminution répondait en réalité à une faible consommation des crédits.*

*Il a fait part de son inquiétude devant la persistance de la crise de construction de logements sociaux, constatant qu'en 1998, seuls 44.300 logements sociaux avaient été mis en chantier contre 45.600 en 1997. Observant une légère hausse de 3 % des agréments délivrés sur les 8 premiers mois de l'année 1999, il a néanmoins rappelé qu'en 1994 plus de 70.000 logements sociaux avaient été mis en chantier.*

*En revanche, il a observé que les programmes restaient dynamiques en matière de réhabilitation. Il a ainsi précisé que 139.000 logements sociaux avaient été réhabilités en 1998 et que l'objectif de 120.000 réhabilitations en 2000 devrait être réalisé.*

*Abordant le parc privé, il a indiqué que les dotations budgétaires en matière de réhabilitation étaient en très légère augmentation : 3 milliards de francs pour la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) et pour l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH). Il a estimé que le nombre de réhabilitations devrait se maintenir à ce niveau en 2000, la baisse du taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les travaux contribuant sans doute à accompagner l'activité dans ce secteur.*

*Il a également constaté que le projet de budget affichait une croissance de 2,7 milliards de francs pour les financements des prêts à taux zéro, même si cette hausse masquait la fin de la rebudgétisation du fonds de financement de l'accession à la propriété. Il a alors exprimé la crainte que les dotations budgétaires se révèlent insuffisantes du fait du succès non démenti du prêt à taux zéro, constatant que, sur les six premiers mois de l'année 1999, le nombre de ces prêts mis en place avait augmenté de 20 %.*

*Abordant les mesures fiscales en faveur du logement, il a souligné que celles-ci représentaient un allègement d'impôts de l'ordre de 28 milliards de francs.*

*A ce propos, il a rappelé que la baisse du taux de TVA applicable aux travaux portant sur les locaux à usage d'habitation prolongeait la mesure adoptée lors du projet de loi de finances pour 1999 qui appliquait ce taux réduit aux travaux subventionnés par l'ANAH.*

*Il a estimé que cette mesure généralement bien accueillie souffrait de certaines imperfections : impact incertain sur le travail illégal, coût fiscal de près de 20 milliards de francs très élevé et mesure profitant surtout aux ménages les plus aisés. Il a notamment insisté sur le fait qu'il n'était pas sûr que cette mesure intervienne au bon moment, observant que la situation actuelle du bâtiment était bonne. Il a jugé qu'une telle mesure aurait été plus adaptée, il y a deux ans, lorsque la conjoncture était défavorable et qu'elle risquait de se traduire par un risque de « surchauffe ».*

*Il a indiqué que le projet de loi de finances prévoyait également la suppression de la contribution annuelle représentative du droit de bail et la poursuite de la réduction des droits de mutation à titre onéreux.*

*Elargissant son propos au cadre général de la politique du logement, **M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis**, a rappelé qu'il avait tout particulièrement insisté, l'année passée, sur la situation très préoccupante du logement social. Il a alors constaté que cette tendance inquiétante se confirmait.*

*Après avoir rappelé qu'il avait organisé au printemps une série d'auditions sur le thème des aides à l'investissement locatif social, il a indiqué qu'il avait déjà suggéré dans son dernier avis budgétaire trois pistes de réformes pour favoriser la construction de logements sociaux : diminution du coût de la ressource, simplification des aides et plus grande décentralisation du logement social.*

*Il s'est alors réjoui que le Gouvernement ait annoncé le 21 juillet dernier une réforme significative du financement du logement social correspondant en grande partie aux propositions de la commission, même s'il a déploré que le Gouvernement ait perdu deux ans à complexifier le financement des habitations à loyer modéré (HLM) au lieu de le simplifier.*

*Il a précisé que cette réforme avait pris plusieurs formes : diminution sensible des taux d'emprunts des organismes HLM passant de 4,3 % à 3,45 %, réaménagement de la dette des organismes avec une baisse de 5,7 % à 3,8 % du taux applicable à l'encours, allongement à 50 ans de la durée des prêts pour le foncier et l'acquisition-amélioration, mise en place du prêt locatif à usage social (PLUS) destiné à se substituer au prêt locatif aidé (PLA). Il a également rappelé que les organismes avaient décidé, en contrepartie de cette réforme, de geler les loyers HLM pour une période de deux ans.*

*Il a alors jugé que le PLUS devait apporter une simplification nécessaire à un système de financement particulièrement complexe et opaque en permettant une unification de la plupart des aides existantes. Il a souligné que seuls subsisteraient les PLA d'intégration et les PLA construction-démolition parallèlement au PLUS.*

*Il a néanmoins estimé qu'il était loin d'être évident que ces mesures suffissent à relancer durablement la construction de logements sociaux. Il a indiqué à ce propos que plusieurs obstacles subsistaient : contraintes de programmation imposées par l'administration notamment en termes de mixité sociale, réticence de certaines collectivités locales à voir des logements sociaux se réaliser sur leur territoire que ce soit pour des raisons financières liées aux garanties d'emprunt ou pour des raisons liées à l'équilibre du tissu social de la commune, instabilité chronique des règles de financement n'incitant pas les organismes HLM à se lancer dans des opérations de construction, incertitudes continuant à peser sur l'avenir du 1 % logement et limitant les perspectives de financement complémentaire et enfin, concurrence forte de l'accession à la propriété.*

***M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis,** a ensuite attiré l'attention de la commission sur la question de la fiscalité locale applicable aux logements HLM. Il a observé qu'en l'absence d'une révision des valeurs locatives cadastrales, les logements sociaux voyaient pour la plupart leur valeur locative surévaluée. Il a indiqué qu'en conséquence les locataires et les organismes HLM devaient s'acquitter d'impôts locaux supérieurs à ceux qui seraient normalement exigibles si l'on prenait en compte l'état actuel du parc. Il a jugé qu'une telle situation était difficilement acceptable, tant pour les locataires dont les ressources sont très modiques que pour les organismes qui connaissent des difficultés financières. Il a alors déploré le report perpétuel de la révision des valeurs cadastrales pourtant régulièrement annoncée par le Gouvernement et, en violation de la loi, l'absence de réponses de la part de l'administration fiscale aux demandes particulières de révision.*

*Revenant au projet de budget du logement pour 2000, **M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis,** a estimé qu'il ne s'agissait pas d'un mauvais budget. Il s'est en particulier félicité d'un début d'effort de maîtrise des dépenses. Toutefois, il a regretté que les mesures fiscales proposées, allant pourtant dans le bon sens, n'arrivent pas forcément au bon moment et risquent de provoquer une « surchauffe » dans le secteur du bâtiment. Il a également souligné que de nombreuses incertitudes persistaient, insistant notamment sur la faiblesse de la construction de logements sociaux sur l'absence d'effort en faveur du logement intermédiaire et sur les difficultés du bouclage du prêt à taux zéro.*

*Pour ces raisons, il a proposé à la commission d'émettre un avis de sagesse sur ce projet de budget.*

*M. André Jourdain s'est interrogé sur l'explication du fort taux de non-consommation des crédits. Il s'est demandé s'il fallait en rechercher la cause principale dans la complexité des aides, dans la situation financière des organismes HLM ou dans les réticences de certaines collectivités locales.*

*M. Guy Fischer a insisté sur les modifications profondes de la politique du logement depuis deux ans. Il s'est en particulier réjoui de ce que les locataires verront, pour la première fois, leur loyer baisser en 2000, notamment grâce au gel des loyers. Il s'est également félicité des mesures prises en matière de construction-démolition. Mais il a également estimé que certaines difficultés persistaient. Il a, à ce propos, observé que dans certains départements plus de 50 % des crédits n'étaient pas consommés. Il a proposé deux explications à ce phénomène : la rareté et le coût des disponibilités foncières, les réticences de nombreux élus.*

*En réponse aux intervenants, M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a illustré la faible consommation des crédits au travers de l'exemple de la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS). Il a souligné que cet instrument, permettant aux collectivités locales de rechercher des logements pour le compte des organismes HLM afin que ceux-ci puissent les acheter et y loger les personnes en grande difficulté, fonctionnait difficilement dans son département. Il a indiqué qu'il rencontrait de nombreuses difficultés pour acquérir ces logements, les organismes HLM répondant parfois avec beaucoup de retard et les élus étant parfois réticents.*

*A l'issue de ce débat, la commission, sur proposition de son rapporteur, a décidé d'émettre un avis de sagesse sur les crédits du logement social pour 2000.*



## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Les aides publiques au logement devraient atteindre en 2000 192,7 milliards de francs. Mais les crédits budgétaires inscrits dans le « bleu budgétaire » ne s'élèvent qu'à 48,2 milliards de francs. **Le budget du logement ne constitue donc que la « partie émergée » de l'effort de la Nation en faveur du logement.**

### Effort de la Nation en faveur du logement en 2000

(en milliards de francs)

Dépenses budgétaires	64,8
• <i>secrétariat d'Etat au logement</i>	48,2
• <i>autres dépenses budgétaires</i>	16,6
Dépenses fiscales	61,6
Dépenses publiques non financées par l'Etat	66,2
• <i>régimes sociaux</i>	41,2
• <i>employeurs</i>	25,0
<b>Total</b>	<b>192,7</b>

L'examen du budget du logement n'en reste pas moins fondamental. Il constitue pour le Parlement le moyen de se pencher sur la politique du logement et, pour votre commission, l'occasion d'examiner en particulier les aspects sociaux de cette politique.

Cette année, l'examen du projet de budget du logement pour 2000 intervient dans un contexte un peu particulier.

En premier lieu, le **secteur du logement a vu sa situation se redresser très significativement en 1998**, cette tendance se poursuivant en 1999. L'activité liée à la construction neuve et à l'entretien du bâtiment a augmenté de 1,6 % en 1998 après avoir diminué de 1,5 % en 1997. Ce retour à la croissance tient essentiellement à la reprise de la construction neuve (+ 2,8 % en 1998). Ainsi, les mises en chantier de logement ont progressé de 20.000 logements en 1998.

En second lieu, **cette embellie ne profite pas au logement social**. La crise de la construction de logements sociaux s'est encore aggravée en 1998, le nombre de logements sociaux mis en chantier n'ayant été que de 44.000.

Enfin, le Gouvernement a annoncé le dépôt, au 1<sup>er</sup> semestre 2000, d'un **projet de loi « Urbanisme, habitat et déplacements »**.

Dans ce contexte évolutif, le projet de budget du logement apparaît pourtant, à maints égards, comme un **simple budget de reconduction**.

En 2000, le budget du logement progresse en apparence, dans le « bleu budgétaire », de 6 % pour atteindre 48,2 milliards de francs. Le secrétariat d'Etat au logement présente toutefois un budget « à structure constante » pour lequel les crédits n'augmentent que de 5,3 %.

**Evolution du budget du logement 1999/2000**  
(selon le secrétariat d'Etat au logement)

*(en millions de francs)*

<b>Urbanisme, habitat et construction</b>	<b>LFI 1999</b>	<b>PLF 2000</b>	<b>Evolution en %</b>
Dépenses ordinaires (Titres III et IV)	35.532	35.360	- 0,48
Crédits de paiement (titres V et VI)	9.931	12.525	+ 29,24
<b>Total moyens de paiement</b>	<b>45.463</b>	<b>47.885</b>	<b>+ 5,33</b>
Autorisations de programme	13.212	12.795	- 3,16
<b>Total moyens d'engagement</b>	<b>48.744</b>	<b>48.155</b>	<b>- 1,21</b>

En réalité, cette forte progression tient de l'effet d'optique. Elle s'explique avant tout par une modification de la nomenclature budgétaire, la clôture de deux comptes d'affectation spéciale (« Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France » et « Fonds pour le financement de l'accession à la propriété ») se traduisant par la réintégration de près de 4 milliards de francs de crédits inscrits en 1999 au sein du budget du logement.

### Evolution des crédits budgétaires en faveur du logement 1999/2000

(en millions de francs)

	LFI 1999	PLF 2000	Evolution en %
Urbanisme et logement - Dépenses ordinaires	35.532	35.361	- 0,48
Urbanisme et logement - Dépenses en capital	9.931	12.835	+ 29,24
<b>Total</b>	<b>45.463</b>	<b>48.196</b>	<b>+ 6,01</b>
Fonds pour le financement de l'accession à la propriété - CAS n° 902-30	3.130	0	- 100
Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France - CAS n° 902-22	635	0	- 100
Charges communes « Aide aux villes nouvelles » - chap. 65-01	108	0	- 100
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>49.336</b>	<b>48.196</b>	<b>- 2,31</b>

(en dépenses ordinaires - crédits de paiement)

**En définitive, à structure réellement constante, le budget du logement verra ses crédits diminuer de 2,3 % en 2000, après une augmentation de 6,4 % en 1998 et de 2,2 % en 1999.**

### Evolution du budget du logement 1999/2000 (à structure constante)

(en millions de francs)

	LFI 1999	PLF 2000	Evolution en %
Total dépenses ordinaires	35.532	35.361	- 0,5
Total dépenses en capital	13.806	12.835	- 7,0
<b>TOTAL</b>	<b>49.338</b>	<b>48.196</b>	<b>- 2,3</b>

Cette diminution a deux causes principales.

Elle provient d'abord d'un renforcement de la « sincérité » des inscriptions budgétaires. Les crédits relatifs aux aides personnelles et ceux de la « ligne fongible » finançant le logement social ont en effet été redimensionnés pour tenir compte du taux de consommation réel des crédits.

Elle s'explique en outre par les premiers effets de l'amélioration de la conjoncture économique. Le mouvement de diminution des taux d'intérêt diminue le coût moyen du prêt à taux zéro, tandis que les aides personnelles progressent moins vite que les années passées.

Votre commission estime alors que cette diminution des crédits n'entravera pas la reconduction des programmes budgétaires. Elle observe néanmoins que ce projet de budget, en dépit de quelques mesures nouvelles plutôt positives, n'a pas choisi d'aborder certains des aspects les plus fondamentaux d'une rénovation de la politique du logement : la réforme des aides personnelles au logement, l'élargissement de l'accèsion à la propriété, la correction des retards en matière de logement des plus défavorisés, l'effort nécessaire en matière de logement social dont la situation reste préoccupante.

**Dans ces conditions, votre commission a souhaité s'en remettre à la sagesse de la Haute Assemblée pour l'adoption des crédits relatifs au logement social dans le projet de budget pour 1999.**

## **I. LE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL : VERS UNE SORTIE DE LA CRISE ?**

Le parc locatif social, avec près de 4 millions de logements, représentait en 1997 plus de 43 % du parc locatif total<sup>1</sup>.

Or, en dépit de ce rôle fondamental, la situation du logement social est toujours aussi préoccupante. Il n'est pas exagéré de parler de crise de la construction.

Dans ce contexte, les crédits budgétaires relatifs à la construction et à l'amélioration de l'habitat locatif ne s'élèveront qu'à 2,57 milliards de francs, soit 5 % du montant total du budget.

En cours d'année, le Gouvernement a certes annoncé une série de mesures en faveur de l'investissement locatif social. Il n'est toutefois pas certain qu'elles suffisent à elles seules à assurer une sortie de la crise.

### **A. LA CRISE DE LA CONSTRUCTION CONTRASTE AVEC LE DYNAMISME DE LA RÉHABILITATION**

#### **1. La crise persistante de la construction**

Votre rapporteur avait tout particulièrement insisté l'année passée, dans son avis budgétaire, sur le « *fléchissement de la construction dans le parc social* ». Il est hélas obligé d'aborder à nouveau ce point cette année, la relance de la construction n'étant toujours pas, loin s'en faut, une réalité.

##### *a) Une diminution inquiétante du nombre de logements sociaux construits*

Depuis 1994, on assiste chaque année à une diminution à la fois continue et significative du nombre de logements sociaux mis en chantier. Alors qu'en 1971, 140.000 logements sociaux avaient été mis en chantier, ils ne furent que 44.000 en 1998.

---

<sup>1</sup> Cf. « *Le compte du logement en 1999* ».

### Evolution de l'investissement locatif social financé par PLA depuis 1992

	PLA budgétés			PLA financés	PLA mis en chantier	Proportion de PLA effectivement mis en chantier par rapport aux PLA budgétés
	PLA normaux	PLA-I et PLA-TS PLA-LM	Total			
1992	80.000	10.000 PLA-I	90.000	83.876	63.000	70 %
1993	88.000	13.000 PLA-I	101.000	92.868	72.000	71 %
1994	80.000	20.000 PLA-TS	100.000	89.324	72.500	73 %
1995	60.000	28.000 PLA-TS	88.000	66.440	60.000	68 %
1996	60.000	20.000 PLA-TS	80.000	59.879	54.000	68 %
1997	50.000	30.000 PLA-TS	80.000	59.911	45.600	57 %
1998	50.000	30.000 PLA-LM et PLA-I	80.000	51.415	44.000	55 %
1999	50.000	30.000 PLA-LM et PLA-I	80.000	-	-	-
2000	65.000	5.000 PLA-I	70.000	-	-	-

Source : secrétariat d'Etat au logement

Les premiers résultats connus pour 1999 font état d'une certaine stabilisation de l'effort de construction. Mais celle-ci se fait à un niveau très bas, comme en témoigne le tableau ci-dessous.

### Nombre d'agrément délivrés au 31 août

	30/08/97	30/08/98	30/08/99	Evolution 99/98
PLA ordinaire	16.621	7.483	7.475	- 0,1 %
PLA d'intégration	3.959	747	1.452	94,0 %
PLA à loyer minoré		2.831	3.5867	26,0 %
PLA CFF/PCLS	1.051	1.121	1.676	49,0%
PLA démolition			54	n.s.
<b>Total</b>	<b>21.631</b>	<b>12.182</b>	<b>12.548</b>	<b>+ 3,0 %</b>

Source : UNFOHLM

Cette situation est d'autant plus inquiétante que les besoins en logements restent importants.

**Ainsi, l'INSEE<sup>1</sup> estime que plus de 300.000 logements neufs, hors renouvellement du parc, seront nécessaires pour faire face aux besoins entre 2000 et 2005.**

<sup>1</sup> Etude d'avril 1997 actualisée.

### Comment évaluer les besoins en logement ?

La « demande potentielle de logements » qu'a évaluée l'INSEE et qui mesure le nombre de logements neufs à construire, est établie à partir de quatre éléments :

- la demande potentielle de résidences principales est égale à l'accroissement annuel du nombre de ménages, issu de la projection tendancielle du nombre de ménages réalisée par l'INSEE après chaque recensement. La projection actuelle date de 1993. Elle avait pour objectif d'effectuer une projection du nombre des ménages à l'horizon 2020. Les besoins en logements en découlent directement puisque le ménage s'identifie, en effet, à un groupe de personnes partageant le même toit (un ménage est égal à une résidence principale).

Si l'essentiel de l'augmentation du nombre des ménages découle des tendances démographiques « lourdes » et peut donc assez aisément être prévu, les comportements de « décohabitation » (départs de chez les parents, mises en couples et séparations), qui permettent de déduire, pour une population donnée, le nombre total de ménages, sont beaucoup plus difficiles à projeter car leurs évolutions sont imprévisibles.

- des conditions acceptables pour la fluidité du parc, ce qui implique un volant de logements vacants jugé suffisant, mais non excessif ;

- la variation du nombre de résidences secondaires et de logements occasionnels issue d'hypothèses sur le comportement des ménages ;

- le remplacement des logements lié au renouvellement du parc, solde entre les apparitions et les disparitions de logements.

Cette approche ne tient pas compte du niveau de solvabilité des ménages, d'où l'utilisation du terme de « demande potentielle » plutôt que celui de demande qui intègre des notions de prix et de revenus. Elle ne tient pas compte non plus d'un éventuel rattrapage nécessaire, dû à des situations de non-logement ou à de mauvaises conditions de logement : l'hypothèse implicite est qu'en début de période, tous les ménages sont convenablement logés.

Or, le projet de budget pour 2000 ne retient qu'un objectif de 70.000 logements sociaux à construire, en diminution de 10.000 par rapport à 1999.

La crise de la construction de logements sociaux prend donc une triple forme :

- diminution continue des logements sociaux mis en chantier ;

- insuffisance criante par rapport aux besoins ;

- manque d'ambition du Gouvernement dans sa programmation budgétaire.

#### *b) Quelques éléments d'explication*

Votre rapporteur avait analysé l'année passée les principales causes de cette crise de la construction. Il a en outre mené, au printemps dernier, un **important programme d'auditions** auprès de l'ensemble des parties prenantes du logement social. Ces auditions ont globalement conforté les

analyses présentées l'an passé. Quatre facteurs d'explication apparaissent prépondérants.

- **Les difficultés à réaliser l'équilibre financier des opérations**

La quasi-disparition de l'inflation, l'évolution ralentie des hausses de loyers, le niveau réel du taux des prêts de la Caisse des dépôts et consignations, en liaison avec une rémunération nette positive servie aux titulaires du livret A, sont autant de facteurs qui ont eu pour contrepartie de rendre progressivement plus difficile, structurellement, l'équilibre financier d'opérations nouvelles de PLA, pour des organismes HLM dont la situation financière reste souvent fragile.

- **La complexité des aides**

Le régime des PLA se révèle excessivement complexe et opaque. Il existe ainsi une quinzaine de PLA différents, aux régimes distincts, qui coexistent le plus souvent dans les mêmes opérations.

La complexité est encore accrue par la lourdeur administrative présidant à la délivrance des agréments. Des délais de six mois ne sont pas rares.

- **Les nouvelles contraintes des organismes HLM**

Face à l'apparition de phénomènes de vacances correspondant à un décalage entre l'offre et la demande, ou de crainte de l'apparition de telles vacances, face au risque d'impayés de loyers, un certain nombre de bailleurs sociaux se sont concentrés sur la gestion de leur patrimoine, excluant toute perspective d'augmentation de capacité. Les organismes HLM ont ainsi tendance à privilégier les opérations de réhabilitation de manière à mieux valoriser le parc existant.

- **Les réticences de certaines collectivités locales**

Dans sa réponse au questionnaire budgétaire que lui a soumis votre rapporteur, le secrétaire d'Etat au logement estime qu'« *un certain nombre de collectivités locales se montrent peu désireuses d'accueillir du logement social alors même qu'il existe des besoins reconnus dans leur bassin d'habitat d'appartenance, et qu'elles n'ont pas déjà sur leur territoire un stock de tels logements qui pourrait être considéré comme excessif* ».

Votre rapporteur, tout en partageant largement ce constat, avance cependant d'autres explications aux réticences observées.

Dans les opérations de construction de logements sociaux, l'Etat assigne en effet un objectif de mixité sociale qui se traduit par une très forte



rigidité de la programmation. L'accès aux crédits PLA est en effet conditionné par les PLA « très sociaux » dans la proportion de 4 PLA pour 2 PLA-LM et 1 PLA-I<sup>1</sup>. Or cette liaison entre les différents produits ne correspond pas forcément aux besoins locaux.

Par ailleurs, les collectivités locales ont à faire face à de nouvelles contraintes qu'elles ne peuvent ignorer. Ainsi doivent-elles intégrer avec prudence les risques que peuvent faire courir les garanties d'emprunts contractés par les organismes HLM. Elles se heurtent de plus, pour certaines, à la question du foncier qui peut être soit rare, soit cher.

Votre rapporteur observe en outre que les interventions à caractère social dans le logement réalisées par les collectivités locales sont considérables. Une récente étude de la Caisse des dépôts et consignations<sup>2</sup> a ainsi montré qu'en 1997 les dépenses en faveur du logement social des régions, des départements et des 55 plus grandes agglomérations avaient dépassé 4,2 milliards de francs.

## **2. Le dynamisme durable de la réhabilitation**

### *a) La poursuite de l'effort de réhabilitation*

Le vieillissement progressif du parc social implique un effort de réhabilitation important.

Ainsi, les besoins à satisfaire à partir de 1995 en matière de réhabilitation du parc locatif social ont été estimés à 600.000 logements sur 5 ans, dont 250.000 dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, ce qui a fait l'objet de la convention signée le 17 janvier 1995 entre le Gouvernement et l'Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM (UNFOHLM) pour la période 1995-1999.

Au total, ce devrait être 628.000 logements sociaux qui seraient réhabilités entre 1995 et 1999, le Gouvernement prévoyant 130.000 réhabilitations en 1999.

Le projet de budget pour 2000 retient, comme les années passées, un objectif de 120.000 réhabilitations PALULOS.

---

<sup>1</sup> Cf. circulaire n° 99-03 du 14 janvier 1999 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 1999.

<sup>2</sup> « Intervention à caractère social dans le logement des régions, des départements et des grandes villes », 25 mars 1999.

### La réhabilitation du parc social depuis 1990

PALULOS	Crédits consommés (en millions de francs)	Nombre de logements réhabilités <sup>(1)</sup>	Coût moyen (en francs)
1990	2.161,6	173.161	12.483
1991	2.222,3	161.148	13.790
1992	2.581,8	170.643	15.130
1993	2.704,8	167.391	16.159
1994	2.069,2	136.414	15.168
1995	1.423,3	94.086	15.128
1996	1.493,5	108.273	13.794
1997	2.109,7	156.073	13.517
1998 <sup>(2)</sup>	1.091,3	139.531	7.821

(1) Le nombre de logements réhabilités concerne uniquement ceux dont le coût des travaux est supérieur à 15.000 francs

(2) La diminution des crédits et du coût moyen en 1998 s'explique par l'application du taux réduit de TVA sur les gros travaux.

Source : secrétariat d'Etat au logement

#### b) Quelques inquiétudes pour l'avenir cependant

Si l'effort budgétaire, puis fiscal consenti ces dernières années, a permis la poursuite du programme de réhabilitation du parc social, votre commission craint qu'un ralentissement du programme de réhabilitation n'intervienne dans les mois à venir.

On constate déjà une diminution sensible du nombre de réalisations, passant de 156.000 en 1997 à 130.000 sans doute en 1999.

Le programme de réhabilitation 1995-1999 arrive par ailleurs à échéance.

Or les besoins en réhabilitation restent importants comme en témoigne par exemple la progression continue de la vacance dans le parc social.

#### La vacance dans le parc social

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre de logements vacants	65.592	67.708	76.820	85.136	102.125	119.896
Taux de vacance (%)	1,8	1,9	2,0	2,2	2,6	3,0

Source : compte du logement 1999

Face à ces menaces, le présent projet de loi de finances apporte quelques réponses.

D'abord, un objectif de 120.000 réhabilitations PALULOS est affiché pour 2000.

Ensuite, l'ensemble des travaux d'entretien courants réalisés par les organismes HLM sera désormais éligible à la TVA à taux réduit, mais par le biais de la livraison à soi-même. Déjà, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998, les bailleurs sociaux bénéficiaient d'une TVA à taux réduit sur les gros travaux.

Votre rapporteur observe à ce propos que les critiques qu'il avait émises l'an passé sur la complexité de ce dispositif ont été entendues. Il semble en effet que la très lourde procédure du double agrément doive disparaître dans la mesure où la procédure de l'agrément préalable ne sera plus exigée. Votre rapporteur ne peut que s'en féliciter.

## ***B. LA RÉFORME EN COURS DOIT ÊTRE POURSUIVIE***

### **1. Une réforme significative des aides à l'investissement locatif social**

#### *a) Une succession de réformes peu concluantes depuis 1996*

Depuis 1996, les aides à l'investissement locatif social ont été régulièrement réformées. Cela n'a pourtant pas permis une relance de la construction. Bien au contraire, ces réformes n'ont fait que complexifier plus encore le dispositif existant.

Le 1<sup>er</sup> octobre 1996, l'aide à la construction de logements sociaux a été modifiée par **application du taux réduit de TVA** à 5,5 % aux opérations financées par un PLA. Ce taux réduit de TVA a été étendu aux PLA acquisition-amélioration (PLA-A-A) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998, ces derniers continuant à bénéficier d'une subvention.

Créés le 1<sup>er</sup> janvier 1998, les **PLA à loyer minoré** (PLA-LM) -anciennement dénommé PLA à financement très social (PLA-TS)- ont été conçus pour rendre les logements locatifs sociaux accessibles aux ménages défavorisés. Les PLA-LM peuvent financer des constructions neuves ou des opérations d'acquisition-amélioration. La subvention dont bénéficient les PLA-LM en complément d'une TVA à taux réduit à 5,5 % permet de louer les logements à des niveaux de loyers dont le plafond ne doit pas dépasser 80 % du loyer maximum PLA. Le plafond de ressources des locataires à l'entrée dans les lieux est limité à 60 % de celui du PLA neuf.

Créés le 1<sup>er</sup> janvier 1998, les **PLA d'intégration sociale** (PLA-I) sont destinés à des ménages cumulant des ressources faibles (mêmes plafonds de ressources que les PLA-LM) et des difficultés sociales. Ces PLA bénéficient d'une subvention majorée ainsi que d'un taux de TVA réduit à 5,5 %.

Les **PLA « construction-démolition »** (PLA-CD), également créés en janvier 1998, visent à permettre le relogement des ménages occupant des logements sociaux

destinés à être démolis. Ces PLA bénéficient d'une subvention en complément d'un taux réduit de TVA à 5,5 %.

Parallèlement, pour répondre à une demande des organismes HLM, étaient mis en place les PLA « **expérimentaux** ». Ceux-ci constituaient un premier pas vers une unification des produits, en regroupant les caractéristiques du PLA et du PLA-LM : le loyer plafond ne devait pas dépasser 90 % du loyer PLA.

**Aussi, l'an passé, le Gouvernement avait-il considéré que, « en ce qui concerne les logements sociaux, la réforme de leur financement peut désormais être considéré comme achevée »<sup>1</sup>.**

**Votre commission ne partageait pas ce point de vue. Elle estimait au contraire urgent de réformer en profondeur les aides à l'investissement locatif social.** Elle proposait alors d'explorer trois pistes de réforme :

- la diminution du coût de la ressource ;
- la simplification des aides ;
- une plus grande décentralisation du financement du logement social.

*b) Une nouvelle réforme intervenue en cours d'année*

Revenant sur ses positions, le 21 juillet 1999, le Gouvernement a annoncé une importante réforme du financement du logement social.

Celle-ci a deux principaux volets.

**• La diminution du coût de la ressource et de la dette**

Cette diminution proviendra de trois mesures :

- le coût de la dette des HLM bénéficiera d'une baisse des taux de 0,75 %, ce qui représente une aide actuarielle d'environ 25 milliards de francs, en contrepartie de la baisse de 0,75 % du taux du livret A ;

- le taux du réaménagement de 120 milliards de francs d'anciens prêts au logement social sera abaissé à 3,8 %, contre 5,7 % précédemment en moyenne, ce qui correspond à une aide actuarielle d'environ 20 milliards de francs ;

- l'allongement à 50 ans de la durée des prêts pour le foncier et l'acquisition-amélioration, particulièrement dans les zones de tension foncière contre 32 ans précédemment. Cette mesure vise à relancer les opérations là où

---

<sup>1</sup> Réponse du secrétaire d'Etat au logement au questionnaire budgétaire pour le projet de loi de finances pour 1999.

les besoins sont les plus importants et correspond à une subvention de 2 % à 4 % du coût des opérations.

• **La simplification des aides**

En construction neuve et en acquisition-amélioration, le PLA de droit commun et le PLA-LM sont fusionnés en un produit unique, dénommé **prêt locatif à usage social (PLUS)**<sup>1</sup>, permettant une plus grande mixité sociale. Les principales caractéristiques des opérations sont :

- une subvention de 5 % dans le neuf et de 10 % dans les opérations d'acquisition-amélioration ;
- le maintien d'un taux de TVA réduit à 5,5 % ;
- un taux du prêt de 3,45 %, au lieu de 4,3 % ;
- une modification des plafonds de loyers et des plafonds de ressources.

L'ancien et le nouveau dispositif coexisteront à titre transitoire jusqu'à la fin de l'année 1999. En 2000, seuls seront maintenus le PLUS, le PLA-I et le PLA-CD.

**Les caractéristiques du PLUS**

<b>Subvention</b>	5 % en neuf (pouvant être portée à 6,5 % par dérogation) 10 % en acquisition-réhabilitation
<b>Taux du prêt</b>	3,45 %
<b>Durée</b>	32 ans (50 ans pour la part foncière ou la part acquisition)
<b>Plafonds de loyer</b>	90 % du plafond PLA pour 90 % des logements 120 % du plafond PLA pour 10 % des logements
<b>Plafonds de ressources</b>	90 % du plafond PLA pour 90 % des logements 120 % du plafond PLA pour 10 % des logements

En contrepartie de ces mesures, le Gouvernement a demandé aux organismes HLM un **gel des loyers pratiqués pendant deux ans** et attend une relance de la construction locative sociale à hauteur de 15 à 20.000 logements supplémentaires dès 2000.

---

<sup>1</sup> Décret n° 99-794 du 14 septembre 1999.

**Votre commission ne peut que se féliciter de ces mesures. Elle observe d'ailleurs qu'elles correspondent aux propositions qu'elle avait formulées l'an passé.**

L'unification des produits PLA dans le PLUS devrait notamment favoriser une plus grande mixité sociale et permettre d'améliorer l'équilibre financier des opérations.

## **2. Une réforme à approfondir**

La réforme annoncée en juillet dernier a été plutôt bien accueillie par l'ensemble des parties prenantes au logement social. Il n'en reste pas moins que son succès n'est pas garanti.

Votre commission estime alors qu'elle doit s'accompagner d'autres mesures, mais aussi de certains correctifs.

### *a) Revenir sur certaines insuffisances du PLUS*

Il est d'ores et déjà possible de relever certaines insuffisances du nouveau PLUS.

D'une part, les collectivités locales n'auront pas, en l'état actuel de la réglementation, accès au PLUS, ce qui ne sera pas sans poser de problèmes, notamment pour les montages de petites opérations de logement social en milieu rural.

D'autre part, il n'est pas sûr que la mise en place du PLUS règle définitivement la question de l'équilibre financier des opérations de construction. Déjà le contexte a évolué. On constate depuis quelques mois un nombre accru d'appels d'offres infructueux, soit que les entreprises n'y répondent pas, soit que les prix du bâtiment aient très significativement augmenté. De plus, le fait de retenir pour les loyers 90 % des loyers plafonds antérieurs rendra l'équilibre plus difficile à atteindre. En outre, le PLUS laissera à la charge directe des organismes 5 % du coût de la construction, ce qui rend alors nécessaire soit un financement sur fonds propres, soit une contribution des collectivités locales.

Enfin, votre rapporteur partage la crainte souvent exprimée que les ressources du 1 % logement soient moins utilisées en faveur du logement social. Il craint ainsi que les retards rencontrés dans la signature de la convention entre l'UNFOHLM et l'UESL ne témoigne de ces difficultés.

*b) Renforcer la décentralisation*

Ayant été entendue par le Gouvernement sur deux des trois réformes qu'elle avait proposées, votre commission s'en tiendra à rappeler sa troisième proposition.

*« Il importe donc de développer une « territorialisation » de la politique du logement social. Plus à l'écoute du terrain, les acteurs locaux sont les plus à même de définir les besoins en matière de logement social et les produits les plus adaptés. On pourrait donc imaginer une nouvelle forme de contractualisation entre l'Etat et les acteurs locaux permettant à ceux-ci, avec l'accord du préfet, de définir les paramètres des produits -et notamment des PLA- en fonction du contexte local.*

*« Votre commission considère que l'examen du prochain projet de loi relatif à l'habitat et à l'urbanisme devrait être l'occasion de valider dans la loi les expériences locales les plus innovantes et de permettre une plus grande souplesse des aides à l'investissement locatif social, dans le cadre d'une contractualisation locale plus étendue et plus approfondie.<sup>1</sup> »*

Mais il est à craindre que votre commission soit moins entendue sur ce point. Répondant à une question que lui avait posée votre rapporteur lors de son audition par la commission des affaires économiques du Sénat, le secrétaire d'Etat au logement a laissé entendre que le futur projet de loi « Urbanisme, habitat, déplacements » pourrait inclure une obligation de construction de logements sociaux au niveau local.

Votre commission ne partage pas une telle démarche. Elle considère en effet qu'une logique incitative est préférable.

*c) Corriger certaines aberrations fiscales*

La fiscalité locale applicable aux logements sociaux n'est pas sans poser de problèmes.

La valeur locative cadastrale, qui constitue la base de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties, est calculée en fonction de valeurs qui ont été fixées en 1971 et qui sont aujourd'hui désuètes. C'est tout particulièrement dommageable pour les logements HLM qui, pour la plupart, voient leur valeur locative surévaluée. Dès lors, les locataires et les organismes HLM doivent s'acquitter d'impôts locaux supérieurs à ceux qui seraient normalement exigibles si l'on prenait en compte l'état actuel du parc.

---

<sup>1</sup> Rapport de M. Jacques Bimbenet, Sénat, n° 70 tome VIII (1998-1999).

Cette situation est particulièrement déstabilisante, tant pour les locataires qui ont par définition des ressources modestes que pour les organismes dont on connaît les difficultés financières. M. Louis Besson précisait d'ailleurs récemment que « *en moins de dix ans, le poids du foncier bâti sur les coûts des HLM a presque quadruplé* »<sup>1</sup>.

Deux solutions sont alors envisageables pour échapper à cette contradiction.

Soit le Gouvernement effectue une révision des valeurs cadastrales. Mais celle-ci est sans cesse reportée.

Soit l'administration fiscale prend en compte les demandes de réexamen à la baisse de la valeur locative des logements sociaux. Mais ces demandes restent sans réponse, en violation manifeste de la loi.

Votre rapporteur estime indispensable d'avancer sur ce sujet dans les meilleurs délais, faute de quoi on peut douter que les mesures annoncées en faveur du logement social puissent jouer à plein.

Il semble d'ailleurs que le Gouvernement ait enfin pris conscience de cette difficulté. Interrogé par votre rapporteur à ce sujet le 9 novembre dernier, il avait évoqué l'intérêt d'une réflexion sur la mise en place d'un fonds de péréquation de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Le 10 novembre, il a à nouveau abordé cette question à l'Assemblée nationale, lors du débat en commission élargie.

*« Nous explorons la piste d'un correctif pour la taxe sur le foncier bâti, comme il en existe un pour la taxe professionnelle. Le foncier bâti est aujourd'hui la seule taxe locale qui n'ait pas de correctif (...). Il n'y a plus que le foncier bâti qui soit payé « plein pot » par tout le monde, et sur des bases injustes. Nous étudions donc la possibilité d'un correctif, que nous négocierons avec le ministère de l'intérieur et le ministère des finances. Il serait d'autant plus justifié que les communes qui ont beaucoup de logements sociaux sont souvent celles où le foncier bâti est le plus élevé. »*

---

<sup>1</sup> Assemblée nationale, débat en commission élargie, 10 novembre 1999.



## II. LE LOGEMENT DES PLUS DÉFAVORISÉS : UN SIMPLE BUDGET DE CONTINUITÉ

Comme l'observe le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées<sup>1</sup>, « *malgré la prise de conscience collective des évolutions de société et la multiplication des « outils » mis en place pour s'y ajuster, on ne peut que constater la persistance « enkystée » de l'exclusion et la montée de la précarisation* ».

Votre commission considère que cette prégnance du « mal logement » résulte pour partie d'une mobilisation budgétaire imparfaite.

### A. UNE QUESTION TOUJOURS AUSSI DOULOUREUSE

#### 1. Des « mal logés » toujours aussi nombreux

Votre commission s'était l'an passé inquiétée des difficultés à évaluer le nombre de « mal logés ». Force est de constater que l'information statistique ne s'est guère améliorée depuis.

Il n'existe pas en effet d'évaluation nationale exhaustive du nombre de personnes privées de domicile. L'INSEE prévoit de réaliser durant l'hiver 2000-2001 une enquête nationale qui devrait permettre pour la première fois un chiffre fiable du nombre de sans-abri en zone urbaine.

Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées a cependant cherché à actualiser les données disponibles en se fondant sur l'enquête logement 1996 de l'INSEE. Il aboutit à une **population de 730.000 personnes sans perspective d'accès à court terme à un habitat autonome**.

Ces 730.000 personnes se répartissent entre :

- 35.000 personnes en centre d'accueil ou en centre d'hébergement ;
- 550.000 personnes (dont 50.000 enfants) habitant dans des hôtels, des meublés ou qui sont sous-locataires ;
- 100.000 personnes hébergées par des tiers ;
- 45.000 personnes en « abri de fortune ».

---

<sup>1</sup> « *Le besoin de cohérence dans la politique du logement* », 5<sup>e</sup> rapport, mai 1999.

A ces 730.000 personnes, il faut également ajouter les quelque 300.000 ménages en situation d'impayé de loyers, dont les deux-tiers sont locataires dans le parc social. Ces ménages comptent environ 1 million de personnes, dont 350.000 enfants. Leurs perspectives de maintien dans le logement apparaissent alors souvent précaires.

## 2. Une offre de logements toujours insuffisante

A l'effort important qui a permis une augmentation sensible de l'offre de logement en faveur des plus défavorisés, s'oppose la persistance d'un « marché des taudis ».

### a) Un effort significatif d'accroissement de l'offre de logements

Les politiques successives, menées en faveur des populations défavorisées depuis 1990, ont permis l'émergence d'un parc d'hébergement d'urgence et de logements d'insertion destinés à l'accueil de ces personnes défavorisées.

**C'est ainsi qu'au cours des années 1990-1998, l'offre supplémentaire en matière d'hébergement d'urgence ou de logements d'insertion est estimée à environ 150.000 places au logement.**

### L'offre de logements en faveur des plus démunis 1990-1998

	Logements	Places d'hébergement
PLA-I/PLA-TS	90.608	
ANAH		
Programmes sociaux thématiques	29.150	
Anah « social »	6.078	
Primes de remise sur le marché	7.826	
Ligne d'urgence		
juin 1993 à juin 1995		5.000
juillet 1995 à décembre 1996 (plan d'urgence)		7.580
janvier 1997 à décembre 1998	601	2.371
<b>Total</b>	<b>134.263</b>	<b>14.951</b>

Source : secrétariat d'Etat au logement

D'autres structures, non comptabilisées dans le tableau ci-dessus, concourent aussi à l'hébergement des personnes défavorisées. C'est le cas :

- des résidences sociales (environ 8.000 logements ou chambres) ;
- des centres d'hébergement et de réadaptation sociale (environ 30.000 places) ;
- des centres d'accueil (environ 10.000 places) ;
- des chambres ou logements loués aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et bénéficiant à ce titre de l'ALT (environ 25.000 places).

**Il n'en reste pas moins que cette offre reste bien inférieure à la demande.**

Votre commission a déjà souligné l'année passée l'insuffisance de l'offre. Elle avait alors estimé que cette insuffisance tenait avant tout à l'insuffisance de logements d'insertion. Certes, on constate un manque de place pour l'hébergement d'urgence. Mais celui-ci tient avant tout à une inadaptation de l'offre. C'est en effet souvent l'hébergement d'urgence qui est sollicité par les familles simplement confrontées à des difficultés financières au risque de les précariser davantage en l'absence de logements d'insertion qui seraient pour elles mieux adaptés. C'est donc la faiblesse du nombre de logements d'insertion qui explique la forte pression sur les logements d'urgence.

#### **Logements d'urgence et logements d'insertion**

Les dénominations de « *logements d'urgence* » et de « *logements d'insertion* » ne correspondent ni à de nouveaux produits financiers, ni à des produits physiques spécifiques.

• **Les logements d'urgence** sont destinés à accueillir des personnes ou des familles sans domicile fixe ou brutalement confrontées à une absence de logement. Ils doivent leur permettre de séjourner, selon les cas, quelques semaines ou quelques mois dans un véritable logement meublé pour répondre aux besoins essentiels des familles. Ce court séjour doit être complété par un accompagnement social, voire sanitaire, de nature à permettre la définition d'un projet d'insertion.

Ces logements ont généralement le statut de meublé ou de résidence sociale. Il peut s'agir de logements mis à disposition par l'Etat, par les entreprises publiques ou par d'autres partenaires.

• **Les logements d'insertion** ont vocation à recevoir, pour quelques mois ou quelques semestres, des ménages ayant besoin d'un accompagnement social pour retrouver une situation et un logement plus stables. Ces logements pourront notamment servir à faciliter la sortie d'hébergements collectifs ou de logements d'urgence.

Sauf dans le cas des résidences sociales dans lesquelles les occupants disposent d'un titre de résident, les logements d'insertion sont en général loués à une association, à un centre communal d'action sociale (CCAS) ou à un organisme intermédiaire ayant en charge de les sous-louer.

Dans les deux types de logement, une offre de relogement définitif, correspondant aux besoins et aux possibilités des familles, doit être proposée aux locataires dans un délai qui est fonction du projet d'insertion préalablement défini et de l'évolution de la situation familiale.

Le 28 octobre 1999, M. Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement, a annoncé un plan de création, à l'horizon 2003, de quelque 10.000 résidences sociales en Ile-de-France, regroupées dans 150 à 200 structures *« dont la taille et les caractéristiques seront largement fonction des opportunités immobilières et des projets associatifs »*.

Créées en 1994, à mi-chemin entre le foyer d'hébergement et le logement social de droit commun, les résidences sociales devront, dans ce plan, répondre à deux objectifs :

- reloger les personnes contraintes de vivre dans des taudis ou des hôtels meublés, parfois dangereux ou insalubres ;

- assurer l'hébergement des personnes se retrouvant dans des situations très diverses, de la femme isolée, avec ou sans enfant, en rupture familiale, à l'apprenti éloigné pour des raisons professionnelles du domicile de ses parents.

Votre commission ne peut que partager cette préoccupation, même si elle observe que ce plan ne se traduira pas par un effort budgétaire supplémentaire.

*b) La persistance préoccupante d'un « marché des taudis »*

L'enquête logement de 1996 a montré que 1,6 million de personnes vivent dans des logements auxquels manque le confort sanitaire de base. Cela représente 934.000 logements, soit plus de 3 % du parc total.

**Or, comme l'a constaté un récent rapport de l'Inspection générale de l'équipement<sup>1</sup>, ces logements peuvent constituer un véritable « marché des taudis » destiné à héberger les plus démunis.**

*« Ce « marché des taudis » est en partie un marché « noir » clandestin, difficile à réguler par nature et abritant des locataires étrangers, fragiles, en situation plus ou moins régulière. Mais ce marché locatif est aussi un marché officiel, dont les bailleurs sont connus, les baux de location convenables, les allocations logement perçues régulièrement et légalement,*

---

<sup>1</sup> « Expertise concernant les édifices menaçants, ruines et les immeubles d'îlots insalubres », Nancy Bouché, novembre 1998.

*marché d'où les agences immobilières ne sont pas absentes. Dans tous les cas, c'est un marché hautement rentable car les valeurs immobilières de ces sous-logements sont très basses. Les loyers des logements anciens inconfortables ont augmenté de 97 % entre 1984 et 1996, pour 83 % sur le marché libre, 72 % pour les HLM et 28 % pour le coût de la vie. »*

Cette situation est d'autant plus choquante que la collectivité participe à sa prospérité. Ainsi, l'octroi de l'allocation de logement n'est pas subordonné à des conditions de salubrité, mais à de simples « conditions de confort » fixées au lendemain de la guerre qui sont excessivement peu exigeantes : il suffit d'avoir un moyen de chauffage, une prise d'eau, un moyen d'évacuation des eaux usés et un WC qui peut se situer sur le pallier.

**Votre commission ne peut que souhaiter que le prochain projet de loi relatif à l'urbanisme, l'habitat et les déplacements moralise cette situation inacceptable.**

Elle observe cependant qu'il faudra légiférer avec la plus extrême prudence pour que la nécessaire moralisation ne se traduise pas par une situation aussi grave qui serait l'exclusion du logement des personnes vivant dans ces taudis.

## ***B. LA FRAGILITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PLUS DÉMUNIS***

### **1. Un effort budgétaire qui marque le pas**

#### *a) Une stabilisation des crédits*

L'effort budgétaire en faveur du logement des plus démunis s'articule autour de deux axes complémentaires :

- accroître l'offre de logements ;
- favoriser l'accès et le maintien dans le logement des personnes en voie d'exclusion.

**Or, dans ces deux domaines, l'effort budgétaire marque le pas en 2000.**

A l'heure actuelle, deux lignes budgétaires regroupent les crédits affectés au logement des plus démunis :

- le chapitre 46-50 rassemble les crédits d'intervention : participation de l'Etat aux FSL et aux fonds d'aide aux accédants en difficulté, subvention aux associations logeant les personnes défavorisées ;

- l'article 65-48-60 regroupe les subventions d'investissement en faveur des opérations les plus sociales : réquisition, logements d'urgence, démolition, maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale (MOUS).

**Evolution des crédits budgétaires en faveur  
du logement des plus défavorisés  
(en dépenses ordinaires et crédits de paiement)**

*(en millions de francs)*

Chapitre ou article	LFI 1998	LFI 1999	Evolution 1998/1999	PLF 2000	Evolution 1999/2000
46-50	456,5	685,0	+ 50 %	720,0	+ 5,1 %
65-48-60	349,0	282,5	- 19 %	290,0	+ 2,6 %
<b>Total</b>	<b>805,5</b>	<b>967,5</b>	<b>+ 20 %</b>	<b>1.010,0</b>	<b>+ 4,4 %</b>

• **Les aides à la pierre**

S'agissant des PLA « sociaux », le budget pour 2000 ne prévoit que 5.000 PLA-I contre 10.000 l'an passé. Ces crédits étant inscrits dans la « ligne fongible », il est difficile d'apprécier l'évolution des crédits spécifiquement destinés aux PLA sociaux.

**Financement des PLA « sociaux »**

	PLA-I		PLA-TS				PLA-I et PLA-LM	PLA- I
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nombre de logements prévus	10.000	10.000	20.000	28.000	20.000	30.000	30.000	5.000
Nombre de logements effectivement financés	7.016	6.908	11.708	15.481	11.419	11.783	15.568	
Taux de consommation des crédits budgétaires	NC	67,4 %	85,7 %	89,4 %	87,2 %	76,4 %	68,0 %	

Source : DGUHC

Parallèlement, votre commission observe une stabilisation, voire une diminution des crédits d'aide à la pierre en faveur des plus démunis.

Ainsi, les crédits pour les « opérations les plus sociales » (article 65-48-60) n'augmentent que de 2,6 % passant de 282 à 290 millions de francs. Or ces crédits sont notamment destinés à financer des logements d'urgence ou les MOUS. Ils avaient en outre déjà diminué de 20 % en 1999.

Les crédits en faveur de la résorption de l'habitat insalubre diminuent passant de 103,6 millions de francs en 1999 à 79,4 millions de francs en dépit de l'existence avérée d'un « marché des taudis ».

Votre commission observe toutefois qu'une nouvelle ligne budgétaire dotée de 75 millions de francs est destinée à la lutte contre le saturnisme. Elle financera aussi bien les diagnostics d'immeuble que les travaux d'urgence.

#### • Les aides à la pierre

Les aides budgétaires aux plus défavorisés passent de 680 millions de francs en 1999 à 718 millions de francs en 2000. La progression n'est donc plus que de 5,6 % contre 51 % en 1999.

L'effort en faveur des fonds de solidarité logement n'atteint que 548 millions de francs, contre 530 en 1999.

Or les FSL constituent l'instrument principal d'aide au logement des plus défavorisés.

#### Dépenses des fonds de solidarité logement depuis 1993

(en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
Aides au maintien	296,5	337,7	336,8	339,9	338,6	395
Aides à l'accès dans les lieux	196,0	247,0	321,2	382,3	401,5	461
Paieement de garanties	9,6	17,4	22,4	30,4	36,8	46
ASLL <sup>(1)</sup>	124,2	148,0	171,0	202,4	209,5	242
Gestion locative	-	-	8,4	10,6	13,2	12
Subventions aux associations	7,0	15,9	20,1	30,2	37,2	38
Fonctionnement	55,0	72,2	80,2	98,7	108,1	121
<b>Dépenses totales</b>	<b>709,2</b>	<b>846,1</b>	<b>965,6</b>	<b>1.099,7</b>	<b>1.148,8</b>	<b>1.322</b>
dont aides <sup>(2)</sup>	633,5	766,2	880,4	996,1	1.036,8	1.197

(1) Accompagnement social lié au logement.

(2) Total des dépenses des FSL non compris les frais de fonctionnement et les dépenses diverses.

\* Prévisions

Source : secrétariat d'Etat au logement

Les FSL ont permis d'aider environ 215.000 familles en 1997 contre 206.000 en 1996.

### Evolution du nombre de ménages aidés par les FSL de 1992 à 1997

(en nombre de ménages)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Aides au maintien*	42.00	47.360	53.700	55.140	56.020	52.334
Aides à l'accès**	38.500	63.000	88.000	112.750	130.415	136.414
Total aides au maintien et à l'accès (paiements de garantie exclus)	80.500	110.360	141.700	167.890	186.435	188.748
Paiements de garantie	-	2.770	3.975	6.040	7.500	8.673
ASLL***	18.000	30.000	38.860	42.900	50.440	55.499

\* prêt ou subvention

\*\* prêt, subvention, garantie octroyée

\*\*\* accompagnement social lié au logement

Source : DGUHC

En revanche, les crédits relatifs à l'aide au logement temporaire (ALT) augmentent de 40 millions de francs pour atteindre 170 millions de francs.

#### L'aide au logement temporaire

L'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées communément appelée aide au logement temporaire a été instituée par la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social. C'est une aide versée exclusivement aux associations ou CCAS ayant conclu une convention avec l'Etat. Il s'agit d'une aide forfaitaire.

L'aide au logement temporaire (ALT) a deux finalités :

- c'est une aide qui a été créée pour se substituer exceptionnellement aux aides à la personne, aide personnalisée au logement (APL) et allocation logement (AL), quand le versement de ces aides n'est pas possible, notamment du fait d'une durée de séjour trop brève pour permettre l'ouverture d'une aide à la personne ;

- l'ALT doit également permettre aux associations qui accueillent des personnes défavorisées de se doter d'un parc important.

Elle est financée par le Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui bénéficie à cet effet d'une contribution de l'Etat et d'une contribution des régimes de prestations familiales, à parité et versée par les CAF qui prélèvent 2 % au titre des frais de gestion.

On observe en effet une forte montée en charge de l'ALT.

	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre d'organismes conventionnés	628	955	1.231	1.314	1.390
Montant des engagements (MF)	79,1	168,9	223,0	266,4	283,3

Source : secrétariat d'Etat au logement



*b) La difficile mobilisation des crédits budgétaires*

**Mais la principale limite de l'action budgétaire en faveur du logement des plus démunis tient moins au montant des crédits qu'à leur trop faible consommation.**

S'agissant des aides à la pierre, la situation est très préoccupante. En 1998, 32 % des crédits budgétaires consacrés aux PLA « sociaux » n'ont pas été consommés. De la même manière, concernant les dépenses en capital relatives aux « opérations les plus sociales », plus du tiers des crédits n'ont pas été consommés. La situation ne semble guère s'être améliorée cette année : au 31 août 1999, moins de 6 % des crédits des « opérations les plus sociales » avaient été consommés.

S'agissant des aides à la personne, la situation est moins inquiétante. En 1998, 183 millions de francs ont dû être reportés en 1999 sur les FSL du fait d'une attribution trop tardive. En revanche, au 31 août 1999, 75 % des crédits inscrits, y compris les crédits reportés, étaient d'ores et déjà consommés.

Dans ces conditions, votre commission ne peut que souhaiter une meilleure mobilisation des crédits budgétaires inscrits.

## **2. Des menaces latentes**

*a) L'essoufflement de certains programmes*

Votre commission avait insisté l'an passé sur deux types de programmes qu'elle jugeait particulièrement prometteurs pour développer l'offre de logements en faveur des plus démunis : les programmes sociaux thématiques (PST) et les maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (MOUS). Il faudrait y intégrer également les baux à réhabilitation.

Or ces programmes connaissent un certain essoufflement.

- **Les programmes sociaux thématiques (PST)**

Les PST ont été créés dès 1990 dans le cadre de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

Le PST est une convention signée entre l'Etat, l'ANAH et une collectivité locale. Il est fondé sur une négociation avec les propriétaires privés ; en contrepartie d'une subvention majorée de l'ANAH pour les travaux et d'un certain nombre de services (assistance technique aux bailleurs, garantie de loyer, accompagnement social des locataires...), le propriétaire s'engage à

respecter un loyer conventionné pendant 9 ans et à loger des personnes en difficulté qui lui sont proposées par une commission ou un organisme désigné dans la convention de PST et chargé de l'attribution des logements dans le cadre du plan départemental pour le logement des personnes défavorisées.

Or, le nombre de logements améliorés a sensiblement diminué en 1997, dernière année pour laquelle des statistiques sont disponibles.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Nombre de conventions PST en vigueur	177	206	263	273	219	222
Montant des engagements (millions de F)	268	328	317	426	479	374
Logements améliorés	3.300	3.900	3.600	4.000	4.200	3.200

Source : secrétariat d'Etat au logement

#### • Les maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (MOUS)

Les conventions MOUS constituent un complément pertinent au montage et à la réussite des opérations d'habitat adapté.

Ces conventions visent à mettre en place un partenariat opérationnel entre les différents acteurs (collectivités locales, Etat, organismes HLM, financeurs...). Elles permettent l'émergence d'une structure de pilotage capable de coordonner l'action des différents partenaires et de mettre en oeuvre les programmes d'habitat adaptés. Elles évitent ainsi la dispersion de l'action publique en faveur du logement des personnes défavorisées.

En 1997, 160 MOUS étaient en cours de réalisation contre 180 l'année précédente.

#### • Les baux à réhabilitation

Après trois années où le nombre de logements ayant donné lieu à un bail à réhabilitation se situait annuellement autour de trois cents, l'année 1997 marque un sérieux recul du bail à réhabilitation.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Nombre de logements	68	231	126	279	303	284	174
Nombre d'opérations	22	74	55	69	113	124	65

Source : secrétariat d'Etat au logement

b) *Les retards de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*

Il est sans doute prématuré de tirer un premier bilan de la loi du 29 juillet 1998, notamment parce que les principaux textes d'application n'ont été publiés que récemment. A ce propos, votre commission observe avec intérêt que la mise en œuvre du nouvel impôt que constitue la taxe sur les logements vacants s'est opérée avec une célérité particulière en dépit de sa complexité, mais pour une efficacité pour le moins douteuse.

**La taxe sur les logements vacants**

L'article 51 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a institué, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999, une taxe annuelle sur les logements vacants depuis au moins deux années consécutives dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants où existe un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements.

**1. Le dispositif retenu**

Le décret n° 98-1249 du 29 décembre 1998 a fixé la liste des communes où cette taxe est applicable. Il s'agit des communes appartenant aux agglomérations de Paris, Lille, Bordeaux, Toulouse, Lyon, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes.

La taxe est due pour chaque logement vacant depuis au moins deux années consécutives, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition, à l'exception des logements détenus par les bailleurs sociaux.

L'assiette de la taxe est constituée par la valeur locative du logement. Son taux est fixé à 10 % la première année d'imposition, 12,5 % la deuxième année et 15 % à partir de la troisième année.

Le produit de cette taxe est affecté à l'ANAH.

**2. Une efficacité douteuse**

Pour 1999, première année d'application de la taxe, 133.000 avis d'imposition ont été adressés aux propriétaires par les services fiscaux.

Toutefois, les difficultés de définition du « logement vacant » risque de se traduire par un contentieux important. **Ainsi, le conseil des impôts<sup>1</sup>, dans son rapport 1999, a jugé que « le champ d'application et les difficultés d'application de cette nouvelle mesure rendent les risques de contentieux importants et posent la question de l'intérêt même de ce dispositif ».**

Votre commission relève également que **le produit attendu de cette taxe est pour le moins modeste, le fascicule « Evaluation des voies et moyens » l'estimant à 1 million de francs en 1999. Il est alors à craindre que le coût de recouvrement de la taxe soit supérieur à son produit.**

Dans ces conditions, votre commission ne peut que rappeler la position qu'elle avait émise au moment de l'examen du projet de loi d'orientation de lutte contre les exclusions. Elle estimait alors que « la présente taxe est susceptible en effet d'affaiblir les investissements locatifs sans pour autant être efficace pour remettre sur le marché des logements vacants »<sup>2</sup>.

Ce diagnostic semble aujourd'hui se confirmer.

<sup>1</sup> Conseil des impôts, 17<sup>e</sup> rapport au Président de la République, 1999

<sup>2</sup> Rapport de M. Bernard Seillier au nom de votre commission, Sénat n° 450 (1997-1198)

**Il n'en reste pas moins qu'il semble que cette loi n'ait pour l'instant produit que peu d'effets concrets sur le terrain.**

La Fondation Abbé Pierre pour le logement des plus défavorisés<sup>1</sup> observe ainsi que « *pourtant, un an après le vote de la loi, l'état d'avancée de son application est difficilement décryptable, et les effets de sa mise en œuvre sont imperceptibles. Les bassins d'habitat et les dispositifs spécifiques à l'Ile-de-France ne se sont pas mis en place, les logements sociaux financés ne sont pas réalisés et de nombreuses personnes restent confrontées à des difficultés grandissantes pour trouver à se loger de manière convenable. Les associations impliquées dans l'insertion par le logement sont peu à peu gagnées par le scepticisme.* »

M. Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement, a d'ailleurs lui-même reconnu les difficultés d'application de la loi en déclarant que « *les résultats sont inégaux et les dispositifs de suivi ne sont pas assez performants* »<sup>2</sup>.

Votre commission ne peut alors que s'inquiéter sur de tels retards. Elle ne manquera pas d'y attacher une vigilance toute particulière, l'année 2000 devant marquer la véritable mise en oeuvre du volet « logement » de la loi du 29 juillet 1998.

---

<sup>1</sup> « *Manifeste pour un second souffle de l'action contre l'exclusion du logement* », octobre 1999.

<sup>2</sup> *Assemblée nationale, débat en commission élargie, 10 novembre 1999.*

### III. LES AIDES À LA PERSONNE : LES OCCASIONS MANQUÉES

Pour la première fois, le projet de budget pour 2000 prévoit une diminution de la contribution de l'Etat aux aides à la personne. Mais cette maîtrise des coûts ne s'accompagne hélas pas d'une réforme des aides personnelles.

#### A. *UNE DIMINUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES CONSACRÉS AUX AIDES PERSONNELLES*

##### 1. **Une croissance continue du nombre de bénéficiaires**

###### a) *Les différentes aides personnelles*

Il existe trois types d'aides personnelles

###### • **L'allocation de logement à caractère familial (ALF)**

L'ALF est une prestation familiale qui a été créée à l'occasion de la réforme du régime des loyers par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948. Elle est attribuée aux personnes isolées et aux couples ayant des personnes à charge, ainsi qu'aux jeunes ménages, sans personne à charge, mariés depuis moins de 5 ans.

En 1998, 1.200.691 ménages bénéficiaient de l'ALF pour un montant de 16,8 milliards de francs.

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

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

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, toute personne, qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'APL ou de l'ALF, peut bénéficier de l'ALS sous seule condition de ressources en application de la réforme dite du « bouclage » des aides au logement lancée en 1991.

En 1998, 2.234.917 ménages bénéficiaient de l'ALS (dont 557.000 étudiants) pour un total de prestations de 21,7 milliards de francs.

• **L'aide personnalisée au logement (APL)**

L'APL, créée par la loi du 3 janvier 1977, s'applique à un parc de logements déterminés, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants, qui comprend :

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

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

En 1997, 2.867.822 ménages ont bénéficié de l'APL pour une dépense totale de 38,6 milliards de francs.

*b) La progression du nombre de bénéficiaires*

Le nombre de bénéficiaires des aides personnelles au logement a encore progressé en 1998.

**Nombre de bénéficiaires des aides personnelles au logement**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>ALF</b>	1.155	1.119	1.104	1.110	1.145	1.185	1.151	1.170	1.201
<b>ALS</b>	1.043	1.075	1.459	1.787	1.953	2.069	2.142	2.155	2.235
<b>APL</b>	2.380	2.507	2.557	2.628	2.728	2.795	2.855	2.844	2.867
<b>TOTAL</b>	<b>4.578</b>	<b>4.701</b>	<b>5.120</b>	<b>5.525</b>	<b>5.826</b>	<b>6.049</b>	<b>6.148</b>	<b>6.169</b>	<b>6.303</b>

Source : secrétariat d'Etat au logement

Cette progression tient avant tout à la poursuite de la montée en charge de l'ALS, à la suite du « bouclage » des aides. Au total, on estime que 27 % des ménages touchait une aide au logement en France en 1995.

Cette augmentation du nombre des bénéficiaires s'est accompagnée d'une augmentation plus rapide du montant total des prestations versées du fait de la revalorisation décidée en 1998.

**Montant des prestations des aides personnelles au logement**

(en milliards de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>ALF</b>	12,3	12,8	13,2	14,2	14,9	15,4	15,6	16,2	16,8
<b>ALS</b>	9,5	10,4	13,1	16,9	19,1	20,1	20,1	21,0	21,7
<b>APL</b>	28,2	30,9	32,6	33,9	35,7	37,3	38,0	38,1	38,6
<b>TOTAL</b>	<b>50,6</b>	<b>54,1</b>	<b>58,9</b>	<b>65,0</b>	<b>69,7</b>	<b>72,8</b>	<b>73,7</b>	<b>75,3</b>	<b>77,2</b>

Source : secrétariat d'Etat au logement

## 2. L'amorce d'une maîtrise du coût budgétaire

Les aides personnelles au logement sont alimentées conjointement par l'Etat, par le fonds national des prestations familiales et par les cotisations des employeurs.

La contribution de l'Etat aux aides personnelles au logement est apportée par une dotation au Fonds national de l'habitation, qui finance l'aide personnalisée au logement (APL), et une dotation au fonds national d'aide au logement qui verse l'allocation de logement sociale (ALS).

En 1998, l'Etat finançait 41,5 % des aides tandis que les organismes sociaux et les employeurs en finançaient respectivement 47,1 % et 11,4 %.

### a) Une diminution des dotations budgétaires en 2000

**En 2000, la contribution de l'Etat au financement des aides personnelles diminuera de 283 millions de francs pour atteindre 34,3 milliards de francs.**

#### Contribution de l'Etat au financement des aides personnelles <sup>(1)</sup>

(en milliards de francs)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
19,4	28,4	27,5	29,9	32,1	32,4	33,2	34,6	34,3

<sup>(1)</sup> dotations inscrites en LFI et LFR

Source : secrétariat d'Etat au logement

### b) Des causes diverses

D'une part, cette diminution est la **conséquence de l'amélioration du contexte économique**. Ainsi, on peut compter sur une diminution du montant moyen mensuel, voire sur une diminution du nombre de bénéficiaires. De la même manière, les recettes provenant de la contribution des employeurs vont augmenter.

D'autre part -et c'est le facteur principal-, **la contribution de l'Etat au financement des aides personnelles est surévaluée** depuis plusieurs années dans la loi de finances initiales. Ainsi, 846 millions de francs de crédits furent annulés en 1998.

Au total, cette diminution de l'effort budgétaire correspond plus à une rationalisation de l'affectation des crédits qu'à un effort de maîtrise des dépenses.

## **B. LE CHOIX DU STATU QUO**

### **1. Un système imparfait**

Si les aides personnelles au logement, en permettant la solvabilisation des ménages, leur garantissent un accès effectif au logement, votre commission estime néanmoins qu'une réforme de ces aides est indispensable.

#### *a) Les lacunes du système*

Ces aides souffrent en effet de plusieurs dysfonctionnements :

- le **système souffre d'abord d'une trop grande complexité** qui est le résultat d'une stratification progressive, au cours des 40 dernières années, de différentes mesures liées à la généralisation de ces aides à de nouvelles catégories de ménages et de logements. Dès lors, les barèmes applicables sont loin d'être unifiés ;

- le **système n'est pas non plus équitable** car pour des charges de logement, des ressources et des situations familiales identiques, les ménages ne bénéficient pas de la même aide, du fait de l'hétérogénéité des barèmes. En outre, les ressources prises en compte pour le calcul des aides sont les ressources imposables. Aussi, les bénéficiaires de minima sociaux reçoivent une aide plus importante que les ménages qui n'ont que de faibles revenus d'activité ;

- le **système n'a enfin pas fait la preuve de son efficacité sociale**, les taux d'effort augmentant parallèlement à la croissance des loyers et les aides restant applicables dans le « marché des taudis ».

#### *b) Les pistes de réformes proposées par votre commission*

Dans ces conditions, votre commission considère qu'une réforme des aides personnelles devrait explorer les pistes suivantes :

- la fusion des trois types d'aides en un barème unique ;

- la prise en compte de l'ensemble des ressources des bénéficiaires, que celles-ci proviennent ou non des transferts sociaux, pour mettre un terme à des inégalités choquantes ;

- l'institution d'un taux d'effort minimal, pour assurer que les bénéficiaires prennent bien en charge personnellement une partie du coût de leur logement ;



- le recentrage du système, afin d'expurger les aides à la personne des dispositions qui sont sans lien avec la politique du logement ;
- la révision des modalités de versement de l'ALS aux étudiants ;
- la prise en compte rénovée des critères de salubrité du logement dans l'attribution des aides pour éviter le développement d'un « marché des taudis ».

## **2. Une réforme une nouvelle fois différée**

En dépit de la constitution d'un groupe de travail entre l'Etat et la CNAF en application de la convention d'objectif et de gestion signée le 14 mai 1997 et de la mise en place d'un autre groupe de travail interministériel ayant pour but d'améliorer la cohérence du système des aides personnelles annoncée par le Premier ministre lors de la conférence sur la famille du 7 juillet 1999, le Gouvernement n'a visiblement pas choisi la voie de la réforme.

En matière d'aide au logement, il semble que le Gouvernement ait décidé de se limiter aux trois actions suivantes :

- une politique régulière d'actualisation des barèmes ;
- l'alignement d'ici 2001 des loyers plafonds de l'ALF sur ceux de l'APL ;
- une révision *a minima* de l'évaluation forfaitaire des ressources.

**Tout en partageant ces orientations, votre commission ne peut que regretter l'absence d'ambition dans cette réforme des aides personnelles.**

#### **IV. LE PARC PRIVÉ : PRIORITÉ APPARENTE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2000**

La politique sociale du logement concerne prioritairement le parc social. Mais elle vise également le parc privé dans la mesure où elle permet d'ouvrir l'accès du parc privé aux familles modestes, soit en accession, soit en location, mais également de favoriser leur maintien dans le logement, notamment grâce à la réhabilitation de l'habitat dégradé.

Le parc privé constitue le domaine privilégié du projet de loi de finances pour 2000, qu'il s'agisse des dotations budgétaires ou des mesures nouvelles, qu'elles soient fiscales ou non. **Votre commission observe toutefois que cette priorité apparente aurait pu se traduire par des mesures plus ambitieuses.**

##### **A. UNE AMÉLIORATION ENCORE POSSIBLE DE L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ ET DE L'INVESTISSEMENT LOCATIF**

###### **1. Une politique d'accession sociale encore modeste**

###### *a) Le prêt à taux zéro, vecteur principal de l'accession à la propriété*

L'accession sociale à la propriété est actuellement principalement assurée par deux dispositifs complémentaires, tous deux attribués sous conditions de ressources.

###### **• Le prêt à taux zéro (PTZ)**

Ce dispositif, qui prend la forme d'une avance remboursable, a été institué en octobre 1995 en remplacement des prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) et des mesures fiscales qui y étaient attachées. Il permet de financer des opérations de construction ou d'acquisition d'un logement neuf ou d'acquisition-amélioration d'un logement existant par les ménages de condition modeste.

**Le succès du prêt à taux zéro ne se dément pas. Plus de 380.000 prêts à taux zéro ont ainsi été « mis en force »<sup>1</sup> depuis 1996, dont plus de 70.000 dans l'ancien.**

---

<sup>1</sup> Selon l'expression consacrée.

	1996	1997	1998	1 <sup>er</sup> semestre 1999	Total
Nombre de PTZ « mis en force »	117.900	129.150	109.200	30.500	386.750
Montant moyen (en francs)	98.179	102.370	102.940	104.210	NS

Source : *secrétariat d'Etat au logement*

Le caractère social du prêt à taux zéro est garanti par les critères de ressources. Ainsi, en 1998, 57 % des ménages bénéficiaires avaient des revenus annuels inférieurs à 103.600 francs.

Le prêt à taux zéro permettait, en moyenne, d'assurer le financement de 16 % de l'opération.

#### • Le prêt à l'accession sociale (PAS)

Le prêt à l'accession sociale (PAS), créé en 1993, est un prêt conventionné qui bénéficie d'une garantie de l'Etat par l'intermédiaire du Fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS). Son taux, son éligibilité à l'APL et l'existence d'un plafond de ressources en font un produit ciblé sur l'accession sociale.

Les PAS peuvent se conjuguer avec les prêts à taux zéro, dont ils apparaissent d'ailleurs comme l'utile complément. Ainsi, plus de 70 % des PAS sont désormais accompagnés d'un prêt à taux zéro.

#### Prêts à l'accession sociale

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre de PAS « mis en force »	8.970	39.860	36.720	78.930	66.700	66.400
Montant moyen d'un prêt PAS (en milliers de francs)	253	259	269	287	313	347

Source : *Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale*

**Le projet de budget pour 2000 devrait permettre d'accompagner ces dispositifs d'accession.**

Certes, la dotation budgétaire aux prêts d'accession à la propriété diminue de 6,3 à 5,9 milliards de francs en crédits de paiement de 1999 à 2000. Mais cela devrait permettre la réalisation d'un programme de 110.000 prêts à taux zéro du fait de la diminution du coût budgétaire moyen du prêt.

Celui-ci est en effet passé de 59.900 francs en 1997 à 56.300 francs en raison de la diminution des taux d'intérêt.

Votre commission observe toutefois que le financement budgétaire des prêts à taux zéro ne sera suffisant que si le mouvement de baisse des taux se poursuit.

*b) Un nécessaire renforcement de l'accession sociale*

Votre commission estime que ce renforcement pourrait prendre deux formes :

- la « sécurisation » de l'accession sociale ;
- l'extension du prêt à taux zéro à l'ancien.

Or, si ce premier volet a désormais bien avancé, le second reste en attente.

• **La « sécurisation »**

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 1999 a été mis en place un dispositif de sécurisation qui s'adresse à tous les accédants sociaux à la propriété dans le neuf ou dans l'ancien. Il se fonde sur la signature de deux conventions entre l'Etat et l'UESL conclues en application de l'article premier de la convention quinquennale du 3 août 1998 relative à la modernisation du 1 % logement.

La **première convention** concerne tous les accédants ayant souscrit un prêt en accession sociale (accompagné ou non d'un prêt à taux zéro). Elle garantit contre la perte d'emploi. Après un délai de carence de 12 mois, l'intervention du 1 % logement permet d'alléger de moitié les annuités d'emprunt pendant 12 mois. Cette durée est fractionnable en deux fois en cas de besoin. Le remboursement de l'avance ainsi faite est repoussé à la fin de la période d'endettement sans intérêt ni pénalité.

La **seconde convention** ne s'applique qu'aux salariés des entreprises assujetties au 1 % logement. Elle garantit contre une forte réduction des ressources (notamment suite à un éclatement de la famille). Les ménages concernés doivent remplir une des conditions suivantes :

- avoir des revenus inférieurs au plafond du prêt à taux zéro ;
- avoir subi une diminution imprévue des ressources (de 30 % minimum) ;
- avoir au moins 40 % de taux d'endettement avec des charges à caractère immobilier.

L'aide est proposée sous la forme d'une avance sans intérêt, fonction du taux d'effort du ménage. L'aide consiste en une avance gratuite qui prend en charge 50 % de la mensualité des prêts immobiliers en cours dans la limite de 2.500 francs par mois, pour une durée maximum de 12 mois. Cette avance est remboursable sur une durée maximum de 10 ans. La durée de remboursement est fonction de critères fixés par l'UESL, en fonction du taux d'effort global constaté à la fin de la période de différé.

• **L'élargissement du prêt à taux zéro à l'ancien**

La diminution du coût moyen des prêts à taux zéro a permis de dégager une importante marge de manoeuvre budgétaire. Dans ces conditions, votre commission ne peut que souhaiter un renforcement de la politique d'accès sociale.

**Ce renforcement pourrait alors prendre la forme d'un élargissement du prêt à taux zéro dans l'ancien, par une diminution de la quotité de travaux de 35 à 20 %.**

Les conditions d'accès au prêt à taux zéro sont en effet très restrictives pour l'acquisition-amélioration d'un logement existant. Une telle opération suppose en effet le respect de deux conditions :

- le logement doit avoir été construit depuis plus de 20 ans ;
- le montant des travaux doit être au moins égal à 35 % du coût total de l'opération.

Or, en 1996, la quotité de travaux exigibles avait été ramenée de 35 % à 20 %. Cela avait permis l'acquisition-amélioration de 30.000 logements supplémentaires par un prêt d'un montant moyen de 82.615 francs.

**Votre commission considère que l'expérience de 1996 a eu des conséquences bénéfiques, notamment pour les ménages modestes qui ont ainsi pu réaliser une accession.**

Elle ne peut alors que partager l'analyse de M. Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial des crédits du logement à l'Assemblée nationale, qui estime que *« ce serait plus de 9 milliards de francs qui pourraient être consacrés en 2000 à l'encouragement à l'accès sociale à la propriété. Cette marge budgétaire confortable doit permettre au Gouvernement de consolider sa politique en faveur de l'accès sociale. Votre rapporteur spécial l'encourage à élargir le bénéfice du prêt à taux zéro à l'ancien avec une quotité de travaux abaissée de 35 à 20 % »*.

**2. Les difficultés persistantes du logement locatif intermédiaire**

Une frange importante de ménages à revenus moyens, souvent de jeunes ménages, sont exclus du parc social, mais rencontrent des difficultés d'accès au logement locatif privé, ne pouvant supporter les niveaux de loyer du marché libre.

Or, il existe actuellement deux types de dispositifs en leur faveur qui ne jouent pas pleinement leur rôle :

- les prêts locatifs intermédiaires ;
- le nouveau statut du bailleur privé.

*a) L'essoufflement continu du prêt locatif intermédiaire*

Un prêt spécifique -le prêt locatif intermédiaire- a été institué en 1987 pour financer des opérations répondant aux besoins de ces ménages.

Le prêt locatif intermédiaire (PLI) a pour objet le financement de logements situés dans des zones géographiques souffrant d'une tension manifeste de leur marché locatif et dont le loyer est appelé à se situer entre celui que pratique le secteur social pour un habitat financé par un prêt locatif aidé et celui qui s'observe sur le marché libre.

Les emprunteurs qui souscrivent un prêt locatif intermédiaire s'engagent à affecter les logements financés à la location pendant une période minimale (durée du prêt lui-même pour les bailleurs sociaux, douze ans en règle générale pour les bailleurs privés) en respectant des plafonds de ressources et de loyers.

Les établissements prêteurs sont, à titre exclusif, la Caisse des dépôts et consignations, le Crédit foncier de France et le Comptoir des entrepreneurs.

Depuis son institution, le PLI a fait l'objet d'ajustements successifs touchant le taux du prêt, sa durée, les plafonds de ressources des locataires, les plafonds de loyer, la durée minimale de location.

Actuellement, le PLI est un prêt à taux fixe de 5,5 % dont la durée n'excède pas 25 ans. Les autres règles ont été progressivement assouplies : les plafonds de ressources permettent l'éligibilité de 85 % des ménages, la durée minimale de location est ramenée à 6 ans.

**Pourtant, le nombre de PLI distribués diminue régulièrement.**

**Nombre de PLI distribués depuis 1993**

*(en nombre de logements financés ou agréés)*

	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
PLI Caisse des dépôts et consignations	4.000	6.000	6.000	4.700	3.300	3.000
PLI Crédit foncier de France	3.000	2.300	2.800	4.100	2.500	2.200
PLI Comptoir des entrepreneurs	1.100	1.000	1.200	800	800	400
<b>TOTAL</b>	<b>8.100</b>	<b>9.300</b>	<b>9.600</b>	<b>9.600</b>	<b>6.600</b>	<b>5.600</b>

*Source : secrétariat d'Etat au logement*

**Cet essoufflement continu du PLI s'explique très largement par l'inadaptation croissante du PLI.** Le taux d'intérêt de 5,5 % apparaît élevé par rapport aux taux du marché et ne permet pas d'aboutir à un équilibre financier satisfaisant des opérations PLI. Les loyers qui seraient nécessaires

pour parvenir à l'équilibre sont en effet trop élevés par rapport aux ressources des ménages.

Certes, deux mesures laissent espérer une amélioration de la situation du logement intermédiaire.

D'abord, la mise en place des PLUS devrait se traduire par une amélioration de la mixité sociale, 10 % des logements étant réservés à des ménages dont les revenus peuvent excéder de 20 % les plafonds de ressources fixés pour l'attribution de logements sociaux. Mais on reste ici dans le parc social et non dans le parc privé.

Ensuite, la convention avec le 1 % logement prévoit une mobilisation de la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) à hauteur de 300 millions par an sur 5 ans en faveur du logement intermédiaire, ce qui pourrait permettre d'accompagner les opérations PLI afin de rendre compatibles les niveaux de loyers de sortie et les ressources des ménages.

**Votre commission n'en estime pas moins qu'une réforme des PLI, à l'image de celle des PLA, reste nécessaire.**

*b) Le nouveau statut du bailleur privé*

L'article 96 de la loi de finances pour 1999 a institué un nouveau statut du bailleur privé, se substituant à l'ancien « amortissement Périssol », destiné à apporter une aide aux bailleurs de logements intermédiaires.

Ce dispositif est toutefois encore en période de « rodage » et n'a pas encore eu de retombées effectives sur le logement intermédiaire.

**B. UN EFFORT CERTAIN EN FAVEUR DE LA RÉHABILITATION DU PARC PRIVÉ**

Le projet de budget pour 2000 témoigne de la poursuite de l'effort en faveur de la réhabilitation du parc privé. Les interventions budgétaires traditionnelles sont en légère hausse alors que de nouvelles incitations fiscales sont mises en place.

**1. Un soutien budgétaire conséquent**

Les dotations budgétaires atteindront 3 milliards de francs en 2000 contre 2,9 milliards en 1999, soit une hausse de 3,3 %.

a) *La réhabilitation par les propriétaires occupants*

La prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) est une subvention réservée aux propriétaires occupants dont les ressources ne dépassent pas 70 % des plafonds de ressources des anciens PAP. Le taux de base de la subvention est de 20 % (25 % dans les opérations programmées d'amélioration de l'habitat). Le taux est majoré à 35 % lorsque les ressources sont inférieures à 50 % des plafonds PAP, le tout dans la limite d'une dépense subventionnable de 70.000 francs par logement.

Mais ce régime général comporte de nombreuses exceptions : le taux de la subvention et le plafond des dépenses subventionnables peuvent être majorés en fonction des caractéristiques du ménage (personnes handicapées par exemple) et du cadre de réalisation de la PAH (opération programmée d'amélioration de l'habitat par exemple).

Les travaux susceptibles d'être financés à l'aide d'une PAH sont les suivants :

- les travaux destinés à l'amélioration de la sécurité, de la salubrité et de l'équipement du logement ;
- les travaux destinés à économiser l'énergie dans les logements ;
- les travaux d'accessibilité des logements aux personnes handicapées physiques et les travaux d'adaptation des logements aux besoins des travailleurs de nuit.

**Bilan des PAH depuis 1990**

	<b>Nombre de primes accordées</b>	<b>Montant total des primes (en millions de francs)</b>	<b>Montant moyen unitaire (en francs)</b>
1990	49.663	505,5	10.179
1991	47.234	507,9	10.755
1992	52.276	559,0	10.694
1993	60.802	646,8	10.638
1994	68.771	728,9	10.599
1995	55.909	591,4	10.578
1996	72.510	767,0	10.578
1997	66.623	718,9	10.791
1998	69.419	761,8	10.974

Source : *secrétariat d'Etat au logement*

Le projet de budget pour 2000 conforte cette politique en prévoyant une hausse de 4,5 % des crédits qui s'élèveront à 800 millions de francs. Il est d'ailleurs à noter que le taux de consommation des crédits augmente régulièrement.



*b) La réhabilitation par les propriétaires bailleurs*

L'ANAH a pour objet d'aider à l'amélioration des logements locatifs appartenant à des propriétaires privés.

A cet effet, l'ANAH reçoit une dotation du budget de l'Etat et attribue des subventions aux propriétaires privés qui réalisent des travaux d'amélioration dans les logements locatifs de plus de quinze ans et qui s'engagent à les louer pendant dix ans à titre de résidence principale.

Après travaux, les logements doivent être loués à titre de résidence principale pendant dix ans et être assujettis au versement de la taxe additionnelle au droit de bail, mais ils peuvent être exonérés de celle-ci en raison du faible montant des loyers.

En règle générale, le taux de subvention est égal à 25 % d'un montant plafonné de travaux subventionnables. Il peut être porté à 35 % lorsque le logement situé dans une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) fait l'objet d'une convention passée entre l'Etat et le bailleur rendant obligatoire un plafond de ressources pour les locataires, ainsi qu'un plafond de loyer. Dans le cadre d'un Programme social thématique (PST) destiné au logement des personnes défavorisées, le taux de subvention peut alors atteindre 70 % moyennant certaines conditions. De plus, dans les OPAH, le taux de subvention peut être porté de 35 à 40 % sous réserve qu'une collectivité locale accorde une subvention complémentaire au taux de 5 %.

L'article 54 de la loi du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a étendu le champ d'intervention de l'ANAH aux zones de revitalisation rurale (ZRR) pour financer la transformation en logements locatifs d'immeubles non initialement affectés à l'habitation.

**Activité et financement de l'ANAH depuis 1994**

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Subventions engagées (en millions de francs)	2.724	2.731	2.595	2.338	2.308
Nombre de logements subventionnés	143.600	126.500	111.800	107.600	111.200

*Source : secrétariat d'Etat au logement*

Les crédits budgétaires, inscrits en loi de finance initiale, de l'ANAH sont en progression de 2,8 % pour atteindre 2,2 milliards de francs.

**2. Vers une refonte des aides à la réhabilitation ?**

*a) Des mesures nouvelles dans le projet de loi de finances pour 2000*

Le projet de loi de finances pour 2000 prévoit, dans son article 3, que les travaux portant sur les locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de

deux ans supporteront un taux réduit de TVA de 5,5 %. Cette mesure prolonge la mesure adoptée en loi de finances initiale pour 1999 qui appliquait ce taux réduit de TVA aux travaux subventionnés par l'ANAH.

Cette mesure, d'un coût budgétaire évalué à 19,7 milliards de francs, serait applicable dès le 15 septembre 1999.

Votre commission ne peut qu'être en accord avec le principe d'une telle disposition.

**Elle observe toutefois que son impact réel ne doit pas être surévalué. Elle considère en effet que cette mesure souffre de certaines imperfections :**

- les textes d'application risquent de se révéler extrêmement complexes ;

- son impact sur le travail illégal, mis en avant par le Gouvernement, est incertain ;

- elle bénéficiera surtout aux ménages les plus aisés, ayant les moyens de se lancer dans des opérations de réhabilitation ;

- le coût fiscal est très élevé ;

- on peut douter qu'elle intervienne au moment propice. En effet la situation du secteur du bâtiment est actuellement très satisfaisante. Une telle mesure aurait alors été plus adaptée il y a deux ans, au creux de la conjoncture. Aujourd'hui, il n'est pas exclu qu'elle provoque une « surchauffe » du secteur.

#### *b) L'annonce d'une prochaine réforme*

Le Gouvernement a annoncé son intention de réformer les aides à la réhabilitation, notamment dans le cadre du prochain projet de loi « Urbanisme, habitat et déplacements ».

Cette réforme pourrait prendre trois formes :

#### **• L'unification des interventions financières**

Cette réforme d'ensemble serait justifiée, selon le Gouvernement, non seulement par les insuffisances des actuelles procédures comptables de gestion de l'ANAH et de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH), notamment au regard des observations de la Cour des comptes, mais aussi par le souci de promouvoir une politique de réhabilitation globale et coordonnée sur l'ensemble du parc privé.

Cette réforme devrait permettre de regrouper auprès d'un seul organisme public dont la vocation serait élargie à l'ensemble du parc privé, les outils et moyens financiers existants : l'ANAH deviendrait ainsi compétente pour délivrer la PAH, en lieu et place du préfet de département.

• **La simplification de la procédure d'instruction des demandes de subvention de l'ANAH**

L'ANAH envisage de mettre en place deux séries de mesures concomitantes visant à approfondir l'instruction et les contrôles des dossiers sensibles, notamment du point de vue de leur montant élevé et, parallèlement, à simplifier l'instruction des « petits » dossiers qui, en 1998, représentaient plus de 40 % des demandes pour moins de 10 % du montant total des subventions.

Les demandes portant sur un montant de travaux inférieurs à 70.000 francs pourraient ainsi bénéficier d'une instruction simplifiée au regard de l'application des plafonds de travaux et d'une autorisation anticipée de commencement des travaux. Le propriétaire concerné souscrirait un engagement locatif réduit à 6 ans, au lieu de 10 ans.

• **La réforme des OPAH**

Depuis sa création en 1977, la procédure des OPAH a fait l'objet d'un intérêt constant de la part des collectivités locales et de l'Etat.

Depuis 1977, plus de 3.3000 OPAH ont été engagées, notamment en milieu rural où elles constituent l'instrument privilégié de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat.

Elle a démontré sa réelle efficacité et s'est adaptée à la diversité des situations locales. Elle est en effet utilisée pour la mise en œuvre de projets de requalification de territoires, tant urbains que ruraux.

Néanmoins, le Gouvernement estime que la nécessité d'une amélioration apparaît sur plusieurs champs : les finalités globales de la procédure, sa gestion (pilotage, suivi, sa mise en œuvre pratique (étude, conventionnement). Il juge ainsi indispensable que l'opportunité du lancement d'une OPAH s'inscrive dans un projet global d'aménagement ou de développement qui permette de la positionner comme le volet habitat de ce projet global et de l'articuler avec d'autres actions et outils (aménagement urbain, dispositifs de lutte contre l'insalubrité...).

**Votre commission restera vigilante sur ces projets de réforme afin qu'ils ne déstabilisent pas des dispositifs qui ont fait la preuve de leur efficacité.**

\*

\*        \*

En conclusion, votre commission prend acte de l'évolution satisfaisante des crédits pour le logement social, leur diminution ne remettant pas en cause la réalisation des programmes. Elle observe que le projet de loi de finances propose quelques mesures nouvelles positives, notamment en faveur du parc privé.

En revanche, elle estime que ce projet de loi de finances comporte plusieurs lacunes ou imperfections :

- l'impact incertain des mesures en faveur du logement social dont la situation est toujours très préoccupante ;
- les retard pris dans la politique en faveur du logement des plus défavorisés ;
- l'absence de réformes des aides personnelles au logement ;
- le manque d'ambition pour l'accession sociale à la propriété.

Elle ne peut alors que souhaiter que ces questions soient abordées au moment de l'examen par le Parlement du prochain projet de loi relatif à l'urbanisme, à l'habitat et aux déplacements.

**En conséquence, votre commission a décidé de s'en remettre à la sagesse de la Haute assemblée quant à l'adoption des crédits consacrés au logement social par le projet de loi de finances pour 2000.**

## ANNEXE 1

-

### LES AUTRES MESURES DU PROJET DE LOI DE FINANCES CONCERNANT LE LOGEMENT

Il s'agit des mesures, fiscales ou non, qui ne sont pas directement rattachées aux crédits du logement et que votre commission n'a pas, en conséquence, directement examinées.

#### 1. Les mesures fiscales

Elles représentent un allègement d'impôt de l'ordre de 28 milliards de francs en 2000.

• *L'application du taux réduit de 5,5 % de TVA aux travaux portant sur les locaux à usage d'habitation (art. 3 du PLF)*

Cette mesure, d'un coût budgétaire estimé à 19,7 milliards de francs pour 2000, serait applicable dès le 15 septembre 1999.

Elle prolonge la mesure adoptée dans la loi de finances initiale pour 1999 qui appliquait ce taux réduit aux travaux subventionnés par l'ANAH.

• *La réduction des droits de mutation à titre onéreux (art. 5 du PLF)*

Cette mesure permet de ramener le droit départemental sur les achats de logement, compris entre 4,2 % et 5 % du prix et inclus dans les « frais de notaire », à 3,6 %. Elle serait applicable à compter du 15 septembre 1999.

Le coût serait de 4,6 milliards de francs en 2000.

• *La suppression de la contribution annuelle représentative du droit de bail (art. 6 du PLF)*

Cette contribution, égale à 2,5 % du loyer brut et supportée par le locataire sera supprimée en deux temps : en 2000, pour les locataires dont le loyer n'excède pas 2.500 francs par mois, en 2001 pour les autres. En première lecture, l'Assemblée nationale a ramené, par voie d'amendement, ce plafond à 3.000 francs par mois.

Le coût estimé est de 3,2 milliards de francs en 2000.

## **2. Les mesures non fiscales**

- ***Le versement d'une contribution des organismes collecteurs du 1 % logement (art. 26 du PLF)***

Ce versement de 5 milliards de francs destiné à financer les PTZ prolonge celui de l'an passé qui était de 6,4 milliards de francs.

Il s'agit ici de la simple déclinaison dans la loi de finances des clauses de la convention du 3 août 1998 entre l'Etat et l'UESL.

- ***Le report de la date limite d'achèvement des logements « Périssol » (art. 61 du PLF)***

La LFI pour 1999 avait prévu que le dispositif « Périssol » s'appliquerait pour les logements dont le permis de construire avait été accordé avant le 1<sup>er</sup> janvier 1999 et qui ont été achevés au 31 août 1999.

Cet article reporte ce second délai au 1<sup>er</sup> janvier 2001 dans le souci de permettre aux entreprises du bâtiment de terminer les travaux.



## ANNEXE 2

-

### GLOSSAIRE DES SIGLES

*La politique du logement étant le domaine par excellence de la multiplication des sigles et du développement d'un jargon souvent ésotérique, il a semblé utile à votre rapporteur de joindre à son rapport un glossaire à l'usage du lecteur.*

ALF	Allocation de logement familiale
ALS	Allocation de logement sociale
ALT	Aide au logement temporaire
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANPEEC	Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction
APL	Aide personnalisée au logement
ASLL	Accompagnement social lié au logement
CCAS	Centres communaux d'action sociale
CGLS	Caisse de garantie du logement social
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIAT	Comité interministériel pour l'aménagement du territoire
CIL	Comité interprofessionnel du logement
CIV	Comité interministériel pour la ville
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CVH	Convention ville-habitat
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DSQ	Développement social des quartiers
DSU	Développement social urbain
DTA	Directive territoriale d'aménagement
FAAD	Fonds départemental d'aide aux accédants en difficulté
FARG	Fonds d'aide au relogement et de garantie
FGAS	Fonds de garantie à l'accession sociale
FNAL	Fonds national de l'aide au logement
FNH	Fonds national de l'habitation
FSL	Fonds de solidarité pour le logement



LOV	Loi d'orientation pour la ville
MOUS	Maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
PACT	Protection, amélioration, conservation, transformation
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 pour l'accession à la propriété
PAS	Prêt à l'accession sociale
PC	Prêt conventionné
PCL	Prêt conventionné locatif
PDL	Plan départemental pour le logement des personnes défavorisées
PLA	Prêt locatif aidé
PLA-I	Prêt locatif aidé d'intégration
PLA-LM	Prêt locatif aidé à loyer minoré
PLA-TS	Prêt locatif aidé à financement très social
PLH	Programme local de l'habitat
PLI	Prêt locatif intermédiaire
PLUS	Prêt locatif à usage social
POPS	Protocole d'occupation du patrimoine social
PST	Programme social thématique
PTZ	Prêt à taux zéro
RHI	Résorption de l'habitat insalubre
SDAU	Schéma départemental d'aménagement urbain
SGFGAS	Société de gestion du FGAS
SSI	Subvention pour travaux de sortie d'insalubrité
UESL	Union d'économie sociale du logement
UNFOHLM	Union nationale des fédérations d'organismes HLM
ZRR	Zone de revitalisation rurale
ZUS	Zone urbaine sensible