

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES (Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 21

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS ET LOGEMENT :

II. - URBANISME ET LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. Jacques PELLETIER

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.

Sénat : 91 (2000-2001).

Lois de finances.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
PRINCIPALES OBSERVATIONS.....	5
CHAPITRE PREMIER. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS.....	13
I. PRESENTATION DES CREDITS POUR 2001	13
II. UN EFFORT GLOBAL TRES IMPORTANT	18
III. L'EXECUTION DU BUDGET URBANISME ET LOGEMENT EN 1999 ET 2000	21
CHAPITRE II. LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT : UNE REFORME ATTENDUE MAIS A PARACHEVER	25
I. LA MONTEE EN PUISSANCE DES AIDES PERSONNELLES RALENTIE PAR LA CONJONCTURE ECONOMIQUE.....	25
II. LA REFORME DES AIDES AU LOGEMENT.....	26
CHAPITRE III. LE LOGEMENT SOCIAL TOUJOURS DANS L'IMPASSE.....	38
I. L'ECHEC DES STRATEGIES MISES EN ŒUVRE PAR L'ETAT	38
II. LA VAINTE RECHERCHE DE RESPONSABLES	42
III. UN PROBLEME DE DEMANDE AU NIVEAU EUROPEEN.....	47
CHAPITRE IV. LES AIDES A LA PIERRE DANS LE LOGEMENT PRIVE	50
I. L'ACCESSION A LA PROPRIETE FRAGILISEE.....	50
II. UNE REFORME POUR LA RENOVATION DU LOGEMENT PRIVE SANS MOYENS NOUVEAUX	58
III. DEVELOPPER L'AIDE A L'INVESTISSEMENT LOCATIF.....	63
MODIFICATIONS ADOPTEES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	67
EXAMEN EN COMMISSION	68

INTRODUCTION

L'an dernier, votre rapporteur notait que le budget de l'urbanisme et du logement était élaboré dans un contexte très favorable de reprise du marché immobilier et de croissance du secteur de la construction.

L'année 1999 a pleinement confirmé le retour à la croissance du secteur du bâtiment, dont l'activité de construction et d'entretien a crû de 7,1% en prix constants, après une progression de 2,9 % en 1998 et un recul de 1 % en 1997. Cette croissance a été portée par le dynamisme de la construction neuve, dont le volume d'activité a fortement augmenté : au total, 317.600 logements ont été mis en chantier en 1999, contre 287.400 en 1998.

Le contexte dans lequel se prépare le budget pour 2001 est une nouvelle fois favorable. L'année 2000 devrait encore être soutenue, mais cette fois-ci par le secteur de l'entretien. Les mesures d'incitation fiscale et surtout l'abaissement de la TVA sur les travaux réalisés dans les logements à usage d'habitation, ont contribué à l'euphorie du secteur de la rénovation, déjà fortement mobilisé par les travaux consécutifs à la tempête de décembre 1999. Le secteur de la construction, bien que dynamique, subit logiquement le contre-coup de la suppression du régime fiscal « Perissol », et les mises en chantier devraient se situer légèrement en dessous de 300.000 unités.

Pour autant, certains facteurs d'inquiétude commencent à apparaître. L'an dernier, votre rapporteur avait appelé à rester vigilant, afin de ne pas assister, du fait du cumul d'une bonne croissance économique et d'avantages fiscaux, à un « emballement » du marché immobilier de même nature que celui que la France a connu à la fin des années 80. Bien évidemment un tel phénomène n'est pas encore à l'œuvre, mais certains signes montrent une dégradation des conditions de marché : la reprise à la hausse des taux d'intérêt des prêts immobiliers, mais également la montée des prix, font peser des risques sur l'avenir du marché immobilier.

Dans ce contexte, les pouvoirs publics doivent anticiper des jours moins favorables et préparer l'avenir.

A cet égard, le gouvernement engage cette année une réforme structurelle importante, celle des aides personnelles au logement. **Votre rapporteur tient à saluer cette réforme, qu'il avait appelée de ses vœux.** Elle devra toutefois être complétée par d'autres dispositions, en faveur notamment des aides à l'accession, et accompagnée de mesures d'économies structurelles destinées à assurer la pérennité des aides personnelles dans le temps.

Par ailleurs, des mesures devraient être prises dans d'autres domaines importants.

L'an dernier, constatant l'échec de la politique de relance de la construction sociale depuis 1997, le gouvernement s'était résolu à changer de politique, avec la mise en œuvre du prêt locatif à usage social (PLUS). Il a également pris des mesures importantes permettant le réaménagement de la dette du secteur HLM.

Depuis, la hausse du taux du livret A de 2,25 % à 3 % a de nouveau augmenté les charges pesant sur les HLM, le coût de la construction et le prix du foncier augmentent, si bien que le « PLUS » tarde à démarrer. Malgré une accélération au second semestre, le nombre de nouveaux logements mis en chantier devrait approcher les 40.000 unités, soit un niveau équivalent à celui de l'an dernier. Votre rapporteur pense qu'il est désormais temps d'adapter la politique menée en faveur du logement social à la réalité de la demande et à l'équilibre financier des opérations.

S'agissant de l'accession à la propriété, depuis plusieurs années, de nombreuses mesures ont réduit l'efficacité sociale des aides. En octobre 1997, les prêts à taux zéro ont été restreints aux primo-accédants. Depuis la réintégration des crédits du prêt à taux zéro dans le budget du logement, de nouvelles mesures de restriction du dispositif ont été prises, afin de limiter son coût budgétaire : un arrêté du 29 décembre 1999 a plafonné la subvention de l'Etat et un arrêté du 29 septembre 2000 a réduit la période de remboursement des prêts.

Ainsi, sans être complètement sacrifiés, les moyens en faveur de l'accession à la propriété des ménages modestes ne cessent de se réduire en termes réels. Cette évolution est préoccupante pour votre rapporteur, qui anticipait et redoutait l'an dernier ces mesures de restriction. Il souhaite instamment que l'année 2001 ne soit pas marquée par de nouvelles mesures de ce type.

Enfin, le nouveau dispositif d'aide en faveur de l'investissement locatif est relativement lent à se mettre en place. Accueilli favorablement par votre commission des finances comme un moyen de mettre en place un secteur locatif intermédiaire, le nouveau régime en faveur du bailleur privé manque toutefois de caractère incitatif. C'est pourquoi votre commission a proposé dans la première partie de la loi de finances de prendre des mesures permettant d'inclure la location aux ascendants ou aux descendants du contribuable.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

I. LA RÉFORME TRÈS ATTENDUE DES AIDES À LA PERSONNE NÉCESSITERAIT D'ÊTRE PARACHEVÉE

1. UNE RÉFORME ATTENDUE

L'an dernier, votre rapporteur regrettait que certaines réformes soient retardées, concernant notamment l'accession à la propriété et les aides au logement.

En matière de sécurisation de l'accession à la propriété, il déplorait que malgré le faible taux de sinistres des prêts à l'accession sociale, la dotation de l'Etat au fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS) soit revalorisée de 125 millions de francs par une augmentation "mécanique" prenant en compte l'augmentation attendue des prêts à l'accession sociale, ce qui ne reflétait en rien les risques couverts.

Il se réjouit de constater qu'un accord a pu être trouvé sur ce point le 29 juin 2000. La contribution de l'Etat au fonds de garantie de l'accession sociale sera donc réduite de 55 millions de francs pour 2001, à 370 millions de francs.

En matière d'aides personnelles au logement, votre rapporteur avait également regretté qu'il ne soit pas entrepris de réforme importante, la loi de finances pour 2000 s'étant accompagnée de simples aménagements des aides personnelles au logement.

Sous le titre « *une période très favorable pour une réforme d'envergure* », il écrivait : « *votre rapporteur insiste sur la nécessité de mener, dans un contexte économique aujourd'hui favorable, une politique de réforme des aides personnelles au logement, de nature notamment à inciter à la reprise d'une activité professionnelle* ».

Cette réforme devrait voir enfin le jour à compter du 1er janvier 2001. Un groupe de travail avait été mis en place suite à la signature de la convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la Caisse nationale d'allocation familiale le 14 mai 1997. Ce groupe, sous l'égide du secrétariat d'Etat au logement, a remis un rapport d'étape au gouvernement en avril 1999. Sur la base de ses travaux, le Premier Ministre a présenté une réforme des aides personnelles lors de la conférence sur la famille du 15 juin 2000.

Cette réforme poursuit deux objectifs :

- harmoniser et simplifier les barèmes des aides, regroupés dans un barème unique (hors le cas des logements-foyers) ;
- améliorer l'équité des aides en prenant en compte tous les revenus de la même manière (revenus du travail, minima sociaux, RMI).

Elle harmonise et simplifie le dispositif des aides personnelles et permet donc un traitement équitable et cohérent de l'aide des ménages ayant de très faibles revenus, qu'ils soient issus du travail ou de transferts sociaux ; un ménage ayant des revenus du travail de même niveau que le RMI aura la même aide que le Rmiste alors que son aide est aujourd'hui nettement inférieure. La réforme sera mise en place en deux étapes :

- au 1er janvier 2001 : un barème intermédiaire permettant le même niveau d'aide jusqu'à environ 75 % du RMI ;
- au 1er janvier 2002 : le barème définitif avec aide identique jusqu'au niveau de revenu correspondant au RMI.

La réforme aura un coût important, au total 6,5 milliards de francs, dont une partie sera prise en charge sur les crédits du secrétariat d'Etat au logement. Pour 2001, 2 milliards de francs sont prévus sur le budget de l'urbanisme et du logement à ce titre.

Votre rapporteur qui avait, à plusieurs reprises, au nom de la commission des finances, appelé une telle réforme de ses vœux, ne peut que s'en féliciter. Il s'agit véritablement d'une mesure de justice sociale, car elle prend en compte, sur un pied d'égalité, les revenus de transfert et les revenus d'activité et constitue donc un moyen de lutter contre le phénomène de « trappe à pauvreté ».

Toutefois, il souhaite, au delà de cette appréciation positive, préciser les quelques insuffisances de cette réforme.

2. UNE RÉFORME INACHEVÉE

Si elle peut être globalement appréciée, la réforme des aides personnelles souffre toutefois de faiblesses :

- **la réforme s'est faite par le haut, c'est-à-dire que toutes les prestations ont été revalorisées, sans souci d'économies**, alors qu'il existe des sources d'économies potentielles : la révision des conditions de ressources notamment pour les étudiants, la remise à plat des frais des caisses d'allocations familiales qui sont beaucoup trop élevés selon la Cour des comptes ; à défaut d'économies, le risque est évidemment grand, en cas de retournement de la conjoncture, de rencontrer des difficultés pour le financement de la réforme ;

- **la réforme est incomplète** : elle ne prend notamment pas en compte les aides à l'accession. On retrouve là le souci du gouvernement de privilégier la location plutôt que l'accession à la propriété des personnes modestes, ce qui se traduit par ailleurs par la réduction des moyens consacrés au prêt à taux zéro ; d'autre part certains hébergements spécifiques (ex : logements-foyers) ne sont pas concernés ; la réforme est également inachevée en ce qu'elle n'aboutit pas à une unification complète des aides, qui supposerait une réforme du conventionnement : il s'agirait d'avoir une aide à la personne identique dans le parc privé et dans le parc social ;

- enfin, **le financement de la réforme des aides personnelles est réalisée au détriment des aides à la pierre**. On remarque un effet de ciseaux dans le budget pour 2001 (+ 2 % pour les aides à la personne, - 2 % pour les aides à la pierre), alors que d'autres voies de financement pouvaient être choisies. Des économies substantielles pourraient être réalisées sur l'épargne-logement (crédits inscrits au budget des charges communes) en liant le prêt au logement et la prime et en révisant les taux des PEL, mais ces propositions se heurtent à la difficulté de réformer cette forme d'épargne populaire.

Au total, votre rapporteur regrette que la priorité donnée aux aides à la personne, qui a inévitablement un coût, ne s'accompagne pas des mesures structurelles indispensables à la pérennisation de l'effort en faveur des aides personnelles. Si la réforme a été heureusement rendue possible par une conjoncture économique très favorable, il serait regrettable que des évolutions moins favorables fassent de nouveaux peser des menaces, par exemple, sur la revalorisation du barème des aides.

Enfin, l'effort budgétaire sur les aides personnelles, même réduit grâce aux économies de constatation, se traduit par une plus faible ambition sur les autres lignes budgétaires pour 2001, notamment celles consacrées à l'ANAH et au prêt à taux zéro, mais également sur les lignes consacrées à la lutte contre les

exclusions, qui avaient pourtant bénéficié d'un traitement favorable ces deux dernières années.

II. LES AIDES A LA PIERRE SOUFFRENT DE LA PRIORITÉ ACCORDÉE AUX AIDES A LA PERSONNE

1. DES ÉCONOMIES PARTICULIÈREMENT CONCENTRÉES SUR LES AIDES À LA PIERRE

Afin de compenser l'effort consenti en faveur des aides à la personne, toute une série de lignes budgétaires sont réduites en 2001.

S'agissant des moyens relatifs à la lutte contre les exclusions, on peut noter la réduction des crédits de lutte contre le saturnisme (- 15 millions de francs), des crédits liés à la participation de l'Etat aux fonds de solidarité pour le logement (FSL) et à l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (-17 millions de francs), et des crédits destinés à la lutte contre l'habitat insalubre (-33 millions de francs).

Votre rapporteur souligne que ces réductions de crédits ne se traduiront pas obligatoirement par une réduction des actions menées dans ces domaines, compte tenu des reports de crédits qui existaient sur ces lignes budgétaires (les crédits destinés à la lutte contre le saturnisme étaient par exemple peu consommés).

Il n'en reste pas moins que votre rapporteur constate une rupture nette avec les exercices budgétaires précédents, qui avaient enregistré des revalorisations de ces lignes. L'octroi de moyens nouveaux pour le financement des aires de nomades (+ 17 millions de francs) explique en partie la réduction d'autres dotations. Cependant, compte tenu des dépenses à engager (70 millions de francs de dépenses projetées pour la seule année 2000), et malgré les dotations inscrites sur le budget de la santé et de la solidarité, il n'est pas certain que les moyens seront suffisants pour appliquer la loi sur les gens du voyage.

S'agissant des moyens dévolus à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et à la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH), ils sont fusionnés, conformément à la réforme introduite dans la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain¹. **Cette fusion s'accompagne d'une forte réduction des crédits de paiement ouverts pour 2001** : 2,7 milliards de francs contre 3 milliards de francs en 2000 (-9,4 %).

Pour la première année de réforme de l'ANAH, la réduction de ses moyens d'intervention est un signal très négatif. D'autant que la fusion des aides aux propriétaires bailleurs (ANAH) et aux propriétaires occupants (PAH) devait se faire au détriment des propriétaires bailleurs, même à moyens constants.

La réduction des crédits pourrait laisser craindre une réduction des programmes de l'ANAH. Toutefois, pour 2001, l'établissement public puisera vraisemblablement dans sa trésorerie pour compenser la chute des dotations budgétaires. **Cette solution ne peut pourtant avoir de caractère pérenne et de nouveaux moyens devront donc être dégagés en 2002 pour ne pas pénaliser la rénovation du logement privé.**

2. LA RÉDUCTION DE L'EFFICACITÉ DU PRÊT À TAUX ZÉRO

Les crédits du prêt à taux zéro s'élèveront à 5,85 milliards de francs en 2001, soit une légère diminution par rapport à 2000 (- 30 millions de francs). Compte tenu de la croissance de la demande et de l'augmentation des taux d'intérêt, qui conduisent à l'augmentation du coût moyen des prêts, **cette légère diminution de la dotation traduit en réalité une baisse sensible de l'efficacité du dispositif.**

En effet, depuis plusieurs années, **de nombreuses mesures ont réduit l'efficacité sociale des aides à l'accession à la propriété.** En octobre 1997, les prêts à taux zéro ont été restreints aux primo-accédants. Depuis la réintégration des crédits du prêt à taux zéro dans le budget du logement, de nouvelles mesures de restriction du dispositif ont été prises, afin de limiter son coût budgétaire : un arrêté du 29 décembre 1999 a plafonné la subvention de l'Etat et un arrêté du 29 septembre 2000 a réduit la période de remboursement des prêts.

Ainsi, sans être complètement sacrifiés, les moyens en faveur de l'accession à la propriété des ménages modestes ne cessent de se réduire en termes réels.

En effet, même si le programme de distribution de 110.000 prêts est maintenu, on peut constater un écart croissant entre le nombre de prêts budgétés et le nombre de prêts effectivement consommés.

Compte tenu du nombre de demandeurs et du coût moyen du prêt, la dotation en faveur du prêt à taux zéro devrait être complétée d'environ 1 milliard de francs pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés.

Votre rapporteur estime qu'il est important de maintenir un niveau d'aide suffisant à l'accession à la propriété des ménages modestes.

¹ A l'exception d'un reliquat de crédits de paiement sur la ligne budgétaire consacrée à la PAH.

Le contexte économique actuel rend encore plus nécessaire un tel effort, en raison non seulement de la reprise à la hausse des taux d'intérêt des prêts immobiliers (de 5,3 % en 1999 à 6,1 % en 2000 et, selon les projections, 6,4 % en 2001) mais également de la montée des prix. Au premier semestre 2000, les prix des appartements ont progressé en France de 9,2 % et le prix des maisons de 12,3 % (contre respectivement + 2,8 % et + 9 % au premier semestre 1999).

Dans ces conditions, le risque d'un affaiblissement de la solvabilité des ménages, particulièrement des plus modestes, est réel, et ne pourra être contré que par une action efficace des pouvoirs publics.

III. LA CONSTRUCTION SOCIALE SE TROUVE TOUJOURS DANS L'IMPASSE

1. MALGRÉ LA CRÉATION DU « PLUS », LE GOUVERNEMENT NE PARVIENT PAS À RELANCER LA CONSTRUCTION SOCIALE

Pour les années à venir, le gouvernement entend tirer les conséquences de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, et notamment de ses dispositions relatives à l'obligation faite à certaines communes de respecter un quota de 20 % de logements sociaux.

Il indique donc que les crédits inscrits au budget de l'urbanisme et du logement pour 2001 devraient permettre le financement de 70.000 prêts locatifs à usage social (PLUS) pour la construction de logements neufs et de 120.000 PALULOS (aides à la réhabilitation), soit une reconduction du programme physique prévu pour l'an 2000, mais qui ne sera pas respecté.

Depuis 1997, et alors que le nombre annuel de logements sociaux mis en chantier a été réduit de moitié en six ans, le gouvernement tient un discours volontariste en faveur de la construction sociale, qui se heurte à la réalité.

2. UNE EXPLICATION SIMPLE ?

Lors du tout récent congrès des HLM, le secrétaire d'Etat au logement n'a pas caché son mécontentement devant l'échec du programme de relance de la construction sociale. Les organismes lui ont opposé des contraintes financières très fortes, amplifiées par la hausse du taux du livret A en juillet dernier, qui a augmenté le coût des prêts à la construction sociale.

Votre rapporteur estime que les organismes HLM ont effectivement une responsabilité importante dans le rythme de mises en chantier de logements sociaux et qu'ils doivent, par conséquent, mettre tout en œuvre afin de répondre aux demandes de logements.

Toutefois, il note également que l'encours de la dette du secteur HLM supportait l'an dernier un taux de 3,8 %, contre 4,3 % précédemment. La diminution de 0,75 % du taux du livret A, qui s'est établi à 2,25 % à compter du 1er août 1999 avait permis d'abaisser le coût de l'ensemble des opérations des organismes sociaux. Cet abaissement du coût de la ressource, de nature à améliorer la construction de logements sociaux, était préconisé par votre commission.

Depuis, le taux du livret A a été relevé à 3 % par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et les avantages accordés au secteur social du fait de la réduction du taux, qui peuvent être chiffrés à 20 milliards de francs, ont disparu.

La question du logement social pose problème partout en Europe.

Tous les chiffres montrent en effet que la part de la construction sociale dans la construction neuve tend à diminuer dans les pays de l'Union.

Le gouvernement cherche par tous les moyens à contrer cette évolution. Le projet de loi « solidarité et renouvellement urbains » qu'il a présenté au Parlement poursuivait un objectif louable de mixité sociale, avec la suppression des surloyers et la création de logements sociaux dans des zones qui en sont traditionnellement peu dotées.

Le projet de loi institue en effet, à compter du 1er janvier 2002, un prélèvement sur les recettes des communes ayant moins de 20 % de logements sociaux.

Le produit est versé à la communauté urbaine, à la communauté d'agglomération ou à une communauté de communes, à un établissement public foncier ou, à défaut, à un fonds d'aménagement urbain affecté aux communes pour des actions en faveur du logement social.

Cette mesure part du constat d'une certaine réticence des collectivités locales à s'impliquer dans la construction de logements sociaux, et de l'échec des dispositifs incitatifs que reflète l'écart, maintes fois constaté, entre le nombre de prêts locatifs aidés budgétés et leur consommation. Le choix d'un dispositif coercitif a donc été retenu par le gouvernement.

Au-delà du souhait, partagé par tous, de favoriser l'amélioration des conditions de logements des Français, **votre rapporteur estime qu'il faut se garder d'accréditer l'idée que l'échec de la construction sociale reposerait sur les seules collectivités locales ou les organismes sociaux**, alors même que l'Etat a, de nombreuses fois, modifié la réglementation des prêts au logement social, ce qui a entraîné une certaine confusion, et que le contexte économique a changé.

Il rappelle que, malgré les espoirs qu'il porte, le prêt locatif à usage social (PLUS) qui s'est substitué au PLA ordinaire et au PLA à loyer minoré (décret n°99-794 du 14 septembre 1999) n'a pour le moment pas permis d'obtenir des résultats satisfaisants. Le nouveau produit «PLUS» n'est pas plus performant que l'ancien PLA (40.000 mises en chantier PLA en 1999, environ le même chiffre attendu pour 2000) et la budgétisation de 70.000 PLUS est, comme chaque année, purement optique.

Votre rapporteur estime qu'un débat sur la seule construction sociale n'est pas suffisant. Il tient à rappeler le rôle du « parc social de fait » et de l'accession à la propriété. Il faut reconnaître que la qualité du logement des personnes à faible revenu ne dépend pas uniquement du nombre de logements sociaux construits, mais également des mesures en faveur de leur accès au parc privé. A cet égard, il rappelle que la commission des finances a approuvé sans réserves la volonté du secrétaire d'Etat du logement de créer un parc de logements locatifs conventionnés. Elle souhaite simplement que, comme il s'attache au logement social, le gouvernement développe tous les efforts nécessaires à la consolidation d'un secteur locatif privé intermédiaire.

X

En conclusion, **votre rapporteur rappelle le contexte très favorable dans lequel est élaboré le budget de l'urbanisme et du logement pour 2001.** L'année 2000 est en effet marquée par un fort dynamisme du marché immobilier, particulièrement pour l'accession à la propriété dans l'ancien et la rénovation dans le secteur privé.

Ce dynamisme a été accentué par les mesures fiscales relatives à la baisse des droits de mutation et à la réduction du taux de TVA pour les travaux réalisés dans les logements d'habitation.

Dans ces conditions, votre rapporteur considère que le budget de l'urbanisme et du logement peut être un budget de continuité.

Toutefois, il est possible de regretter qu'aucune réforme ne soit prise concernant des dispositifs importants qui souffrent actuellement d'insuffisances, à savoir le prêt locatif à usage social, le prêt à taux zéro, les dispositions relatives à l'investissement privé locatif. La remontée des taux d'intérêt, l'augmentation des prix du marché immobilier, les incertitudes pesant sur la solvabilité des ménages nécessiteraient pourtant de préparer l'avenir.

CHAPITRE PREMIER

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS POUR 2001

A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET URBANISME ET LOGEMENT POUR 2001

Pour 2001, le budget de l'urbanisme et du logement progresse de 1,2 % pour s'établir à 48,7 milliards de francs.

Evolution du budget du logement 2000/2001

	Budget voté 2000		PLF 2001		Evolution LFI 2000/PLF 2001	
	AP	DO/CP	AP	DO/CP	AP	CP
TITRE III		109		112		2,8 %
TITRE IV		35.252		35.972		2,0 %
total dépenses ordinaires		35.361		36.084		2,0 %
TITRE V	267	164	270	241	1,0 %	46,8 %
TITRE VI	13.211	12.674	13.273	12.430	0,5 %	-1,9 %
total dépenses en capital	13.478	12.838	13.543	12.670	0,5 %	-1,3 %
TOTAL	13.478	48.199	13.543	48.755	0,5 %	1,2 %

(en millions de francs)

La présentation du budget de l'urbanisme et du logement pour 2001 montre une dissymétrie entre une hausse sensible des dépenses ordinaires (+ 2,0 %) qui s'élèvent à 36 milliards de francs, et une diminution des dépenses en capital (- 1,3 %), qui s'établissent à 12,7 milliards de francs.

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires s'élèvent à 36 milliards de francs pour 2001, en hausse de 2 %, après une diminution de 0,5% en 2000.

La diminution des crédits en 2000 avait été la conséquence des économies de constatation réalisées sur les aides personnelles au logement. En effet, pour la première fois, en 1999, le nombre de bénéficiaires d'aides au logement, soit 6,3 millions de ménages, a légèrement baissé de 0,5 %. **Pour 2001, la première année de création d'un barème unique des aides personnelles explique la hausse sensible des crédits du titre IV, même si de nouvelles économies de constatation permettront d'atténuer le coût de la réforme.**

De fait, ces crédits représentent désormais 74 % des crédits du budget du logement (73 % l'an dernier), et progressent au détriment des aides à la pierre.

2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital, s'élèvent à 12,7 milliards de francs en crédits de paiement pour 2001, en baisse de 1,3 % par rapport à 2000.

Cette diminution s'explique essentiellement par la baisse des crédits du titre VI (-1,9 %), et plus particulièrement la réduction des subventions d'investissement à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, qui sera chargée de gérer la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) en 2001¹. Les crédits d'investissement pour la PAH et l'ANAH passent en effet de 3 milliards de francs en crédits de paiement en 2000 à 2,7 milliards de francs en 2001.

Les crédits consacrés à la **construction sociale** (ligne dite "fongible" finançant les prêts locatifs aidés d'insertion sociale, les nouveaux prêts locatifs à usage social et les primes à la réhabilitation PALULOS) sont en hausse de 41 millions de francs, pour atteindre 2,62 milliards de francs. Cette légère hausse s'explique par le fait que cette ligne financera l'hébergement d'urgence à compter du 1er janvier 2001. Par ailleurs, 170 millions de francs sont prévus au titre des PLA construction-démolition. L'an dernier, la ligne avait été réduite de 300 millions de francs en crédits de paiement, afin de tenir compte de la sous-consommation des crédits.

Le titre V, consacré aux investissements exécutés par l'Etat, est en très forte hausse (+ 47 %) en raison de **l'inscription budgétaire des crédits de**

¹ Dans le cadre de projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, l'ANAH devrait avoir désormais vocation à intervenir sur l'ensemble du parc privé. A ce titre, en 2001, l'ANAH devrait prendre en charge, l'attribution de PAH. Il en résulte que les crédits budgétaires relatifs à la PAH sont intégrés dans la subvention d'investissement de l'ANAH dans le PLF 2001, à l'exception des crédits de paiement nécessaires au financement du solde des dossiers de PAH antérieurs au 1er janvier 2001.

paiement pour les acquisitions d'immeubles et les opérations en Ile de France, figurant anciennement au compte spécial du Trésor, fonds pour l'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF).

B. LES AGRÉGATS

Le budget de l'urbanisme et du logement se divisait jusqu'à l'an dernier en cinq agrégats: "aides à la personne", "logement", "études, expérimentation, information", "recherche", "aménagement foncier et urbanisme". Désormais, il ne comprend plus que deux grands agrégats: « solidarité dans le logement » (anciennement aides à la personne) et « développement de l'habitat et renouvellement urbain » (tous les autres agrégats).

Agrégats	Crédits demandés en 2001	
	DO + CP	AP
Solidarité dans le logement	35.720	-
Développement de l'habitat et renouvellement urbain	13 035	13 543
TOTAL	48.755	13.543

(en millions de francs)

1. Solidarité dans le logement

L'agrégat « solidarité dans le logement » correspond à la nouvelle dénomination de l'agrégat « aides à la personne ».

Il regroupe la contribution de l'Etat aux aides à la personne et les subventions pour les personnes défavorisées (fonds de solidarité pour le logement, fonds d'aide aux accédants en difficulté, subventions aux associations).

- La contribution de l'Etat au financement des aides à la personne, aide personnalisée au logement (APL) et allocation de logement sociale (ALS), progresse de 655 millions de francs pour 2001 (+ 1,9 %), à 35 milliards de francs.

Ainsi, le coût de la réforme des aides au logement (2 milliards de francs) sera en partie compensé (à hauteur de 1,35 milliard de francs) en 2001 par une réduction des besoins liée à l'amélioration de la conjoncture économique.

Plus précisément, la contribution de l'Etat aux aides à la personne évolue comme suit :

- la contribution au Fonds national de l'habitat (FNH), qui verse l'APL, diminue de 800 millions de francs (chapitre 46-40/10), pour atteindre 15 milliards de francs ;

- la contribution au Fonds national de l'aide au logement (FNAL), qui verse l'ALS, progresse de 1,5 milliard de francs, pour atteindre 20 milliards de francs (chapitre 46-40/30) ;

Une nouvelle fois, cette évolution est difficile à analyser et votre rapporteur rappelle la pertinence du jugement exprimé par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1998 *"la complexité d'un système dans lequel deux fonds différents, mais de même composition, gèrent deux aides parallèles pendant que l'un d'eux verse une participation à l'autre, ne semble pas justifié. On peut regretter que le ministère n'ait pas réfléchi à l'hypothèse d'un regroupement de ces deux fonds, qui donnerait plus de clarté à la répartition des dépenses de l'Etat entre allocation de logement social et aide personnalisée au logement"*.

- L'effort de solidarité en faveur du logement des personnes modestes se complète de trois contributions aux actions des départements et des associations:

- 0,538 milliard de francs pour les **fonds de solidarité pour le logement** (FSL), soit une diminution de 1,8 %.

- 0,180 milliard de francs pour **l'aide au logement temporaire**, soit une progression de 10 millions de francs (+ 5,9%). Cette progression résulte des moyens nouveaux destinés à financer les aides à la gestion des aires de nomades.

- 2 millions de francs pour les **fonds d'aide aux accédants en difficulté** (ceux qui avaient souscrit des prêts à l'accession à la propriété à taux élevé de 1980 à 1985), en stabilité par rapport à 2000.

Au total, les dotations pour les personnes défavorisées seront absolument stables en 2001, à 720 millions de francs. Cependant, 17 millions de francs de crédits seront pris sur ces dotations pour être consacrés au financement de l'aide à la gestion des aires de nomades accordée aux collectivités locales dans le cadre de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

2. Développement de l'habitat et renouvellement urbain

Cet agrégat regroupe une série d'anciens agrégats : « logement », « études, expérimentation, information », « recherche », « aménagement foncier et urbanisme ». Malgré sa diversité, l'essentiel de l'agrégat est constitué des aides à la pierre.

Les **aides à la pierre**, plus particulièrement concentrées sur le chapitre 65-48 (construction et amélioration de l'habitat) diminuent de 1,7 % en crédits de

paiement (à 12,2 milliards de francs), et progressent de 0,7 % en autorisations de programmes (à 13 milliards de francs).

Au total, l'accession à la propriété (article 65-48/30) bénéficiera seulement de 5,86 milliards de francs de crédits de paiement en 2001. En trois ans, les dotations en faveur de l'accession à la propriété auront diminué de 770 millions de francs.

Dotations budgétaires en faveur du prêt à taux zéro (crédits de paiement- LFI)

1998	1999	2000	2001
6,63	6,26	5,88	5,86

(en milliards de francs)

Cette dotation devrait servir au financement de 110.000 prêts à taux zéro, comme en 1999 et 2000. **Or, si le coût budgétaire moyen avait tendance à se réduire ces dernières années, la remontée des taux d'intérêt du marché devrait augmenter le coût des prêts à taux zéro.**

En effet, en raison de la hausse des taux d'intérêt amorcée durant l'été 1999, le taux des prêts immobiliers est passé, en moyenne annuelle, de 5,3 % en 1999 à 6,1 % en 2000.

Si l'on prend la première tranche d'attribution des prêts à taux zéro, le coût total des prêts a diminué de 1996 à 1998 (de 3 milliards de francs à 2,5 milliards de francs) mais il est remonté en 1999 (2,6 milliards de francs) et devrait encore s'accroître en 2000 et 2001.

En conséquence, la dotation prévue pour 2001 devrait être insuffisante pour répondre à la demande.

- La **ligne fongible** prêts locatifs aidés – primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PLA-PALULOS), destinée à la construction et à la réhabilitation des HLM (chapitre 65-48/10) augmente légèrement en autorisations de programme, et en crédits de paiement, pour atteindre 2,62 milliards de francs.

Le gouvernement prévoit ainsi de financer 70.000 logements, soit un programme équivalent au programme prévisionnel de 2000, même si celui-ci sera loin d'être réalisé. Ce programme de construction est complété par la distribution de 120.000 PALULOS.

- La ligne destinée au **financement des opérations les plus sociales** (notamment les logements d'urgence) est dotée de 205 millions de francs de crédits de paiement, soit une chute importante par rapport à 2000 (-29,3 %). Cette chute s'explique notamment par l'inscription sur la ligne fongible de crédits destinés au logements d'urgence.

- Les dotations **pour la résorption de l'habitat insalubre** sont de nouveau en forte baisse (-23%) à 45,8 millions de francs.

- Les crédits de la **prime à l'amélioration de l'habitat (PAH)** sont réduits à 440 millions de francs en crédits de paiement. Cette réduction s'explique par l'apurement des dossiers en cours, avant l'inscription complète des dotations au budget de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

- La subvention d'investissement (AP) à **l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)** est stable à 2,2 milliards de francs en crédits de paiement et progresse à 3 milliards de francs en autorisations de programme, afin de tenir compte de la réforme d'attribution de la PAH.

Les crédits d'étude, de recherche ou d'urbanisme ne faisant plus l'objet d'agrégat individualisé, il est difficile d'en apprécier la progression.

On peut noter simplement que **la subvention aux agences d'information sur le logement** est légèrement revalorisée, à 35 millions de francs, alors que les études menées par la nouvelle direction générale et le Plan Urbanisme, Construction, Architecture dans les secteurs de l'urbanisme et du logement subissent une diminution de leurs moyens.

Les subventions au Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) et les moyens de fonctionnement et d'investissement mis en oeuvre par le Plan urbanisme construction et architecture (PUCA), diminuent légèrement.

II. UN EFFORT GLOBAL TRÈS IMPORTANT

L'examen du seul budget de l'urbanisme et du logement ne permet pas d'avoir une idée précise de l'effort collectif en faveur du logement.

En effet, des mesures très importantes concernant le secteur du logement sont décidées en dehors de la discussion du budget du logement, ou sous la forme de mesures fiscales.

L'an dernier, concernant le logement social, la principale mesure avait été l'allègement de la dette du secteur HLM en vertu de la décision ministérielle du 23 avril 1999, portant sur 114 milliards de francs d'encours, et devant conduire à terme à un allègement de 20 milliards de francs pour le secteur HLM. Cette année, la hausse du taux du livret A de 2,25 % à 3 % devrait provoquer, en sens inverse, une augmentation des charges pesant sur les organismes de logement social, de l'ordre de 20 milliards de francs sur le long terme, à moins que des mesures de compensation soient prises.

Le tableau ci-après montre que l'effort global en faveur du logement s'est fortement accentué en 1999 et en 2000 pour connaître une pause en 2001¹.

Ce tableau fait apparaître **des évolutions majeures**, et notamment l'accroissement des dépenses fiscales dans l'ensemble des dépenses en faveur du logement. La montée en charge du régime de TVA à taux réduit pour les logements sociaux, sous forme de livraison à soi-même, depuis 1997 est un premier élément. La mise en œuvre d'une baisse généralisée de la TVA sur les travaux réalisés dans les logements à usage d'habitation, pour un coût estimé à 20 milliards de francs, est le second élément qui permet d'expliquer l'importance grandissante des mesures fiscales dans la politique du logement.

¹ Toutefois, il faut le prendre avec certaines précautions, dans la mesure où il compare les aides publiques de loi de finances à loi de finances. S'agissant des aides à la personne notamment, cette comparaison n'est pas pertinente, puisque des modifications importants interviennent en cours d'exercice (600 millions de francs ont ainsi été annulés en 1998). De même, s'agissant des mesures fiscales, seules les dépenses fiscales (déductions et exonérations) sont prises en compte, et non les alourdissements de fiscalité sur l'immobilier (ex : pour « gager » la diminution des droits de mutation, les droits sur la cession de parts de sociétés à prépondérance immobilière ont été augmentés).

**EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT (hors collectivités locales)
(DO + CP ouverts en LFI en MF)**

	1995	1996	1997	1998	1999	LFI 2000	PLF 2001
Aide Personnalisée au Logement (APL)	13 746	13 086	13 370	14 580	16 554	15 800	15 000
Allocation de logement à caractère social (ALS)	12 379	14 319	16 360	18 575	18 075	18 545	20 000
FSL/ ALT/FAAD	280	315	450	457	685	720	720
Total aides budgétaires à la personne	26 405	27 720	30 180	33 612	35 314	35 065	35 720
Anciennes aides aux HLM et à l'accession	440	430	516	500	350	271	186
Prêts aidés pour l'accession à la propriété (PAP)	3 582	2 661	819	263	295	63	54
Prêt à 0%	1 000	4 100	7 000	6 640	6 270	5 897	5 865
Construction et amélioration de l'habitat	5 405	5 330	3 575	3 205	2 888	2 724	2 996
Amélioration de l'habitat (ANAH+PAH+RHI) (1)	2 967	2 730	2 682	2 902	3 009	3 079	2 746
Aide au logement dans les DOM (1) (2)	619	619	463	569	897	918	950
Compte d'affectation spéciale Ile de France (3)	560	565	565	510	490	0	0
Opérations sociales et divers	24	21	199	368	298	380	320
Total aides budgétaires à la pierre	14 596	16 676	16 219	15 216	14 797	13 757	13 487
Epargne-logement	7 000	7 000	6 000	8 100	8 100	7 500	9 000
Compensation de l'exonération de TFPB	1 286	833	620	450	295	200	200
TOTAL AIDES BUDGETAIRES	49 287	52 229	53 019	57 378	62 206	64 874	67 045
Réduction d'impôt des propriétaires occupants * (4)	10 000	10 610	10 100	10 960	10 600	7 970	3 900
TVA travaux dans les locaux d'habitation *					4 300	20 000	20 200
Réduction d'impôt des propriétaires bailleurs *	7 120	8 050	8 000	9 460	10 040	11 500	12 080
Exonération intérêts et primes des CEL et PEL *	5 500	6 500	7 800	8 800	8 800	10 300	10 900
Exonération des organismes HLM de l'IS	1 190	1 410	1 400	1 300	1 700	1 700	1 700
Régime TVA des terrains à bâtir pour la construction de logements sociaux	1 050	710	670	400	330	320	310
Régime TVA sur la construction, l'aménagement ou la vente de logements sociaux	60	30	1 200	2 100	4 000	4 700	4 400
Exonération de l'IR des intérêts livret A-	4 200	4 600	4 000	3 900	3 800	3 100	3 100
Total dépenses fiscales (5)	29 120	31 910	33 170	36 920	43 570	59 590	56 590
	21,5%						
1% logement (Total des emplois à long terme) *	14 043	16 126	12 470	12 127	11 755	13 000	14 000
Contribution des régimes sociaux au financement de l'AL et de l'APL *	34 613	35 355	36 639	37 723	39 026	40 918	42 302
Contribution des employeurs au FNAL *	8 435	8 507	8 557	9 059	9 881	9 438	10 200
Subventions de l'ANAH	-	-	-	-	-	-	-
Fonds spécial des grands travaux	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL AIDES NON BUDGETAIRES	86 211	91 898	90 836	95 829	104 232	122 946	123 092
TOTAL GENERAL	135 498	144 127	143 855	153 207	166 438	187 820	190 137
<i>progression/année n-1</i>	-0,7%	6,4%	-0,2%	6,5%	8,6%	12,8%	1,2%

* Estimations pour 2000 et 2001

(1) A partir de 1998, les opérations nouvelles au titre de la RHI dans les DOM sont inscrits sur le budget de l'Outre-mer

(2) Transféré sur le budget de l'outre-mer à compter de la LFI 1996

(3) CAS 902-30 supprimé en LFI 2000. Crédits inscrits sur le budget général à partir de 2000.

(4) Cette série ne tient plus compte de l'exonération du revenu en nature des logements dont le propriétaire se réserve la jouissance.

(5) La suppression de la contribution annuelle représentative du droit de bail prévue en LFI 2000 n'est pas prise en compte,

**Parmi l'évolution générale des aides au logement, on peut distinguer
l'évolution des aides à la pierre, des aides à la personne et des aides fiscales**

Les aides budgétaires à la pierre ne représentent que 7 % du total des dépenses en faveur du logement en 2001 soit une stabilité par rapport à 2000, et les aides à la personne passent de 18,2 % en 2000 à 18,8 % en 2001, après avoir sensiblement diminué en pourcentage de l'effort global au profit des aides fiscales l'an dernier. Celles-ci devraient représenter 29,7 % des aides au logement en 2001 contre 32 % en 2000, mais seulement 24 % en 1999. La diminution des aides fiscales pour 2001 s'explique par la restriction des crédits d'impôt aux gros équipements pour l'habitation principale, avec la mise en œuvre de la TVA à taux réduit.

III. L'EXECUTION DU BUDGET URBANISME ET LOGEMENT EN 1999 ET 2000

A. L'EXÉCUTION DU BUDGET POUR 1999

Comme chaque année, le budget de l'urbanisme et du logement connaît une forte consommation de ses crédits, puisque la consommation des dépenses ordinaires et autorisations de programme a été proche de 100 % et celle des dépenses ordinaires de 95 %.

Cependant, un certain nombre d'opérations d'annulation de crédits sont intervenues.

L'arrêté du 2 septembre 1999 a procédé à l'annulation de 600 millions de francs en dépenses ordinaires sur le chapitre 46-40 « contribution de l'Etat au financement des aides à la personne ». Selon le ministère, cette mesure « *est justifiée par le ralentissement des dépenses, en raison de l'amélioration des revenus dont bénéficient, par ailleurs, les allocataires* ».

Par ailleurs, 334,6 millions de francs en autorisations de programme et 169,6 millions de francs en crédits de paiement ont été annulés sur le chapitre 65-48 « construction et amélioration de l'habitat » afin de « gager » partiellement les ouvertures de crédits par le décret d'avances n°99-753 du 2 septembre 1999. Ce décret a prévu un abondement de 15 millions de francs au bénéfice du nouvel article 34-50/50 « lutte contre le saturnisme » et 150 millions de francs en AP/CP au bénéfice de l'article 65-50/10 « contribution de l'Etat au fonds de garantie de l'accession sociale ».

Enfin, la loi de finances rectificative pour 1999 a procédé à de nouvelles annulations sur le budget de l'urbanisme et du logement, pour 351,5 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 830 millions de francs en autorisations de programme.

Les annulations ont porté essentiellement sur le chapitre 46-50 « participation de l'Etat aux fonds de solidarité logement et à l'aide au logement

temporaire » pour 154 millions de francs et sur le chapitre 65-48 « construction et amélioration de l'habitat » pour 190 millions de francs en crédits de paiement et 840 millions de francs en autorisations de programme.

De la loi de finances pour 1999 à son exécution

<i>(en francs)</i>	1999		
	budget voté	crédits ouverts	Ecart
Titres			
III	34 237 307	65 718 213	31 480 906
IV	35 497 938 568	34 927 178 067	-570 760 501
Total DO	35 532 175 875	34 992 896 280	-539 279 595
V	113 766 000	167 852 196	54 086 196
VI	9 816 993 000	9 415 877 245	-401 115 755
Total CP	9 930 759 000	9 583 729 441	-347 029 559
TOTAL	45 462 934 875	44 576 625 721	-886 309 154

Source : contrôle financier près le ministère de l'équipement, rapport sur l'exécution du budget de 1999. II.- Urbanisme et logement.

Le chapitre 65-48 consacré à la construction sociale a plus particulièrement subi les effets de modifications en cours d'année. Il faut remarquer qu'au total, le chapitre 65-48, qui représente les aides à la pierre, aura subi 374 millions de francs d'annulations en crédits de paiement et surtout 1,4 milliard de francs d'annulations en autorisations de programme, soit l'équivalent de 11 % de la dotation de la loi de finances initiale. Ces annulations tirent les conséquences de la faible utilisation des crédits inscrits pour la construction sociale.

Annulations sur le chapitre 65-48 en 1999

Arrêté	CP	AP
03/08/1999	15 000 000	30 000 000
02/09/1999	169 600 000	334 600 000
24/11/1999	190 000 000	815 000 000
14/12/1999	-	50 418 953
14/12/1999	-	198 685 298
TOTAL	374 600 000	1 428 704 251

(en francs)

Concernant les crédits de paiement, outre l'annulation de 374,6 millions de francs, il faut noter le transfert de 779,3 millions de francs au budget des charges communes. Cet important transfert, qui intervient traditionnellement en fin d'année (en l'occurrence le 30 décembre 1999), sert au financement des bonifications afférentes aux prêts aidés au logement et au paiement des primes à l'amélioration de l'habitat (chapitre 44-91).

B. L'EXÉCUTION DU BUDGET POUR 2000

Les premiers mois d'exécution en 2000 ont enregistré peu de mouvements de crédits, en raison notamment d'une opération « vérité » sur les crédits des chapitres destinés aux aides personnelles au logement et à la construction sociale, dans un souci de transparence que votre rapporteur avait souhaité.

La loi de finances rectificative n° 2000-656 du 13 juillet 2000 a simplement abondé le chapitre 46-40 " contribution de l'Etat au financement des aides personnelles" pour un montant de 20 millions de francs ; ces crédits étant destinés à compenser le surcoût de la majoration des aides personnelles versée aux jeunes de moins de 25 ans en situation précaire.

Toutefois, il apparaît également que, au 30 septembre 2000, 125 millions de francs en autorisations de programme et 37,5 millions de francs en crédits de paiement étaient bloqués en gestion sur le budget du logement, chapitre 65-48, afin, selon les indications du ministère, « de préparer un virement desdits crédits sur la section transports, sous section transports terrestres, chapitre 63-41 du ministère de l'équipement, des transports et du logement ». Il s'agit de couvrir un besoin nouveau de cette section en matière de financement de transports collectifs. Ce virement a été réalisé par le décret n°2000-965 du 2 octobre 2000.

Votre rapporteur estime qu'un tel virement n'a aucune logique financière puisqu'il consiste à prélever des dotations destinées à l'investissement immobilier pour abonder des dotations en faveur de transports collectifs urbains. Il souhaite que ce type d'opérations, qui dénature la portée de l'autorisation budgétaire, ne se renouvelle pas.

CHAPITRE II

LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT : UNE RÉFORME ATTENDUE MAIS A PARACHEVER

La réforme des aides personnelles s'est fait attendre. L'an dernier, votre rapporteur la qualifiait d'urgente. Elle a enfin eu lieu, mais elle n'est pas complète. Il conviendra d'aller beaucoup plus loin afin d'avoir un dispositif d'aides personnelles véritablement cohérent.

I. LA MONTEE EN PUISSANCE DES AIDES PERSONNELLES RALENTIE PAR LA CONJONCTURE ECONOMIQUE

A. UNE CROISSANCE ININTERROMPUE DES AIDES PERSONNELLES

Entre 1991 et 1998, le nombre de bénéficiaires des aides personnelles au logement s'est accru de 34 %, passant de 4,7 millions de bénéficiaires à 6,3 millions. Depuis, ce chiffre s'est stabilisé pour décroître même légèrement.

En effet, le bouclage est terminé. L'évolution d'une année sur l'autre n'est plus liée qu'à l'augmentation générale du nombre des ménages, aux comportements de « décohabitation », aux modifications de la réglementation (par exemple l'augmentation des loyers plafonds supérieure à celle des loyers réels conduit à élargir le champ des bénéficiaires) et à la situation économique générale qui conduit les ménages à « rentrer ou sortir » du système des aides personnelles.

Nombre en milliers au 31/12 de chaque année	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TOTAL	5119	5537	5795	6010	6158	6169	6303	6274
dont location	4099	4528	4826	5057	5176	5186	5360	5368
dont accession	1021	1010	1000	992	973	994	943	905

Source : Statistiques annuelles de la CNAF et de la CCMSA (arrondies au millier).

Le nombre de bénéficiaires s'établit ainsi à 6,27 millions de personnes en 1999 (- 0,4%).

Les prestations s'élèvent à 80 milliards de francs, pour l'essentiel dans l'accession.

Evolution des prestations d'aides au logement

(en milliards de francs)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Location	38,276	43,745	50,114	54,803	58,144	60,529	62,462	65,426	68,820
Accession	14,071	13,454	13,176	13,167	13,029	12,486	12,499	11,839	11,213
Total	52,348	57,199	63,289	67,970	71,173	73,015	74,960	77,264	80,033

Source : Eléments statistiques et comptables (y compris 13e balance) émanant des Caisses des régimes général, agricole et spéciaux.
Comptabilité en décaissements. Chiffres arrondis au million le plus proche.

De fait, la part des aides à l'accession par rapport aux aides à la location ne cesse de se réduire. Il y a dix ans, elle représentait 27 % des aides au logement, elle ne représente plus que 14 % en 1999. Il y a fort à craindre, compte tenu de la réforme des aides à la location entreprise cette année, que ce mouvement se poursuive, voire s'amplifie, dans les années qui viennent.

B. DES DOTATIONS BUDGETAIRES ELEVEES

Pour 2000, en raison de l'amélioration de la conjoncture économique, les crédits budgétaires dévolus aux aides à la personne avaient enregistré une diminution de 284 millions de francs (- 0,8 %). Pour 2001, les dotations progresseront de 655 millions de francs pour s'établir à 35 milliards de francs, soit les trois-quarts du budget du logement.

II. LA REFORME DES AIDES AU LOGEMENT

A. UNE REFORME ATTENDUE...

En matière d'aides personnelles au logement, votre rapporteur avait regretté l'an dernier qu'il ne soit pas entrepris de réforme importante, la loi de finances pour 2000 s'étant accompagnée de simples aménagements des aides personnelles au logement. Il parlait alors « *d'adaptations marginales* ».

Sous le titre « *une période très favorable pour une réforme d'envergure* », il écrivait : « *votre rapporteur insiste sur la nécessité de mener, dans un contexte économique aujourd'hui favorable, une politique de réforme*

des aides personnelles au logement, de nature notamment à inciter à la reprise d'une activité professionnelle. »

Cette réforme devrait voir enfin le jour à compter du 1er janvier 2001. Un groupe de travail avait été mis en place suite à la signature de la convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la Caisse nationale d'allocations familiales le 14 mai 1997. Ce groupe, sous l'égide du secrétariat d'Etat au logement, a remis un rapport d'étape au gouvernement en avril 1999. Sur la base de ses travaux, le Premier Ministre a présenté une réforme des aides personnelles lors de la conférence sur la famille du 15 juin 2000.

Cette réforme poursuit deux objectifs :

- harmoniser et simplifier les barèmes des aides, regroupés dans un barème unique (hors le cas des logements-foyers) ;
- améliorer l'équité des aides en prenant en compte tous les revenus de la même manière (revenus du travail, minima sociaux, RMI).

Elle harmonise et simplifie le dispositif des aides personnelles et permet donc un traitement équitable et cohérent de l'aide des ménages ayant de très faibles revenus, qu'ils soient issus du travail ou de transferts sociaux ; un ménage ayant des revenus du travail de même niveau que le RMI aura la même aide que le Rmiste alors que son aide est aujourd'hui nettement inférieure. La réforme sera mise en place en deux étapes :

- au 1er janvier 2001 : un barème intermédiaire permettant le même niveau d'aide jusqu'à environ 75 % du RMI ;
- au 1er janvier 2002 : le barème définitif avec aide identique jusqu'au niveau de revenu correspondant au RMI.

La réforme aura un coût important, au total 6,5 milliards de francs, dont une partie sera prise en charge sur les crédits du secrétariat d'Etat au logement. Pour 2001, 2 milliards de francs sont prévus sur le budget de l'urbanisme et du logement à ce titre, gagés en partie par des économies de constatation sur les aides personnelles.

Votre rapporteur qui avait, à plusieurs reprises, au nom de la commission des finances, appelé une telle réforme de ses vœux, ne peut que s'en féliciter. Il s'agit véritablement d'une mesure de justice sociale, car elle prend en compte, sur un pied d'égalité, les revenus de transfert et les revenus d'activité et constitue donc un moyen de lutter contre le phénomène de « trappe à pauvreté ».

Toutefois, il souhaite, au delà de cette appréciation positive, préciser les quelques insuffisances de cette réforme.

B. UNE REFORME A PARACHEVER

1. La réforme a laissé de côté de nombreux bénéficiaires des aides personnelles

La réforme concerne les ménages locataires en logements ordinaires, hors étudiants. Les aides en faveur du secteur locatif en foyer, qui concernent des ménages disposant en majorité de petits revenus, sont exclues, de même que les aides aux accédants à la propriété.

La réforme concerne donc 4,3 millions de ménages, soit à peu près deux tiers de l'ensemble des bénéficiaires d'aides personnelles. Au 31 décembre 1999, le montant de prestations correspondant était de 57 milliards de francs sur 80 milliards de francs au total. Les aides aux accédants représentaient 11 milliards de francs de prestations versées à 1 million de ménages, les foyers représentaient 6 milliards de francs de prestations à 450.000 bénéficiaires et les aides aux étudiants représentaient 6 milliards de francs de prestations versées à 650.000 bénéficiaires.

La réforme est donc incomplète.

Elle ne prend notamment pas en compte les aides à l'accession : on retrouve là le souci du gouvernement de privilégier la location plutôt que l'accession à la propriété des personnes modestes, ce qui se traduit par ailleurs par la réduction des moyens consacrés au prêt à taux zéro.

D'autre part, il est regrettable que certains hébergements spécifiques comme les logements-foyers ne soient pas concernés, alors qu'ils accueillent les personnes les plus fragiles.

Du fait de son caractère incomplet, la réforme d'ensemble des aides personnelles ne peut être que différée dans le temps. Les scénarios envisagés par le groupe de travail interministériel montrent que la réforme entreprise devra, dans les deux ans qui viennent, être suivie d'autres aménagements très substantiels.

Selon le scénario n° 2 élaboré par ce groupe de travail, la réforme aurait pu être complétée dès juillet 2001 par une réforme des aides à l'accession, et dès 2002 par une réforme des aides aux foyers puis du conventionnement. La réforme est en effet inachevée en ce qu'elle n'aboutit pas à une unification complète des aides, qui supposerait une réforme du conventionnement : il s'agirait d'avoir une aide à la personne identique dans le parc privé et dans le parc social.

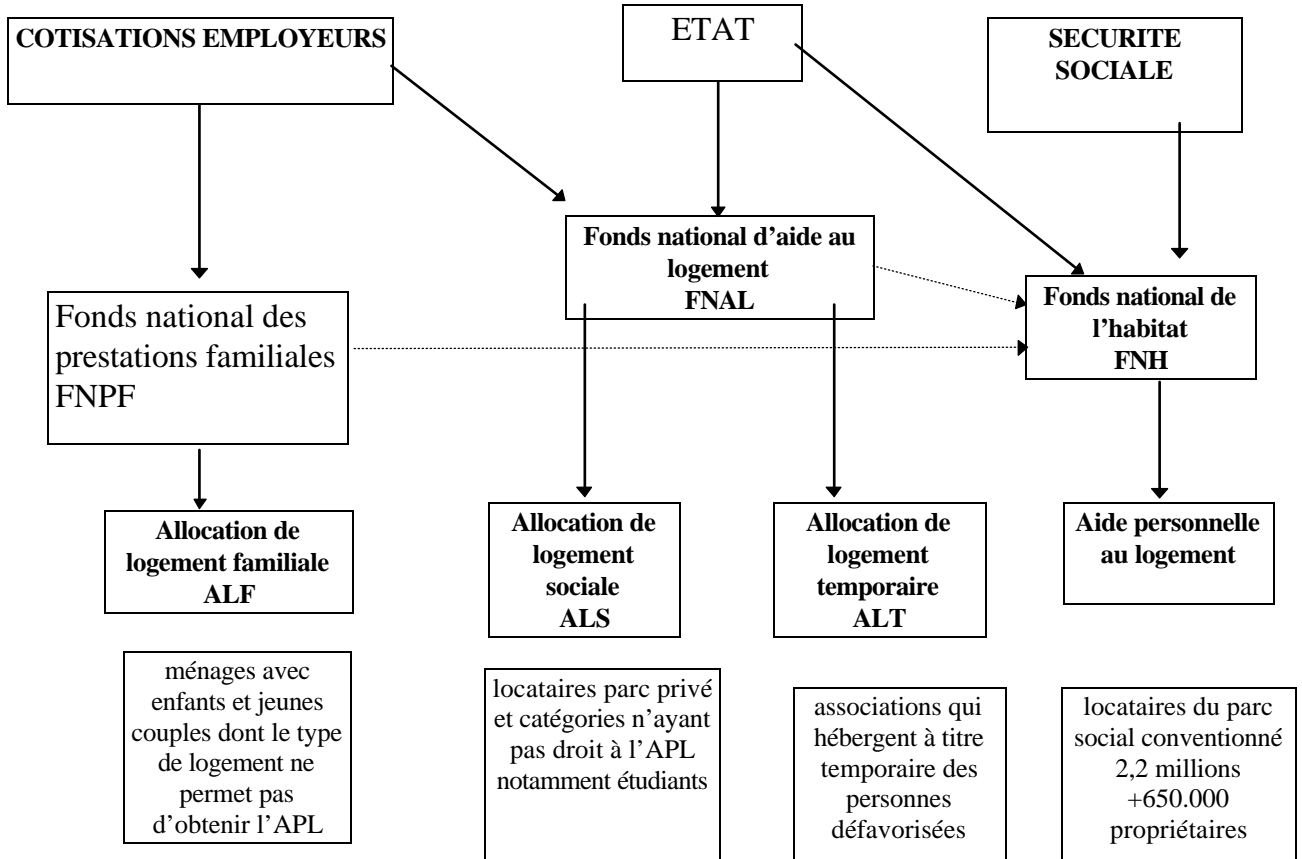
Dans ce scénario prospectif, au 1er juillet 2000, seraient réalisées seulement l'actualisation des aides et les mesures techniques. Au 1er juillet 2001, serait en outre mise en œuvre la réforme de l'accession et l'écriture du barème en euros. Au 1er juillet 2002, les barèmes foyers seraient unifiés.

Tous les barèmes étant unifiés, avec une aide identique, la réforme pourrait être achevée par trois éléments :

- la redéfinition du conventionnement ;
- la refonte des clés de financement des prestations ;
- et une réforme du cadre institutionnel des aides personnelles.

Votre rapporteur estime que cette progression dans la réforme est essentielle, afin d'aboutir à un dispositif d'aides personnelles au logement unifié et simplifié. Il rappelle que le financement des aides à la personne est aujourd'hui très complexe, comme le montre le schéma suivant.

Schéma simplifié du financement des aides à la personne



Les aides au logement : un financement complexe

Trois fonds alimentés par diverses contributions, gèrent les aides personnelles au logement

1) **Le fonds national des prestations familiales** (FNPF) finance l'allocation de logement familiale (ALF) et est alimenté exclusivement par des cotisations employeurs

2) **Le fonds national d'aide au logement** (FNAL) créé par la loi du 16 juillet 1971 finance l'allocation de logement sociale (ALS) et l'aide aux organismes qui hébergent à titre temporaire des personnes défavorisées. Il est alimenté par une contribution de l'Etat, le produit d'une cotisation à la charge des employeurs assise sur les salaires plafonnés (0,10%) et le produit d'une contribution à la charge des employeurs occupant plus de neuf salariés (0,40%)

3) **Le fonds national de l'habitation** (FNH) institué par la loi du 3 janvier 1977 finance l'aide personnalisée au logement (APL). Il est alimenté par des contributions provenant des régimes de prestations familiales et une subvention d'équilibre inscrite au budget du ministère du logement.

Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1998, la Cour des comptes a critiqué la coexistence de plusieurs fonds, ainsi que le taux de rémunération versé aux caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole.

« Le système de financement de ces aides appelle deux observations :

- les frais de gestion versés aux caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole ont été fixés forfaitairement à 4 % pour liquider et payer l'APL et 2 % pour liquider et payer l'ALS. Cette différence ne semble justifiée ni par la complexité des régimes ni par le nombre de bénéficiaires. Vu l'importance des sommes en cause (...), on peut regretter que le ministère se satisfasse de cette rémunération forfaitaire et ne cherche pas à obtenir des caisses un effort d'économies de gestion.

- la complexité d'un système dans lequel deux fonds différents, mais de même composition, gèrent deux aides parallèles pendant que l'un d'eux verse une participation à l'autre, ne semble pas justifiée. On peut regretter que le ministère n'ait pas réfléchi à l'hypothèse d'un regroupement de ces deux fonds, ce qui donnerait plus de clarté à la répartition des dépenses de l'Etat entre allocation de logement social et aide personnalisée au logement. »¹

En tout état de cause, il apparaît que la répartition des subventions budgétaires entre les deux fonds ne traduit pas réellement la contribution à chaque fonds.

Votre rapporteur souhaite donc que le secrétariat d'Etat au logement, en lien avec le ministère de l'emploi et de la solidarité, **recherche une simplification du dispositif**. La question des frais de gestion, comme en matière de collecte de l'épargne populaire, ne doit pas être négligée.

On peut d'ailleurs remarquer **le contraste entre les efforts exigés des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction** (1 % logement) pour réduire leur frais de gestion à un ratio de 1,35 % pour 1999 (coût de fonctionnement /immobilisation financières nettes) **et le peu d'efficacité lorsqu'il s'agit des frais de collecte des administrations de sécurité sociale.**

¹ In rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de lois de finances pour 1998 (p. 160).

2. La réforme s'est faite par le haut, sans souci d'économies

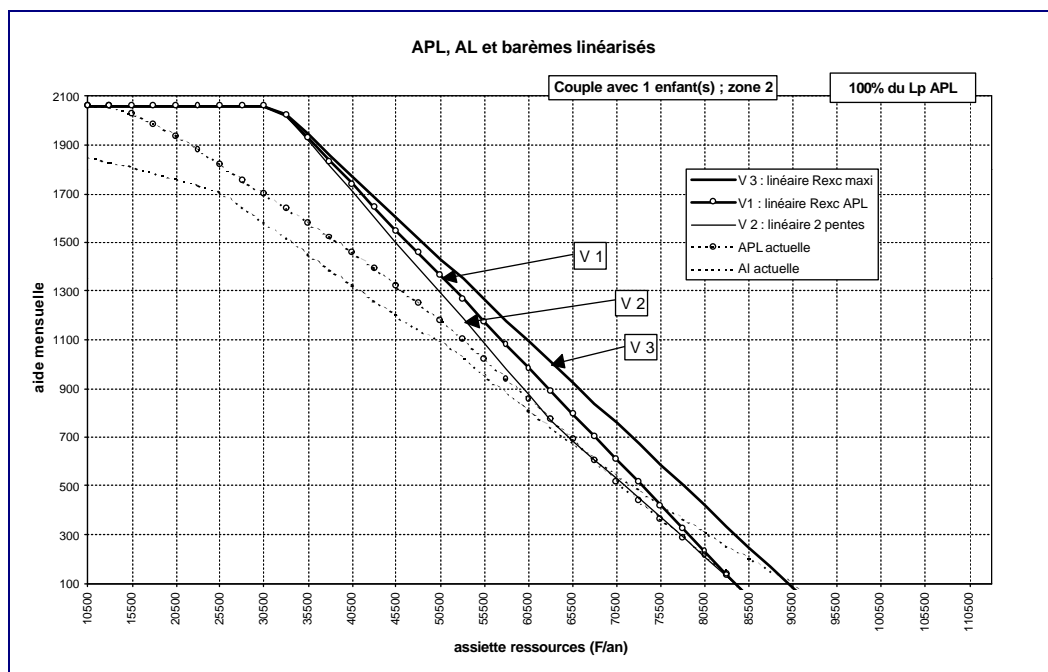
Le gouvernement fait valoir que la réforme n'entraîne aucune perte pour les allocataires. **En fait, elle entraîne tout de même une baisse de l'aide pour 75.000 ménages, dont 30.000 monoparentaux, comme le montre le tableau ci-après. La solution « quasiment aucun ménage perdant » aurait coûté 1,2 milliard de francs de plus.**

Toutefois, le secrétariat d'Etat au logement a indiqué qu'une compensation serait versée, au moins pendant deux ans, à tous les ménages qui, du fait du nouveau barème, viendraient à perdre une partie de leur aide actuelle.

Tableau des choix soumis à la conférence de la famille

Variante	V1	V2	V3
Modalités de construction	1 pente jusqu'au revenu d'exclusion de l'APL	2 pentes, la 1 ^{ère} rejoignant L'APL à 2 RMI, la 2 ^{ème} rejoignant le revenu d'exclusion de l'APL	1 pente jusqu'au revenu d'exclusion maximum (celui de l'AL ou de l'APL selon le cas)
coût total (par rapport à la situation actuelle)	6.3 MdF	4.9 MdF	7.5 MdF
<i>dont familles</i>	<i>2.9 MdF</i>	<i>1.9 MdF</i>	<i>3.5 MdF</i>
<i>dont isolés et C+0</i>	<i>3.4 MdF</i>	<i>3.0 MdF</i>	<i>4.0 MdF</i>
effets sur les bénéficiaires	75 000 ménages perdent plus de 50 F (dont 30 000 monoparentaux)	170 000 ménages perdent plus de 50 F (dont 60 000 monoparentaux)	quasiment aucun ménage perdant

Ces variantes, illustrées par le graphique ci-après ont en commun le plateau (jusqu'au RMI) ; elles diffèrent selon le niveau et les modalités selon lesquelles elles atteignent l'aide nulle .



3. Les « gages » envisagés

La réforme coûte très cher, 6,5 milliards de francs, alors que le montant des aides personnelles est déjà très élevé. Pour garantir un financement pérenne, il faut donc trouver des mesures d'économies.

Pour gager les dépenses, des pistes ont été examinées par la conférence de la famille :

- **l'intégration de l'allocation parentale d'éducation dans la base ressources** : la proposition consistait à intégrer l'allocation parentale d'éducation dans la base ressources (prise en compte à hauteur de 72 %), un abattement de 30 % sur les revenus de la personne qui s'arrête de travailler pour s'occuper d'un enfant de moins de trois ans étant en même temps mis en place. Compte tenu des pertes d'aide importantes, la mesure ne pourrait s'appliquer qu'au flux. L'économie sur les aides à la personne aurait été à l'horizon de cinq ans, de 2,2 milliards de francs.

- **l'adaptation des aides fiscales au logement des jeunes et de leur famille** : les familles des jeunes et principalement des étudiants peuvent actuellement cumuler avantage fiscal (lié au rattachement ou au versement d'une pension alimentaire) et aide au logement pour le jeune qui décohabite. La délégation à la famille a élaboré une proposition consistant à affirmer le principe « d'une seule aide au logement par foyer fiscal ». Le mode de calcul des aides au logement serait modifié :

- si les parents bénéficient d'un avantage fiscal au titre de l'enfant, l'aide sera calculée sur la base du revenu des parents (et du jeune) ; un abattement pour

double résidence serait appliqué à ces ressources dans le cas où le jeune aurait un logement autonome (cet abattement, existant aujourd'hui en APL, serait revalorisé).

- si aucun lien fiscal ou de logement n'existe entre parents et jeune, on considérera qu'il y a deux foyers autonomes, en matière de fiscalité comme de droit aux aides personnelles.

L'économie brute engendrée aurait été d'environ 5 milliards de francs provenant essentiellement de moindres dépenses fiscales ; une amélioration de l'aide au logement des étudiants modestes fiscalement autonomes et la revalorisation de l'abattement double résidence aurait pu réduire à 1 milliard de francs l'économie globale.

La direction de la législation fiscale et la direction du budget se sont opposées à cette proposition au motif que contrairement à l'aide au logement versée aux étudiants, le quotient familial ne constituait pas une aide à l'enfant mais une aide à la famille destinée à compenser forfaitairement les différentes charges, qui ne se limitaient pas aux frais de logement induites par l'entretien des enfants concernés. Le même raisonnement s'appliquerait à la déduction d'une pension alimentaire dont le versement constitue une obligation légale.

Au-delà des aspects techniques et juridiques qui empêcheraient de prendre en compte une seule aide au logement par foyer fiscal, **votre rapporteur estime que la réflexion sur les aides personnelles versées aux étudiants doit se poursuivre afin d'adapter réellement ces aides à leur situation.** Si, comme l'ont révélé des études récentes, un certain nombre d'étudiants sont en grande difficulté financière, les 650.000 étudiants recevant une aide au logement pour un total de 6 milliards de francs ne sont pas tous dans la même situation. Il importe donc que leur situation soit appréciée au regard du contexte économique et familial dans lequel ils évoluent.

4. D'autres pistes d'économies auraient pu être trouvées

Les propositions du groupe de travail à la conférence de la famille n'ont pas été retenues. Mais d'autres sources d'économies auraient pu être envisagées.

Votre rapporteur observe ainsi une distorsion croissante entre l'encours des dépôts de l'épargne-logement et l'encours des prêts.

L'utilisation des plans d'épargne logement (en milliards de francs)

au 31 décembre	1995	1996	1997	1998	1999
----------------	------	------	------	------	------

encours des dépôts	895,98	1 087	1 223,64	1 333,98	1.429,42
encours des prêts	283,59	293,5	279,77	246,46	201,45
dispo./encours des dépôts	68,4%	73%	77,1%	81,5%	85,9%

Source : Direction du Trésor

La diminution continue du ratio de prêts constatée depuis plusieurs années s'explique principalement par la baisse d'attractivité des prêts d'épargne-logement au regard des taux libres pratiqués sur le marché et, à l'inverse, par l'attractivité du taux de rémunération des plans d'épargne-logement, notamment pour les anciennes générations.

Les fonds versés sur un plan d'épargne logement sont rémunérés depuis le 1er juillet 2000 au taux de 4,5%, dont 5/7ème à la charge des établissements de crédit et 2/7ème à la charge de l'Etat sous forme de prime. Cette prime est plafonnée à 10 000 F. Les crédits nécessaires au versement de la prime figurent à la section budgétaire des charges communes. La répartition des primes depuis 1995 est la suivante :

Années	1995	1996	1997	1998	1999
nombre de PEL	12 616 011	14 516 669	15 477 304	15 476 229	15.589.812
prêts nouveaux sur PEL	40,75	47,73	28,13	10,02	3,49
primes versées (MF)	4 879	5 723	5 845	5 782	6.437

Source : direction du Trésor

Les primes versées sont d'un montant élevé, plus de 6 milliards de francs par an, mais aucune totalisation des « droits à prime » accumulés par les titulaires actuels de plans d'épargne logement n'est actuellement effectuée, sinon par les établissements de crédit eux-mêmes.

Compte tenu de la faiblesse des prêts octroyés, il serait envisageable de lier l'octroi de la prime et du prêt. Des économies substantielles pourraient être réalisées sur l'épargne-logement en liant le prêt au logement et la prime et en révisant les taux des PEL, mais ces propositions se heurtent à la difficulté de réformer cette forme d'épargne populaire.

A défaut d'économies, votre rapporteur estime que le risque est évidemment grand, en cas de retournement de la conjoncture, de rencontrer des difficultés pour le financement de la réforme des aides personnelles.

Au total, votre rapporteur regrette que la priorité donnée aux aides à la personne, qui a inévitablement un coût, ne s'accompagne pas des mesures structurelles indispensables à la pérennisation de l'effort en faveur des aides personnelles. Si la réforme a été heureusement rendue possible par une conjoncture économique très favorable, il serait regrettable que des évolutions

moins favorables fassent de nouveaux peser des menaces, par exemple, sur la revalorisation du barème des aides.

C. UNE REFORME QUI ACCENTUE LE DESEQUILIBRE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

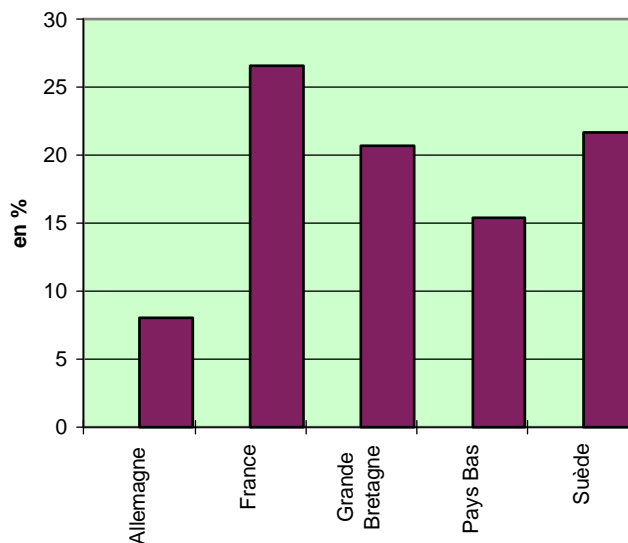
La France connaît des dépenses d'aides à la personne élevées.

Evolution des dépenses d'aides à la personne (en euro/hab)

	Allemagne	France	Grande-Bretagne	Pays Bas	Suède
1991	29,2	146,4	187,6	59,0	155,5
1992	43,2	159,2	227,9	61,7	170,4
1993	40,8	174,5	262,3	60,6	203,7
1994	35,9	184,9	280,2	65,7	234,1
1995	35,9	192,0	296,9	64,3	234,3
1996	38,2	196,0	304,8	69,3	217,9
1997	41,4	201,4	294,3	74,2	187,3
1998	43,5	212,5	294,2	84,3	183,0
1999		216,6	313,2	96,9	178,8

La France arrive en deuxième position après la Grande-Bretagne pour les aides par habitant, et **elle connaît le plus fort taux de ménages bénéficiaires d'aides à la personne : plus d'un ménage sur quatre, contre seulement 20 % en Grande-Bretagne, 15 % aux Pays-Bas et 8 % en Allemagne.**

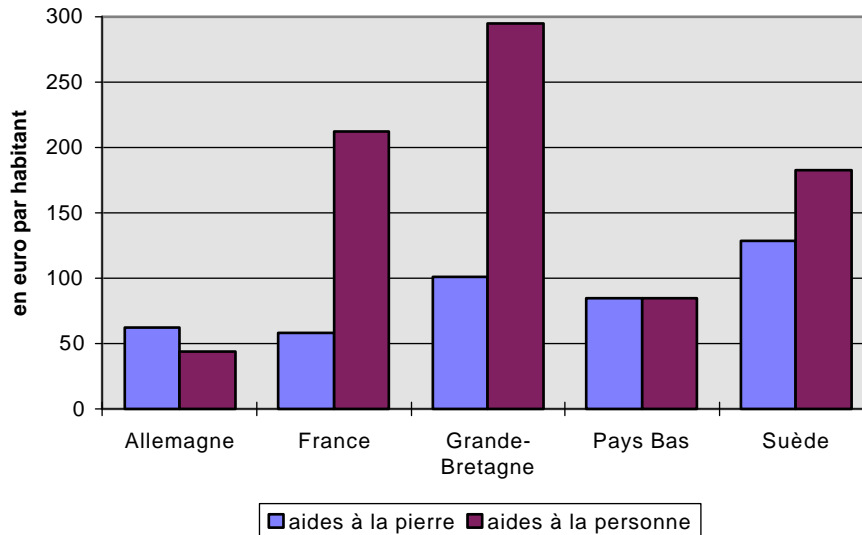
Part des bénéficiaires d'une aide à la personne sur l'ensemble des ménages en 1998



L'Allemagne est le pays où la dépense est la plus faible, les barèmes n'ayant pas été réévalués depuis 1990. La Grande-Bretagne et la Suède ont pris des mesures pour faire baisser les dépenses, ce qui se traduit par la baisse du

nombre de bénéficiaires à partir de 1996. En Suède c'est le régime des retraités qui représente les deux tiers des dépenses.

Dépenses d'aides à la pierre et d'aides à la personne par habitant en 1998



En conclusion, la France est également l'un des pays qui connaît le plus fort déséquilibre entre les aides à la pierre et les aides à la personne.

Or, le financement de la réforme des aides personnelles pour 2001 est encore réalisé au détriment des aides à la pierre. On remarque un effet de ciseaux dans le budget pour 2001 (+ 2 % pour les aides à la personne, - 2% pour les aides à la pierre).

La réforme des aides personnelles devrait donc accentuer ce phénomène.

CHAPITRE III

LE LOGEMENT SOCIAL TOUJOURS DANS L'IMPASSE

Depuis 1997, le gouvernement tente de relancer la construction sociale. Cependant, loin de redémarrer, celle-ci a tendance à stagner en nombre de logements construits, voire à régresser. Face à l'impossibilité d'atteindre les objectifs inscrits au budget, et après l'abandon de prêts jugés inadaptés à la réalité du marché, le gouvernement se tourne désormais vers ceux qu'il considère comme responsables de cet échec : les organismes sociaux et les collectivités locales. Il oublie toutefois que la faiblesse de la construction sociale relève plus d'un problème de demande que d'offre et se manifeste au niveau européen.

I. L'ECHEC DES STRATEGIES MISES EN ŒUVRE PAR L'ETAT

A. *LES NOUVEAUX PRÊTS N'ONT PAS RENCONTRE DE SUCCES*

1. 1997-1999 : le choix de produits « ciblés »

Le financement des logements sociaux a fait l'objet, entre 1996 et 1999, de nombreuses réformes successives.

- Une réforme significative est intervenue avec **la mise en place du régime de la livraison à soi-même (LASM)** équivalent à un taux réduit de TVA pour la construction de logements sociaux, avec un élargissement à la rénovation et à l'amélioration à compter de 1998.

Cette réforme s'est accompagnée de la suppression de la subvention accordée au prêt locatif aidé (PLA) pour le neuf, à compter du 1er octobre 1996, et de la réduction du taux de subvention de 12 % à 5 % pour l'ancien à partir du 1er janvier 1998.

- Lors de son arrivée, en juin 1997, le nouveau gouvernement a souhaité relancer la construction sociale.

Les PLA à loyer minoré, les PLA d'intégration et les PLA construction-démolition ont donc été mis en place à compter du 1er janvier 1998.

Les PLA-LM et PLA-I ont remplacé les anciens PLA très sociaux (PLA-TS). Les PLA-LM sont attribués aux ménages qui rencontrent des difficultés économiques mais pas de difficulté d'accompagnement social. Les PLA-I sont destinés aux ménages cumulant difficultés économiques et sociales.

L'objectif du gouvernement était de réaliser 20.000 PLA-LM et 10.000 PLA-I.

Les PLA construction-démolition sont destinés à accompagner les opérations de démolition. Ils doivent permettre le relogement dans la même commune ou agglomération des ménages occupant les immeubles à démolir à des conditions de loyer aussi proches que possibles de celles du logement initial. **Une enveloppe de 5.000 PLA-CD était prévue en 1998 et 1999.**

2. Un relatif échec

Malgré des dotations budgétaires élevées, la construction sociale n'a pas redémarré, en raison d'une sous-consommation importante des crédits, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Consommation des PLA-I et PLA-TS

	1995	1996	1997	1998	1999
crédits disponibles (en millions de francs)	1.297,63	844,1	941,9	1.198,2	1 287,9
objectif annoncé (en nombre de logements)	28.000	20.000	30.000	30.0000	30 000
Nombre de logements PLAI ou PLATS financés	15.481	11.419	11.783	15.568	14 780
Montants de subvention consommés (MF)	1.160,5	735,7	719,4	816,8	959,0
taux de consommation	89,4 %	87,2 %	76%	68%	74%

Ainsi, seuls 14.780 PLA-LM et PLA-I ont été réalisés en 1999 soit une nette sous-consommation des dotations.

En ce qui concerne les opérations de construction-démolition, les résultats sont plus encourageants, mais le niveau global d'opérations est encore très insuffisant.

Les opérations de construction-démolition : des programmes en progression mais encore très insuffisants pour répondre aux besoins

Le gouvernement a décidé à l'occasion du Comité interministériel pour les villes du 30 juin 1998 de favoriser le renouvellement urbain dans les quartiers qui connaissent des dysfonctionnements liés à un cumul de handicap et à une dévalorisation relative. La requalification de ces quartiers dévalorisés passe par une politique d'investissement permettant de financer des opérations de réhabilitation lourde, de démolition, de construction-démolition et de changement d'usages, ainsi que des actions d'accompagnement visant à requalifier les espaces publics et privés.

A la suite du comité interministériel, une enveloppe de 10 milliards de francs de prêts de la CDC au taux de 3,8 % (devenu 3,05 %) a été mise en place pour favoriser le financement de ces opérations.

Ces prêts à taux privilégié doivent permettre de faciliter l'équilibre financier des opérations pour lesquelles des subventions d'Etat ont été mises en place.

Le Comité interministériel pour les villes du 14 décembre 1999 est venu compléter ce dispositif :

- le taux de subvention des démolitions de logements locatifs sociaux a été porté à 50% (au lieu de 35%) pour les opérations lourdes (opérations situées en grands projets de ville (GPV) ou en opérations de renouvellement urbain (ORU) ou ayant de forts coûts de désamiantage et/ou pour les opérations portées par des maîtres d'ouvrage qui sont en situation financière difficile.

- les décisions de financement d'opérations de moins de 100 logements sont désormais déconcentrées au niveau local.

Ainsi, le dispositif dispose de moyens accrus.

En 2000, 145 millions de francs ont ainsi été programmés pour financer des opérations de démolitions et de changement d'usages pour environ 7.000 logements. En 1999, 97 millions de francs de subvention ont été accordés et 5.500 logements financés.

Par ailleurs, 2.000 PLUS-construction-démolition ont été programmés avec des subventions de 12 % en complément du prêt à 3,05 % de la CDC en 2000. Cependant, pour 1999, le nombre de PLUS-CD financés reste modeste (570 logements financés), mais le financement concerne 537 logements au 1er semestre 2000.

Au total, le secrétaire d'Etat au logement prévoit que le nombre de logements faisant l'objet d'une démolition-reconstruction passera de 2.000 unités en 1998 à 6.000 fin 2000 et 10.000 en 2001. Une enveloppe de 170 millions de francs est prévue à cet effet.

Cependant, de récentes évaluations chiffrent entre 150.000 et 200.000 les besoins en matière de reconstruction-démolition. Les opérations menées, bien qu'en progrès certain, ne sont pas à la hauteur des besoins. La lourdeur des procédures administratives, le coût élevé des opérations de démolition, la difficulté de reloger des familles avec dans des logements aux loyers souvent plus élevés, sont autant d'obstacle à une vraie politique de réhabilitation.

C'est le relatif échec des produits différenciés qui a incité le gouvernement à mettre en place un nouveau produit, le prêt locatif à usage social.

B. LE RETOUR A UN PRODUIT UNIQUE SANS INVERSION DE TENDANCE

1. Les caractéristiques du prêt locatif à usage social

Face à la crise de la construction sociale, le gouvernement a souhaité mettre en place un nouveau produit.

Le prêt locatif à usage social (PLUS) regroupe les PLA et les PLA-LM.

Les organismes d'HLM et les sociétés d'économie mixte ayant pour objet statutaire la réalisation de logements sont les seuls bénéficiaires du nouveau produit.

Le « PLUS » bénéficie d'un taux de subvention de 5 % pour la construction neuve et 10 % pour les opérations d'acquisition-amélioration dans l'ancien, avec un prêt de la caisse des dépôts et consignations de 3,45 %.

Par ailleurs le nouveau régime prévoit que :

- au moins 30 % des logements doivent être occupés par des ménages dont les ressources n'excèdent pas 60 % des plafonds des ressources fixés pour l'attribution des logements sociaux (ménages éligibles aux anciens PLA à loyer minoré),

- parallèlement, 10 % des logements de chaque opération peuvent être loués à des locataires dont les ressources excèdent, dans la limite de 120 %, les plafonds de ressources fixés pour l'attribution des logements sociaux.

Alors que six types de prêts existaient auparavant, la réforme du financement du logement social procède par réunification des produits en ne laissant plus subsister que trois formules :

- le PLA intégration destiné aux ménages aux revenus très modestes. Il bénéficie d'une subvention à 20 % et d'un taux ramené de 3,8 à 3,05 % ;

- le PLA construction-démolition, avec une substitution à 12 % et un taux ramené de 3,8 à 3,05 % ;

- le « PLUS », prêt locatif à usage social, avec un taux de 3,45 % contre 4,3 % pour l'ancien PLA. Le taux de la subvention associée est de 5 % dans le neuf et 10 % en acquisition-amélioration, le taux de TVA à 5,5 % étant maintenu pour toutes les opérations. La durée des prêts est en outre allongée à 50 ans pour l'acquisition du foncier et les opérations d'acquisition-amélioration.

Les taux de subventions sont les suivants :

Catégories d'opérations	Opérations de construction neuve (2° du R.331-15 a) du CCH	Opérations d'acquisition-amélioration (3° du R.331-15 a) du CCH
PLUS	5 %	10 %
opérations expérimentales	(dérogation préfet : 6,5%)	(dérogation préfet : 11,5 %)
opérations de construction-démolition	8 %	13 %
résidences sociales	12 %	12 %
(avec gestion parahôtelière antérieure au 1er janvier 1998)	12 %	12 %

Le PLUS bénéficiant d'une subvention de 5 % pour la construction neuve et de 10 % pour l'acquisition-amélioration, ces mesures ont conduit à un retour à la fongibilité des lignes 65-48/10 (PALULOS, PLA d'acquisition-amélioration) et 65-48/03 (PLA-LM et PLA-I).

2. Malgré les attentes, le « PLUS » n'a pas encore fait ses preuves

Le premier semestre 2000 a enregistré une certaine dégradation du nombre de logements sociaux mis en chantier, ce qui laisserait supposer que le nombre de mises en chantier avoisinerait 40.000 unités.

Nombre de PLA ou PLUS consommés au cours des huit premiers mois

	1996	1997	1998	1999	2000
PLA/PLUS	28.736	21.632	12.186	14.224	12.829

Source : perspective du secteur et du financement du logement à l'horizon 2002. M. Michel Mouillart.

Le nombre de logements mis en chantier dans les huit premiers mois de l'année 2000 doit toutefois être considéré avec précaution dans la mesure où le nouveau prêt PLUS s'est progressivement mis en place en cours d'année. Il faudra donc attendre les opérations de fin d'année, traditionnellement plus nombreuses, pour faire un premier bilan de l'année 2000.

II. LA VAINES RECHERCHE DE RESPONSABLES

A. LES COLLECTIVITÉS LOCALES ?

Le gouvernement a présenté, dans son projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbain, certaines mesures intéressant le logement social.

Le volet « logement » du projet de loi a créé un dispositif de sanctions à l'égard des communes ne disposant pas d'un nombre suffisant de logements sociaux. L'article 25 du projet de loi institue, en effet, à compter du 1er janvier 2002, un prélèvement sur les recettes des communes ayant moins de 20 % de logements sociaux. Le produit est versé à la communauté urbaine, à la communauté d'agglomération ou à une communauté de communes, à un établissement public foncier ou, à défaut, à un fonds d'aménagement urbain affecté aux communes pour des actions en faveur du logement social.

Cette mesure est partie du constat d'une certaine réticence des collectivités locales à s'impliquer dans la construction de logements sociaux, et de l'échec des dispositifs incitatifs. Le choix d'un dispositif coercitif a donc été retenu par le gouvernement.

D'une manière générale, cette mesure a été considérée par le Sénat comme un coup de plus porté à l'autonomie des collectivités locales. De surcroît, le projet de loi ne tenait pas compte de la diversité des situations, notamment dans les agglomérations où les charges foncières sont élevées.

Le projet de loi prévoyait d'instaurer une obligation de construire 20 % de logements sociaux sur le territoire de chaque commune. Le Sénat avait proposé de retenir le niveau de l'agglomération, afin de permettre davantage de souplesse et une meilleure prise en compte des réalités locales.

B. LES ORGANISMES SOCIAUX ?

Lors du tout récent congrès des HLM à Bordeaux, le secrétaire d'Etat au logement n'a pas caché son mécontentement devant l'échec du programme de relance de la construction sociale. Les organismes lui ont opposé des contraintes financières très fortes, amplifiées par la hausse du taux du livret A en juillet dernier, qui a augmenté le coût des prêts à la construction sociale.

Votre rapporteur estime que les organismes HLM ont effectivement une responsabilité importante dans le rythme de mises en chantier de logements sociaux et qu'ils doivent, par conséquent, mettre tout en œuvre afin de répondre aux demandes de logements.

Toutefois, il note également que l'encours de la dette du secteur HLM supportait l'an dernier un taux de 3,8 %, contre 4,3 % précédemment. La diminution de 0,75 % du taux du livret A, qui s'est établi à 2,25 % à compter du 1er août 1999 avait permis d'abaisser le coût de l'ensemble des opérations des organismes sociaux. Cet abaissement du coût de la ressource, de nature à améliorer la construction de logements sociaux, était préconisé par votre commission.

Depuis, le taux du livret A a été relevé à 3 % par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et les avantages accordés au secteur social du fait de la réduction du taux, qui peuvent être chiffrés à 20 milliards de francs, ont disparu.

De plus, la conjoncture économique s'est dégradée : la hausse des prix du foncier, du coût de la construction, les appels d'offres infructueux en raison de la surcharge du carnet de commande des entreprises du bâtiment et des travaux publics ont joué un rôle non négligeable dans la faiblesse des mises en chantier.

De fait, l'intervention de M. Michel Delebarre, président de l'Union nationale des HLM, lors du congrès de Bordeaux, a bien montré les divergences entre le mouvement HLM et le gouvernement.

**Extraits du discours de M. Michel Delebarre, président de l'Union nationale des HLM,
en ouverture du congrès de Bordeaux
20 septembre 2000**

• Les insuffisances du projet de loi solidarité et renouvellement urbain :

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

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

• La hausse des charges pesant sur les organismes sociaux :

« Sur ces deux (...) dossiers, gel des loyers comme relance de la construction, le débat a pris une nouvelle dimension avec la hausse du taux du livret A »

« Soyons simples : pourquoi une opération de construction déjà difficile à monter en juin serait possible en août dans des conditions financières dégradées ? »

« Ne vaut-il pas mieux assurer la réalisation de 10 à 20.000 logements supplémentaires plutôt qu'inscrire au budget 70 à 80.000 logements dont 40.000 sont péniblement réalisés ? »

• Les propositions :

« - c'est naturellement par un différé d'application de la hausse du taux du livret A sur notre dette qu'il sera possible de répondre à ces deux objectifs (gel des loyers et relance de la construction locative) et c'est ce que j'ai demandé au gouvernement ;

- il faut que les pouvoirs publics fassent d'une part, bénéficier les prêts de la baisse des coûts de la collecte, au-delà de l'allongement de 3 ans de la durée des prêts, et d'autre part en ajustant les aides à la pierre. »

C. OU L'ETAT ?

Il appartient de toute manière à l'Etat de prendre les mesures qui s'imposent pour relancer la construction sociale.

Le gouvernement a donc été vivement incité par les organismes HLM à trouver des solutions pour compenser ces nouvelles charges.

Lors du congrès HLM de Bordeaux, M. Jean-Claude Gayssot a annoncé *« un effort exceptionnel de plusieurs centaines de millions de francs, près d'un milliard, correspondant à la neutralisation complète des charges nettes supplémentaires constatées en 2001 du fait de la hausse du livret A. »*. Cette annonce n'a toutefois pas encore été concrétisée.

La compensation de la hausse du livret A : une évaluation difficile

Le surcoût lié à la hausse du livret A pour les organismes de logement social peut être évalué de deux façons :

- en termes d'intérêt supplémentaire pesant sur leur compte de résultat ;
- en termes d'annuités supplémentaires à acquitter pour une année.

Le supplément d'annuités de remboursement en 2001 a été chiffré à 100 millions de francs, soit 100.000 francs environ par organisme. Ce « surcoût » apparaît donc modeste.

En revanche, le coût en termes d'intérêt supplémentaire est plus important, mais beaucoup plus difficile à évaluer. D'une part, il est presque impossible de savoir exactement de combien seront alourdis les plans d'amortissements des prêts existants et d'autre part, il faudrait tenir compte de l'allègement des plans d'amortissements financiers.

Il en résulte que le coût en termes d'intérêt sur les comptes de résultat des organismes sociaux est évalué entre 800 millions de francs et 3 milliards de francs.

Il semble que la compensation qui sera accordée aux organismes de logements sociaux s'inscrira entre le montant des annuités supplémentaires (100 millions de francs) et le montant, mouvant, des intérêts supplémentaires, sans doute évalué de manière basse (un peu moins de un milliard de francs).

Quoiqu'il en soit de cette négociation, **il apparaît que l'impact véritable de la hausse du taux du livret A se fera moins sentir pour l'année 2001 que pour les années suivantes.** En effet, les échéances des prêts aux organismes sociaux sont soumis à une double révisabilité. Non seulement les annuités ne sont pas constantes, mais augmentent avec la durée du prêt, mais encore elles augmentent avec la hausse du taux du livret A. Ainsi, le coût des annuités supplémentaires, de 100 millions de francs en 2001, s'élèvera à 600 millions de francs en 2002.

Le souci de compenser les charges des HLM s'explique par la nécessité pour le gouvernement de maintenir un gel des loyers pour 2001. Dès 2002, ceux-ci ne pourront que repartir fortement à la hausse, en l'absence de mesure de compensation pérenne.

Une mesure de compensation de l'augmentation des charges des HLM a été prise : un article du projet de loi de finances pour 2001 (article 26 bis) prévoit **un abattement de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements sociaux anciens situés en zones urbaines sensibles**. Cette mesure concerne donc un tiers du parc social, et devrait avoir un coût de 800 millions de francs pour l'Etat, si elle était entièrement compensée aux collectivités locales.

Ce nouvel avantage fiscal est conditionné, pour 2001, au gel des loyers jusqu'à fin décembre 2001. Or, le mouvement social s'était déjà engagé sur ce point. C'est bien parce que les pouvoirs publics ne croient plus à cet engagement qu'ils souhaitent désormais l'inscrire dans la loi.

Ces mesures sont de nature à améliorer la situation financière des organismes HLM, mais ne visent pas précisément les opérations de construction nouvelles.

Pour celles-ci, les organismes sociaux ont demandé un meilleur équilibre du prêt locatif à usage social (PLUS) avec une subvention accrue.

Votre rapporteur estime en effet qu'il convient plutôt d'accroître la subvention unitaire par logement à construire plutôt que d'afficher des chiffres de construction inaccessible.

Ainsi, il apparaît que la subvention est liée à l'indice du prix de la construction, qui est calculé avec 18 mois de retard. Alors que les prix augmentent fortement, ce décalage est source de dysfonctionnements.

Lors de son audition devant la commission des affaires économiques, le secrétaire d'Etat au logement a indiqué qu'il envisageait d'indexer les aides à la construction sociale sur l'évolution réelle des coûts de construction. Votre rapporteur estime de toute manière qu'il est essentiel d'adapter les aides à la construction sociale aux réalités économiques. Mais d'une manière générale, il souhaite préciser que la construction sociale souffre d'abord d'un problème de demande.

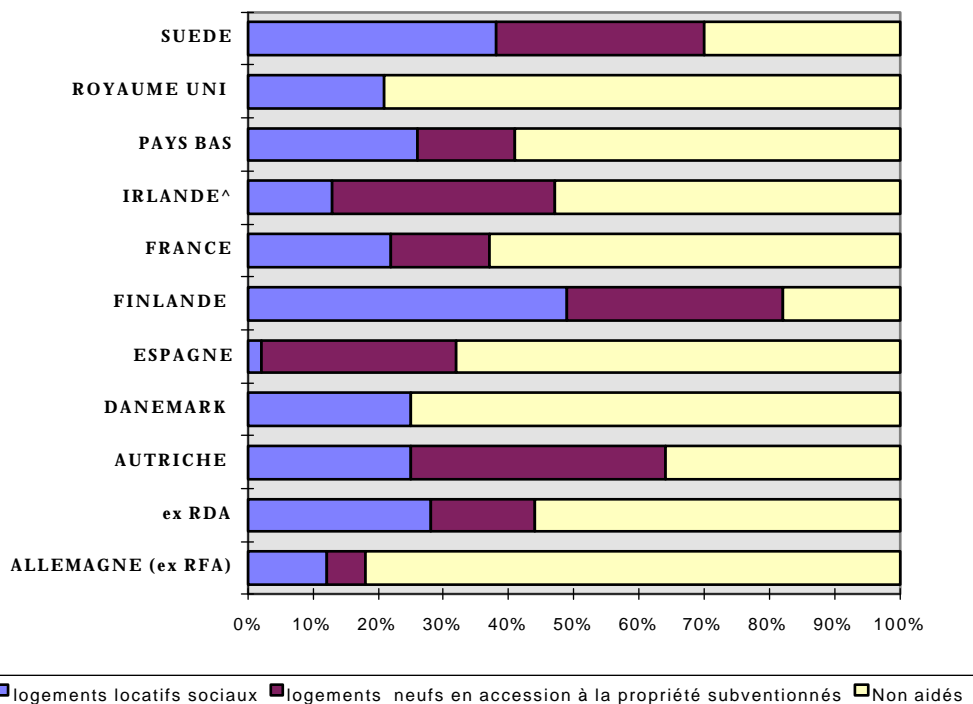
III. UN PROBLEME DE DEMANDE AU NIVEAU EUROPEEN

A. LA CONSTRUCTION SOCIALE RALENTIT DANS TOUTE L'UNION EUROPEENNE

Dans la plupart des pays la réalisation de logements sociaux a tendance à diminuer. Elle reste en tout état de cause directement proportionnelle au stock, c'est à dire que les pays ayant très peu de logement sociaux ne connaissent pas de

renversement de tendance. Par contre un pays comme le Royaume Uni qui disposait d'un parc très important a fortement ralenti ses investissements dans ce domaine.

Part des logements aidés dans la construction neuve en 1995



Source : Statistiques sur le logement dans l'Union Européenne 1998

La France se situe dans la moyenne des pays européens en ce qui concerne le parc de logements sociaux, mais elle connaît, comme l'ensemble de l'Union européenne, des difficultés pour la construction sociale nouvelle.

% de logements locatifs sociaux dans la construction neuve

	Logements sociaux part dans la construction neuve en %	
	1998	1999
ALLEMAGNE		6,0
DANEMARK	37,6	33,7
FINLANDE		33,0
FRANCE	15,5	12,6
IRLANDE	7,7	7,6
PAYS BAS	22,2	17,0
ANGLETERRE		13,5

Source : informations données par chaque pays

B. NE PAS SE FOCALISER SUR LA SEULE CONSTRUCTION SOCIALE

Il faut reconnaître que la qualité du logement des personnes à faible revenu ne dépend pas uniquement du nombre de logements sociaux construits, mais également des mesures en faveur de leur accès au parc privé. A cet égard, on pourra se référer à la volonté du ministre du logement de créer un parc de logements locatifs conventionnés (dispositif dit « Besson » en remplacement du dispositif « Périssol »).

Concernant l'accèsion à la propriété, **il s'agit de ne pas focaliser l'action publique sur le seul parc locatif et de négliger l'importance, pour des ménages à revenus modestes ou moyens, de disposer d'aides à l'accèsion.** Il faut rappeler que malgré les dotations budgétaires consacrées au prêt à taux zéro, l'efficience des mécanismes publics d'aide à l'accèsion à la propriété (principalement le prêt à taux zéro) tend à diminuer, du fait de la non revalorisation des plafonds de ressources et de l'augmentation des prix de l'immobilier.

CHAPITRE IV

LES AIDES A LA PIERRE DANS LE LOGEMENT PRIVÉ

I. L'ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ FRAGILISÉE

Comme de coutume, la hausse des dépenses liées aux aides personnelles est réalisée au détriment des subventions d'investissement. L'an dernier, votre rapporteur estimait qu'une vigilance devait s'imposer sur les crédits du prêt à taux zéro. Les restrictions apportées à ce dispositif en 2000 rendent malheureusement cette vigilance plus nécessaire. De même, la réforme des aides à la réhabilitation dans le logement privé, bien qu'outil de simplification, se fait à moyens réduits, ce qui laisse présager une tension sur les programmes de l'ANAH. Enfin, l'aide au bailleur privé tarde à démarrer.

A. *UN FACTEUR ESSENTIEL DE SOUTIEN DE L'IMMOBILIER ET D'AIDE AUX MENAGES MODESTES*

1. L'importance économique de l'accession à la propriété

En raison des difficultés de la construction locative sociale et de l'atterrissage prévu pour la construction locative privée (le passage du dispositif de l'amortissement Périssol au dispositif Besson est relativement lent), ce sont les flux d'accession à la propriété qui, tant dans le neuf que dans l'ancien, devraient à l'avenir porter la conjoncture.

De fait, les flux d'accession à la propriété sont un élément essentiel du soutien de l'activité immobilière.

Les fortes augmentations du nombre de logements aidés enregistrées en 1996 (139.000 logements) ; 1997 (140 000 logements) et 1999 (141 000 logements) s'expliquent principalement par le très fort succès du prêt à 0 % qui a relancé l'accession sociale.

La très nette progression de la maison individuelle de 1996 à 1999 résulte ainsi très largement de la réforme de l'accession sociale à la propriété avec la mise en place en octobre 1995 du prêt à taux zéro, non contingenté, et dont les plafonds de ressources sont plus élevés que pour les anciens PAP. Ainsi, 85.200 offres de prêt concernant des maisons individuelles neuves ont été émises et acceptées par les emprunteurs en 1997, 84.600 en 1998, près de 100.300 en 1999 (soit 18 % de plus qu'en 1998).

Nombre de logements mis en chantier de 1993 à 1999

(en milliers)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Logements aidés	108	131	106	139	140	127	141
PLA	77	77	62	53	45	44	43
PAP	31	54	44				
Prêt à 0%				86	95	83	98
<i>avec un PAS</i>				40	40	37	44
<i>avec un PC hors PAS</i>				10	12	12	16
<i>avec d'autres prêts</i>				36	43	34	38
Logements non aidés	143	167	174	128	124	160	176
PC (hors PAS et prêt à 0%)	46	38	39	40	40	54	54
Prêts du secteur libre ou achats au comptant	97	129	135	88	84	106	122
Ensemble des mises en chantier	251	298	280	267	264	287	317
dont résidences secondaires	19	20	16.5	15	13	14.5	14

Sources : DAEI - SGFAS - CFF

La reprise constatée dans la construction aidée en 1999 (141.000 logements mis en chantier contre 127.000 en 1998) s'explique uniquement par la progression du prêt à 0 % ; la construction locative sociale demeurant atone.

La forte croissance des accessions PTZ en 1999 s'est faite dans un contexte économique et immobilier favorable, allié à une baisse continue des taux d'intérêt des prêts immobiliers.

En 1999, 75 % des opérations réalisées avec un prêt à taux zéro sont des opérations d'achat ou de construction d'une maison individuelle. Cette proportion s'accroît depuis 1997.

2. Un dispositif social, qui répond à une demande

Depuis sa mise en place en octobre 1995, le prêt à taux zéro connaît un rythme de diffusion élevé : 145.000 en 1996 (avec un seuil de travaux exceptionnellement réduit à 20 % au lieu de 35 % pour les opérations dans l'ancien) 125.000 en 1997, plus de 111.000 en 1998 et plus de 126.000 offres de prêts acceptées en 1999.

Par rapport à l'ancien PAP, le prêt à taux zéro a élargi tout à la fois le réseau d'offre et le nombre des ménages susceptibles d'en bénéficier. Il est également très favorable aux candidats à l'accession :

- en réduisant significativement le taux d'effort des ménages, en particulier par le jeu des différés d'amortissement pour les ménages les plus modestes,

- en facilitant l'accèsion à la propriété de ménages appartenant aux catégories moyennes qui étaient auparavant exclus du bénéfice des PAP.

Ainsi, 35 % des acquéreurs ont un revenu annuel imposable inférieur à 82.900 F (Tranche 1), 21 % entre 82.601 et 103.600 F (Tranche 2), 18 % entre 103.601 et 124.300 F (Tranche 3), soit **74 % des acquéreurs ayant un revenu mensuel au plus égal à 14.400 F**. Seuls 26 % des acquéreurs ont un revenu imposable compris entre 124.301 et 248.500 F.

Les catégories socioprofessionnelles les plus représentées sont les ouvriers (34 % du total), les employés (26 %) et les professions intermédiaires (21 %). Dans 73 % des cas, les emprunteurs sont des salariés du secteur privé contre 17 % de salariés du secteur public et 10 % de non salariés, ce qui est assez proche de la répartition de la population active.

Les ménages composés de 3 ou 4 personnes représentent 54 % des acquéreurs et 70% des emprunteurs ont moins de 35 ans.

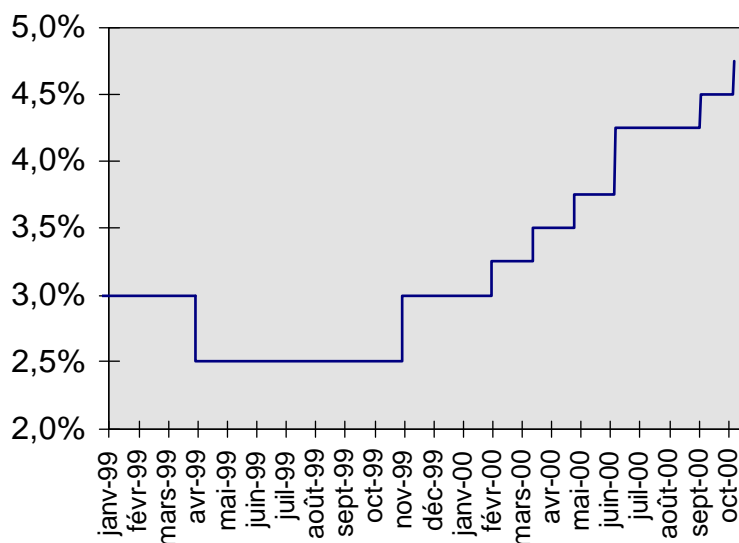
3. Une aide de plus en plus nécessaire

Le coût moyen d'une opération d'achat dans l'individuel neuf avec un prêt à taux zéro en 1999 a augmenté de plus 6 % en un an, atteignant 774.800 francs.

Les nouveaux indices de prix INSEE-notaires confirment cette orientation à la hausse : le prix des maisons en province aurait augmenté de + 10 % alors que celui des appartements, dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants, aurait cru de 3,5 % seulement, l'évolution étant légèrement plus importante dans les banlieues que dans les villes-centres.

De surcroît, les taux d'intérêt de marché tendent à augmenter, le mouvement de hausse des prix et des taux d'intérêt contribuant ainsi à « désolvabiliser » la demande.

Taux directeur de la BCE



Ainsi, le contexte économique actuel rend encore plus nécessaire un effort en faveur du prêt à taux zéro, **en raison non seulement de la reprise à la hausse des taux d'intérêt des prêts immobiliers** (de 5,3% en 1999 à 6,1 % en 2000 et, selon les projections, 6,4 % en 2001) **mais également de la montée des prix**. Au premier semestre 2000, les prix des appartements ont progressé en France de 9,2 % et le prix des maisons de 12,3 % (contre respectivement + 2,8 % et + 9 % au premier semestre 1999).

B. L'EFFICACITE SOCIALE DES PRÊTS A TAUX ZERO TEND A SE REDUIRE

1. Des mesures de restriction réglementaires

Depuis plusieurs années, **de nombreuses mesures ont réduit l'efficacité sociale des aides à l'accès à la propriété.**

Depuis sa mise en place, en octobre 1995, le prêt à taux zéro a connu diverses restrictions, avec une réduction de sa durée en octobre 1996 et en octobre 1997 et une restriction aux primo-accédants en novembre 1997. **La non-revalorisation des plafonds de ressources a également conduit à réduire sensiblement le nombre de bénéficiaires.**

Lors de la discussion de la loi de finances en novembre 1999, votre rapporteur craignait, si le gouvernement ne voulait pas accorder les moyens

budgétaires nécessaires, qu'un nouvel aménagement du profit du prêt à taux zéro soit enregistré.

De fait, de nouvelles mesures de restriction du dispositif ont été prises, afin de limiter son coût budgétaire : un arrêté du 29 décembre 1999 a plafonné la subvention de l'Etat et un arrêté du 29 septembre 2000 a réduit la période de remboursement des prêts.

Ainsi, depuis la réintégration des crédits du prêt à taux zéro dans le budget du logement, les mesures se succèdent pour limiter son coût budgétaire.

En effet, le prêt à taux zéro était auparavant financé par un compte d'affectation spéciale alimenté par un prélèvement sur les collecteurs du 1% logement.

La convention du 3 août 1998 a permis de mettre fin au démantèlement progressif du 1 % logement. Le taux de collecte est maintenu à 0,45 % pendant toute la durée de la convention, et la lourde charge de financement du prêt à taux zéro ira en diminuant : la convention donne le montant exact des prélèvements sur le 1 % logement et ces prélèvements sont dégressifs jusqu'à s'éteindre sur 5 ans.

Aux termes de la convention, l'Union d'économie sociale du logement (UESL), qui regroupe les organismes collecteurs, verse donc les montants suivants :

- 6,4 milliards de francs en 1999 ;
- 5 milliards de francs en 2000 ;
- 3,4 milliards de francs en 2001 ;
- 1,8 milliard de francs en 2002.

La contribution s'éteint en 2003. En contrepartie, l'Etat s'engage à maintenir le taux de participation à 0,45 % des salaires et à n'effectuer aucun autre prélèvement.

Il résulte de ces dispositions un écart croissant entre les ressources tirées du 1 % logement et les montants nécessaires pour financer le prêt à taux zéro.

Votre rapporteur estime qu'il est important de maintenir un niveau d'aide suffisant à l'accession à la propriété des ménages modestes. A cet égard, il rappelle les propos qu'il tenait déjà dans son rapport sur le budget du logement pour 1999 : « la convention du 3 août 1998 n'aura d'effet que si l'Etat parvient à dégager 15 milliards de francs sur la période quinquennale de la convention. Il s'agit d'un effort très important : il conviendra donc d'être très

vigilant à ce que l'Etat respecte son engagement de ne plus recourir au financement du prêt à taux zéro par le 1% logement. » Il semble que l'Etat peine à trouver les 15 milliards de francs requis.

2. Des crédits en diminution

Les crédits du prêt à taux zéro s'élèveront à 5,85 milliards de francs en 2001, soit une légère diminution par rapport à 2000 (- 30 millions de francs). Compte tenu de la croissance de la demande et de l'augmentation des taux d'intérêt, qui conduisent à l'augmentation du coût moyen des prêts, **cette légère diminution de la dotation traduit en réalité une baisse sensible de l'efficacité du dispositif.**

Sans être sacrifiés, les moyens en faveur de l'accession à la propriété des ménages modestes ne cessent de se réduire en termes réels. En effet, même si le programme de distribution de 110.000 prêts est maintenu, on peut constater un écart croissant entre le nombre de prêts budgétés et le nombre de prêts effectivement consommés.

Ecart entre le nombre de prêts annoncé et le nombre de prêts financés

	1999	2000	2001
Prêts à taux zéro prévus au budget	120.000	110.000	110.000
prêts à taux zéro financés	126.700	115.000	?

Dans ces conditions, le risque d'un affaiblissement de la solvabilité des ménages, particulièrement des plus modestes, est réel, et ne pourra être contré que par une action efficace des pouvoirs publics.

Compte tenu du nombre de demandeurs et du coût moyen du prêt, la dotation en faveur du prêt à taux zéro devrait être complétée d'environ 1 milliard de francs pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés.

C. LA SÉCURISATION DES PRÊTS À L'ACCESSION SOCIALE

1. Le fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS)

L'article L. 312-1 du code de la construction et de l'habitation charge le FGAS de gérer pour le compte de l'Etat la garantie que celui-ci accorde aux prêts PAS et aux prêts à taux zéro. Le FGAS est alimenté en recettes par :

- une cotisation de l'Etat égale à 1,25 % des prêts garantis ; cette cotisation est prélevée sur le compte d'avance de l'Etat à la société de gestion du FGAS lors de la déclaration du prêt par l'établissement prêteur ;

- une cotisation de l'établissement prêteur égale à la cotisation de l'Etat et prélevée simultanément ;

- une commission annuelle sur l'encours des prêts garantis (0,2 % de l'encours) ;

- la rémunération des fonds.

En 2000 l'augmentation du montant moyen des PAS et de leur nombre avait conduit à une dotation complémentaire. La dotation de l'Etat au fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS) était revalorisée de 125 millions de francs (+ 41,6 %). Il s'agissait d'une augmentation « mécanique » prenant en compte l'augmentation attendue des prêts à l'accession sociale, ce qui ne reflète en rien les risques couverts.

Cependant, la trésorerie du FGAS s'élevait à 3,6 milliards de francs à la clôture de l'exercice 98/99 et le nombre de sinistres était extrêmement faible. Début juillet 1999, 59 sinistres étaient déclarés depuis la mise en place du FGAS, 28 avaient été pris en charge pour une indemnisation totale de 2,64 millions de francs.

Dans ces conditions, l'accroissement des dotations aux FGAS pour 2000 allait à contre-courant de l'évolution de ce fonds.

Votre rapporteur estimait nécessaire que la réflexion sur les moyens budgétaires accordés au FGAS aboutisse, alors même qu'un nouveau dispositif de sécurisation des prêts devait permettre de limiter son champ d'intervention.

De fait, un accord a pu être trouvé sur ce point le 29 juin 2000. Le taux de la cotisation de l'Etat et des établissements prêteurs a été réduit de 1,25 % à 1 % et le taux de la commission annuelle de 0,2 % à 0,13 %. La contribution de l'Etat au fonds de garantie de l'accession sociale sera donc réduite de 55 millions de francs pour 2001, à 370 millions de francs.

2. Un nouveau dispositif de sécurisation

Rappelons que depuis le 1er 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 et 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. Après un an de chômage, l'accédant bénéficie d'un allègement de moitié de ses annuités d'emprunt pendant douze mois. Le remboursement de l'avance n'intervient qu'en fin de période d'emprunt, sans intérêt.

La seconde convention ne concerne que les salariés des entreprises assujetties au 1% logement. Les ménages doivent remplir une des conditions suivantes :

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

L'aide est proposée sous la forme d'une avance sans intérêt, prenant en charge 50 % de la mensualité des prêts immobiliers en cours dans la limite de 2.500 francs par mois, pour une durée maximale de 12 mois. L'avance est remboursable sur une durée maximale de 10 ans.

De plus, l'article premier de la loi du 18 décembre 1998 relative à l'emploi des fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction, entérine les interventions du 1 % logement issues de la convention du 14 mai 1997 relative aux emplois très sociaux. Cette convention a mis en place des aides pour certaines catégories de personnes (notamment les jeunes) confrontés à des difficultés particulières de logement. Aussi, les emplois du 1 % logement ont été étendus aux aides directes aux personnes physiques pour le changement de logement, le maintien dans celui-ci ou l'accès au logement locatif. Ces aides peuvent prendre la forme de financement du dépôt de garantie ou l'octroi d'une caution, d'aides particulières (octroi de prêts relais ou prise en charge de supplément de loyer pendant une période déterminée) en cas de mobilité professionnelle ou de perte d'emploi.

Enfin, cet article permet de rendre plus lisible la participation des organismes 1 % logement à des emplois très sociaux dans le domaine du logement (recherche et prospection de logements pour des défavorisés par exemple) ainsi que leur soutien aux associations d'information du public sur le logement dès lors que ces dernières font l'objet d'un agrément (comme le réseau des ADIL).

II. UNE REFORME POUR LA RENOVATION DU LOGEMENT PRIVE SANS MOYENS NOUVEAUX

A. UNE REFORME BIENVENUE..MAIS A SURVEILLER

1. Une réforme simplificatrice

Le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains a engagé une réforme du financement des travaux d'amélioration du parc privé qui se traduira par le regroupement à partir de 2001 auprès d'un seul organisme public, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), des outils et moyens financiers mis en oeuvre pour l'amélioration des logements privés, dont l'actuelle prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) destinée aux propriétaires occupants.

Un décret en Conseil d'Etat définira l'organisation et le fonctionnement de la nouvelle agence ainsi que les règles de fond pour l'attribution des aides pour lesquelles continuent à être conservées des règles d'éligibilité spécifiques mais qui verront leurs contributions de gestion harmonisées.

A travers cette réforme, il s'agit de faire de l'ANAH qui pourra également intervenir pour la transformation d'immeubles en logement, le vecteur privilégié pour engager le parc immobilier privé dans la politique de renouvellement urbain. Outre une uniformisation de la gestion des aides au parc privé, cette « grande ANAH » a pour objectif de mobiliser au service de la politique de renouvellement urbain qui ne saurait se limiter aux seuls quartiers d'habitat social public, les dispositifs d'aides à l'habitat privé, comme notamment le soutien aux copropriétés dégradées ou la lutte contre l'insalubrité.

Les principaux axes de cette réforme sont :

- en termes d'organisation et de fonctionnement: l'extension des compétences de l'agence et l'origine budgétaire de ses ressources a justifié une redéfinition du rôle des autorités de tutelle tout en conservant la souplesse de fonctionnement de l'établissement. Ainsi, si la définition des règles d'éligibilité aux dispositifs d'aides (conditions de ressources des demandeurs, champ des immeubles...) est de nature réglementaire, la détermination des règles financières d'attribution (assiette, taux, modalité de versement...) devrait, elle, relever de décisions du conseil d'administration.

- en matière de lutte contre l'insalubrité, afin d'accroître l'opérationnalité des travaux d'office conduits par une commune qui se substituerait à un propriétaire défaillant pour la réalisation des travaux de sortie d'insalubrité, la

subvention de l'ANAH pourrait être accordée aux communes par un dispositif de subrogation.

Les régimes de la PAH et de la subvention de sortie d'insalubrité (SSI) seraient améliorés sous réserve de la réalisation de certaines conditions.

Le régime actuel de la PAH et de la SSI en opération programmée d'amélioration de l'habitat et à fortiori en secteur diffus apparaît insuffisant pour solvabiliser suffisamment les propriétaires occupants aux ressources faibles voire modestes et leur permettre de réaliser les travaux de remise à niveau aux conditions d'habitabilité minimale. L'objectif de la réforme devra être de permettre par l'amélioration des aides à la pierre concernant les propriétaires occupants (PAH et SSI) de solvabiliser ces ménages en vue de la réalisation de véritables travaux d'amélioration dépassant l'auto-réhabilitation et de renforcer le caractère incitatif du dispositif opérationnel d'OPAH.

2. Une réforme qui ne doit pas desservir les propriétaires-bailleurs

Votre rapporteur estime que la réforme de l'ANAH est bienvenue. L'an dernier, il faisait part des incohérences de la politique de rénovation du logement privé, éparpillée entre de multiples dispositifs de subventions.

La réforme de l'ANAH et de la PAH est donc satisfaisante en ce qu'elle procède à un début de simplification des aides à la rénovation de l'habitat privé.

Toutefois, votre rapporteur estime qu'il faudra prendre garde à ce qu'elle ne défavorise pas les propriétaires-bailleurs au profit des propriétaires occupants.

En effet, il est tout à fait légitime de revaloriser les dotations en faveur des propriétaires aux revenus modestes. Mais ce n'est pas une justification suffisante pour diminuer l'aide aux bailleurs, lorsque l'on connaît aussi le rôle du parc privé dans l'hébergement de locataires à revenus modestes.

Votre rapporteur rappelle que la réforme des aides au logement n'a pas été financée à enveloppe constante, mais en puisant sur les aides à la pierre. Il trouve tout de même paradoxal que toute réforme des aides à la pierre soit financée sur les aides à la pierre elles-mêmes.

Il rappelle enfin que la taxe additionnelle au droit de bail, acquittée par les propriétaires-bailleurs, a été maintenue sous forme de contribution nouvelle, alors même que le droit de bail a été supprimé pour les locataires. Or, cette taxe rapporte 3,5 milliards de francs, soit beaucoup plus que les dotations d'investissement à l'ANAH qui sont de 2,2 milliards de francs. Un écart encore croissant entre la fiscalité applicable aux bailleurs et les aides dont ils peuvent bénéficier serait un très mauvais coup porté au logement privé locatif.

De surcroît, pour la première année de réforme des aides au logement privé, votre rapporteur s'étonne que les dotations soient en baisse. Il espère que la fusion des deux dispositifs d'aides aux propriétaires-bailleurs et d'aides aux propriétaires occupants ne se traduira pas par des économies de crédits d'investissement.

B. DES MOYENS FINANCIERS EN LEGERE BAISSSE POUR 2001

1. Bilan de l'activité de l'ANAH et de la PAH

L'activité liée à la PAH a connu une légère amélioration ces trois dernières années : après avoir connu une diminution en 1997, le nombre de primes accordées est reparti à la hausse pour atteindre un point haut en 1999 (77.414 primes accordées) avec toutefois une subvention moyenne inchangée depuis pratiquement dix ans.

PAH	Nombre de primes accordées	Montant total des primes en MF	Montant moyen unitaire en F (Francs courants)
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
1999	77 414	841,6	10 872

En ce qui concerne l'ANAH, l'activité est restée relativement stable ces trois dernières années. Le nombre de logements anciens subventionnés a eu tendance à diminuer depuis 1996 (de 88.400 logements à 87.000), au profit du parc récent (de 23.400 à 31.400 logements). Au total, 118.000 logements ont été réhabilités en 1999, contre 111.000 en 1996.

Activité de l'ANAH depuis 1999

	1996	1997	1998	1999
- PARC ANCIEN (construit avant 1948)				
• Subventions engagées (MF)	2 311	2 030	1 988	2 114
• Montant de travaux subventionnables (MF)	8 045	7 602	7 561	7 947
• Nombre de dossiers agréés	41 210	40 200	40 900	42 485
• Nombre de logements subventionnés	88 400	83 400	85 160	87 000
dont logements améliorés avec travaux sur parties privatives	55 400	51 800	52 270	53 800
- PARC RECENT				
• Subventions engagées (MF)	284	308	320	391
• Montant de travaux subventionnables (MF)	1 017	1 150	1 162	1 427
• Nombre de dossiers agréés	7 340	8 390	9 700	11 765
• Nombre de logements subventionnés	23 400	24 200	26 040	31 400
dont logements améliorés avec travaux sur parties privatives	11 600	13 500	15 030	17 200
- ENSEMBLE DU PARC				
• Subventions engagées (MF)	2 595	2 338	2 308	2 505
• Montant de travaux subventionnables (MF)	9 062	8 752	8 723	9 374
• Nombre de dossiers agréés	48 550	48 590	50 600	54 250
• Nombre de logements subventionnés	111 800	107 600	111 200	118 400
dont logements améliorés avec travaux sur parties privatives	67 000	65 300	67 300	71 000
- dont OPAH :				
• Subvention engagées (en MF)	865	745	732	815
• Nombre de logements subventionnés	27 500	26 800	28 300	29 300
- dont PST				
• Subventions engagées (en MF)	479	374	360	436
• Nombre de logements subventionnés	4 300	3 200	3 050	3 470

2. Les moyens budgétaires

En ce qui concerne les moyens budgétaires, les dotations de la PAH ont été revalorisées pour atteindre 800 millions de francs en 2000.

Les dotations en faveur de l'ANAH se sont stabilisées à 2,2 milliards de francs, après avoir atteint un point haut en 1995 (2,5 milliards de francs). le budget d'investissement de l'ANAH est pratiquement inchangé depuis trois ans.

(en francs)

	Subvention d'investissement versée par l'Etat (chap. 65-48 art.90)	
	AP	CP
1992	1 859 000 000	1 851 000 000
1993	2 260 000 000	2 000 000 000
1994	2 260 000 000	2 015 000 000
1995	2 475 500 000	2 419 000 000
1996	2 110 000 000	2 135 000 000
1997	2 215 050 000	2 092 750 000
1998	2 200 000 000	2 105 000 000
1999	2 200 000 000	2 140 000 000
2000	2 200 000 000	2 200 000 000

Pour 2001, les moyens dévolus à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et à la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH), sont fusionnés, conformément à la réforme introduite dans la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain¹.

Cette fusion s'accompagne d'une forte réduction des crédits de paiement ouverts pour 2001 : 2,7 milliards de francs contre 3 milliards de francs en 2000 (-9,4 %).

Votre rapporteur estime que pour la première année de réforme de l'ANAH, la réduction de ses moyens d'intervention est un signal très négatif.

La réduction des crédits pourrait laisser craindre une réduction des programmes de l'ANAH. Toutefois, pour 2001, l'établissement public puisera vraisemblablement dans sa trésorerie pour compenser la chute des dotations budgétaires.

La trésorerie de l'ANAH devrait compenser en 2001 la baisse des dotations budgétaires. L'évolution du fonds de roulement constitué pour l'essentiel de trésorerie est la suivante :

¹ A l'exception d'un reliquat de crédits de paiement sur la ligne budgétaire consacrée à la PAH, pour 440 millions de francs.

Situation au :	Fonds de roulement
31 décembre 1992	828 MF
31 décembre 1993	842 MF
31 décembre 1994	665 MF
31 décembre 1995	1 019 MF
31 décembre 1996	1 034 MF
31 décembre 1997	439 MF
31 décembre 1998	579 MF
31 décembre 1999	734 MF

Cette solution ne peut pourtant avoir de caractère pérenne et de nouveaux moyens devront donc être dégagés en 2002 pour ne pas pénaliser la rénovation du logement privé.

III. DEVELOPPER L'AIDE A L'INVESTISSEMENT LOCATIF

A. UN NOUVEAU DISPOSITIF EN FAVEUR DU LOGEMENT INTERMEDIAIRE

L'article 96 de la loi de finances pour 1999 a créé un nouveau dispositif fiscal en faveur du logement locatif privé (dispositif dit « Besson »), en remplacement du régime d'amortissement autonome pour les biens locatifs neufs prévu par l'article 29 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (dispositif dit « Perissol »), qui s'est achevé au 31 août 1999 pour les immeubles ayant obtenu un permis de construire avant le 31 décembre 1998.

Dans le neuf, le propriétaire doit prendre l'engagement de louer le logement nu à usage d'habitation principale pendant une durée au moins égale à 9 ans soit à une personne physique, soit à une personne morale. L'avantage fiscal dans le neuf consiste en un régime d'amortissement : le bailleur déduit de ses revenus fonciers 8 % du prix du logement les 5 premières années et 2,5 % de ce prix les 4 suivantes. A l'issue des neuf ans, il a la possibilité de continuer à amortir son bien à raison de 2,5 % par an pendant 6 ans si les conditions demeurent respectées. L'option pour l'amortissement du logement entraîne la possibilité d'amortir les gros travaux et la baisse de 14 % à 6 % du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers, pendant la durée d'amortissement.

Dans l'ancien, le bailleur doit prendre l'engagement de louer le logement nu à usage d'habitation principale pendant une durée au moins égale à 6 ans. L'avantage fiscal consiste en un relèvement du taux de la déduction forfaitaire sur

les revenus fonciers de 14 % à 25 % pendant 6 ans, puis par période renouvelable de 3 ans si les conditions demeurent respectées.

L'objectif de ce nouveau dispositif fiscal est de créer un véritable parc locatif intermédiaire, qui de fait accueillerait des ménages sous une double condition de ressources et de loyers.

Les locataires sont en effet soumis à **des plafonds de ressources** stricts, identiques pour la location dans le neuf ou dans l'ancien :

Plafonds de ressources des locataires

Composition du foyer locataire :	IdF	Province
Personne seule (PS)	116 430 F	97 200 F
Couple marié (CM)	191 350 F	148 830 F
PS ou CM +1	229 830 F	178 190 F
PS ou CM + 2	274 370 F	215 650 F
PS ou CM + 3	325 000 F	253 110 F
PS ou CM + 4	365 490 F	285 510 F
Majorations par personne à charge	+ 41 510 F	+ 32 400 F

Source : DGUHC

De même, les loyers sont encadrés L'engagement du contribuable prévoit que les loyers et les ressources du locataire ne doivent pas excéder des plafonds fixés par le décret n° 99-244 du 29 mars 1999. Ces plafonds sont revalorisés chaque année. Pour les locations dans le neuf conclues en 2000, les loyers plafonds s'élèvent à 76 F en zone 1 bis (Paris et communes limitrophes), 66 F en zone 1 (reste de l'agglomération parisienne), 51 F en zone 2 (reste de l'Ile de France et agglomérations de plus de 100 000 habitants), et 46 F en zone 3 (reste du territoire). Pour les logements anciens, les plafonds de loyer sont fixés pour 2000 à 66 F en zone 1 bis, 56 F en zone 1, 36 F en zone 2 et 31 F en zone 3. Les plafonds de ressources sont les mêmes que pour les logements neufs. Le logement doit répondre en outre à certaines normes d'habitabilité, annexées au décret du 29 mars 1999.

L'avantage fiscal est donc conditionné à cette vocation « sociale » et doit, par conséquent, être suffisamment incitatif pour compenser en partie les restrictions apportées par le respect d'un plafond de loyer.

B. UN DISPOSITIF FISCAL ASSEZ LENT A SE METTRE EN PLACE...

Le dispositif d'amortissement dit « Perissol » a soutenu le secteur de la construction pendant plusieurs années, de 1996 à 1999.

En 1996, environ 30.000 logements ont été acquis sous le bénéfice de ce régime fiscal, puis de 45.000 à 50.000 logements en 1998. En 1999, dernière année d'application de l'amortissement « Perissol », le secteur de la construction a progressé de 13 %, et les mises en chantier ont atteint 317.600 unités.

Le nouveau régime « Besson » a été adopté dans la loi de finances pour 1999. Toutefois, la transition avec l'ancien régime fiscal est relativement longue.

De fait, le nombre d'investisseurs ayant opté pour le nouveau régime « Besson » n'est pas encore connu. Il n'est pas encore possible de chiffrer ses effets pour la construction immobilière ou la mise en location de logements anciens. Selon le ministère du logement, les premières réalisations ne devraient être visibles qu'à partir du second semestre 2000.

Si aucune information n'est donnée sur le nombre d'investisseurs, votre rapporteur estime que c'est en raison de leur nombre encore trop restreint.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a chiffré le coût des mesures fiscales contenues dans le statut du bailleur privé.

	Mesure dans le neuf (en MF)	Mesure dans l'ancien (en MF)	Coût total
Année budgétaire 2000	96	50	146
Année budgétaire 2001	370	99	469
Année budgétaire 2002	735	149	884
Année budgétaire 2003	1100	198	1298
Année budgétaire 2004	1465	248	1713
Année budgétaire 2005	1769	297	2066

Source : DGUHC

Ainsi, le coût de l'avantage fiscal pour le logement neuf en 2000 est estimé à 96 millions de francs et à 370 millions de francs pour 2001. Le coût pour le logement neuf devrait atteindre 1,5 milliard de francs dans 4 ans.

Le nouveau régime en faveur du logement ancien apparaît quant à lui extrêmement restreint, puisque après six ans d'application, le ministère de l'économie et des finances envisage qu'il coûtera moins de 300 millions de francs par an.

C. ..UN DISPOSITIF A AMÉLIORER

Une des raisons pour lesquelles le nouveau dispositif « Besson » tarde à démarrer est son caractère trop restrictif, alors même que l'investisseur doit louer à des personnes sous conditions de ressources et avec la contrainte spécifique constituée par le respect d'un plafond de loyer, notamment en Ile-de France.

Le dispositif actuel prévoit que le locataire doit être une personne physique, autre qu'un membre du foyer fiscal du propriétaire, un ascendant ou un descendant. Si le logement est la propriété d'une société non soumise à l'impôt sur les sociétés, et que cette société loue à l'un des associés ou un membre du foyer

fiscal, un ascendant ou un descendant d'un associé, ce dernier ne peut bénéficier de la déduction au titre de l'amortissement.

Ces dispositions, qui sont reprises pour le dispositif en faveur du logement ancien, paraissent exagérément restrictives.

L'interdiction de louer à un membre du foyer fiscal, un ascendant ou un descendant est justifiée, selon le gouvernement, par le souci d'éviter des abus.

Toutefois, considérant que le dispositif fiscal s'accompagne de nombreuses conditions relatives, en particulier, aux revenus du locataire, les cas d'abus devraient être exceptionnels.

De plus, il apparaît que l'interdiction de louer à un ascendant ou descendant pourrait être contournée lorsque l'ascendant ou le descendant partage le logement avec une autre personne, qui pourra être titulaire du bail.

L'interdiction totale de louer à un ascendant ou à un descendant constitue une restriction susceptible de détourner nombre d'investisseurs de la location, s'ils savent qu'ils perdront tout avantage fiscal en louant à une personne de leur famille.

L'encouragement à l'investissement locatif conventionné est d'autant plus important que la reprise du marché immobilier commence à créer des tensions sur le marché locatif. Rendre le dispositif fiscal en faveur du logement « intermédiaire » plus incitatif apparaît donc comme un objectif prioritaire, et d'abord pour les locataires eux-mêmes.

MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DE CREDITS NON RECONDUCTIBLES

- 65.000 francs sur le titre IV, chapitre 44-30, article 20 « actions de concertation, de formation et d'animation dans le secteur du logement et de l'urbanisme » ;

- 600.000 francs en autorisations de programme et crédits de paiement (AP et CP) sur le titre VI, chapitre 65-48, article 10 « construction et amélioration de l'habitat locatif social ».

II. AUTRES MODIFICATIONS DE CREDITS

L'Assemblée nationale a adopté un amendement diminuant de 490 millions francs les mesures nouvelles du titre IV de la section urbanisme et logement, afin de requalifier dans la catégorie des services votés l'extension en année pleine de l'actualisation des barèmes des aides personnelles au 1er juillet 2000.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 31 octobre 2000, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé, sur le **rapport de M. Jacques Pelletier, rapporteur spécial**, à l'examen des crédits de l'équipement, des transports et du logement consacrés à l'urbanisme et au logement dans le projet de loi de finances pour 2001.

A l'issue de sa présentation, **M. Jacques Pelletier** s'est déclaré favorable à l'adoption du budget de l'urbanisme et du logement.

En réponse à M. Alain Lambert, président, il a déclaré que dans tous les pays de l'Union européenne, la part de la construction sociale dans la construction neuve tendait à diminuer et que, dans ces conditions, la faiblesse de la construction sociale en France n'était en rien une exception.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé d'attendre l'audition de M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement, avant de se prononcer sur les crédits de l'équipement des transports et du logement - II. Urbanisme et logement, le président Alain Lambert ayant rappelé, tout en le déplorant, que les crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement ne donneraient lieu qu'à un seul vote.

Dans une séance tenue le mardi 21 novembre 2000, la commission a décidé de proposer au Sénat **de rejeter les crédits du ministère de l'équipement, des transports et du logement.**

Réunie le **mardi 31 octobre 2000**, sous la présidence de **M. Alain Lambert , président**, la commission des finances a procédé à l'examen des crédits du ministère de l'Équipement, des transports et du logement (**II. Urbanisme et logement**).

Le **mardi 21 novembre 2000**, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat **le rejet des crédits** de l'Équipement, des transports et du logement pour 2001.