

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

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 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

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

ANNEXE N° 21

ÉQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME :

III - LOGEMENT

*Rapporteur spécial : M. Henri COLLARD*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, vice-présidents ; Emmanuel Hamel, René Régnault, Alain Richard, François Trucy, secrétaires ; Alain Lambert, rapporteur général ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Lorient, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A.590.

Sénat : 85 (1996-1997).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	5
<b>CHAPITRE PREMIER : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS</b> .....	11
<b>I. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DU LOGEMENT POUR 1997</b> .....	11
1. <i>Les dépenses ordinaires</i> .....	11
2. <i>Les dépenses en capital</i> .....	12
<b>II. LES AGRÉGATS</b> .....	12
1. <i>Les aides à la personne</i> .....	12
2. <i>Le logement</i> .....	14
3. <i>Les études, expérimentation, information</i> .....	15
4. <i>La recherche</i> .....	15
<b>III. ARTICLE 92 RATTACHÉ</b> .....	16
<b>CHAPITRE II : LA GESTION DES EXERCICES 1995 ET 1996</b> .....	17
<b>I. LES ASPECTS BUDGÉTAIRES DE LA RÉFORME DE L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ</b> .....	17
A. <b>UNE GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE NON EXEMPTÉ DE CRITIQUES</b> .....	17
B. <b>UN CONTRÔLE DES DÉPENSES THÉORIQUEMENT FACILITÉ</b> .....	20
<b>II. LA PRESSION CONTINUE DES AIDES PERSONNELLES</b> .....	20
<b>CHAPITRE III : L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ</b> .....	23
<b>I. LA RÉUSSITE DU PRÊT À TAUX ZÉRO</b> .....	23
<b>II. LA MONTEE EN PUISSANCE DU PRÊT D'ACCESSION SOCIALE</b> .....	27

<b>CHAPITRE IV : LE LOGEMENT LOCATIF</b> .....	31
<b>I. LE LOGEMENT SOCIAL EN MUTATION FINANCIERE</b> .....	31
A. LA REFORME DU FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION NEUVE.....	31
B. LA SITUATION FINANCIERE DES ORGANISMES HLM.....	35
<b>II. LE LOGEMENT LOCATIF PRIVE EN DEMI-TEINTE</b> .....	38
A. L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMELIORATION DE L'HABITAT.....	38
B. LA REFORME DU PRET LOCATIF INTERMEDIAIRE (PLI).....	40
<b>CHAPITRE V : LA MISE EN OEUVRE DU DROIT AU LOGEMENT</b> .....	43
<b>I. UN DISPOSITIF COMPLET POUR LE LOGEMENT DES PLUS MODESTES</b> .....	43
A. LE PLA TRÈS SOCIAL.....	43
B. LES OPÉRATIONS LES PLUS SOCIALES.....	44
C. L'ACTION DE L'ANAH EN FAVEUR DES LOCATAIRES DÉFAVORISÉS.....	46
D. LE FONDS POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES EN DIFFICULTÉ.....	47
1. <i>Les Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL)</i> .....	48
2. <i>L'aide au logement temporaire (ALT)</i> .....	49
<b>II. FAIRE FACE À LA LOURDE CHARGE DES AIDES À LA PERSONNE</b> .....	51
A. UN COÛT ÉLEVÉ LIÉ A L'ACCROISSEMENT DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES.....	51
1. <i>Un coût explosif</i> .....	51
2. <i>L'accroissement du nombre d'allocataires</i> .....	52
B. LA REFORME DE L'AIDE PERSONNALISÉE AU LOGEMENT.....	55
1. <i>Une unification des barèmes fondée sur le taux de participation</i> .....	55
2. <i>Un traitement indifférent à la nature des ressources</i> .....	56

<b>CHAPITRE VI : LA POLITIQUE DU LOGEMENT EN MILIEU RURAL.....</b>	<b>59</b>
<b>I. L'ETAT DES LIEUX : DE LOURDS BESOINS EN REHABILITATION.....</b>	<b>59</b>
A. LE PARC DE LOGEMENTS .....	59
B. LES AIDES DISTRIBUÉES .....	60
<b>II. UNE POLITIQUE PLUS ATTENTIVE DEPUIS 1993 .....</b>	<b>61</b>
A. LES DECISIONS PRISES EN 1993 ET 1994.....	61
B. LES DÉCISIONS PRISES EN 1995 ET 1996.....	62
C. LES PERSPECTIVES.....	63
<b>ANNEXE : MODIFICATIONS APPORTEES PAR L' ASSEMBLEE NATIONALE.....</b>	<b>67</b>

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

### Première observation

**Le budget du ministère du logement reste à un niveau élevé en 1997.** Certes inférieur au niveau de 1996 (42,1 milliards de francs) mais supérieur à celui de la loi de finances initiale pour 1995 (39,5 milliards de francs), il se maintient au-dessus des 40 milliards de francs. Il paraît ainsi souffrir moins que d'autres budgets d'intervention, de l'effort de réduction des dépenses de l'Etat et du déficit budgétaire.

Ce constat est confirmé si l'on regarde les dépenses (crédits de paiement) consolidées en faveur du logement dans le budget de l'Etat. S'ajoutent alors **au budget du logement** les dépenses en faveur du logement du **fonds d'aménagement de la région Ile-de-France** (661 millions de francs), du **nouveau fonds pour le logement des personnes en difficultés** (450 millions de francs) et du **fonds pour l'accession à la propriété** (3,5 milliards de francs). Cet effort consolidé progresse de 2,5 %.

Cependant, la stabilité des crédits dont le ministre du logement est ordonnateur ne doit pas masquer deux évolutions profondes.

La première est la **forte réduction de l'effort national en faveur du logement**. En effet, pour maintenir le niveau des dépenses budgétaires tout en participant à la réduction du déficit, il a fallu faire transiter par le budget de l'Etat des dépenses qui empruntaient d'autres canaux, et supprimer des dépenses fiscales. Ainsi, la participation des employeurs à l'effort de construction devra soustraire 7 milliards de francs de dépenses d'investissement directes pour les affecter à l'Etat. De même, l'expiration de deux importantes mesures fiscales telles que la réduction de 35 % des parts départementale et régionale des droits de mutation à titre onéreux et la réduction d'impôt sur le revenu pour intérêts d'emprunt vont réduire l'effort national en faveur du logement d'environ 5 milliards de francs chacune (la première dès 1997, la seconde à partir de 1998).

Il appartiendra à la commission des comptes du logement, en 1998, d'estimer cette réduction des dépenses de la nation en faveur du logement mais un **chiffre supérieur à 10 milliards de francs dès 1997 n'aurait rien d'étonnant.**<sup>1</sup>

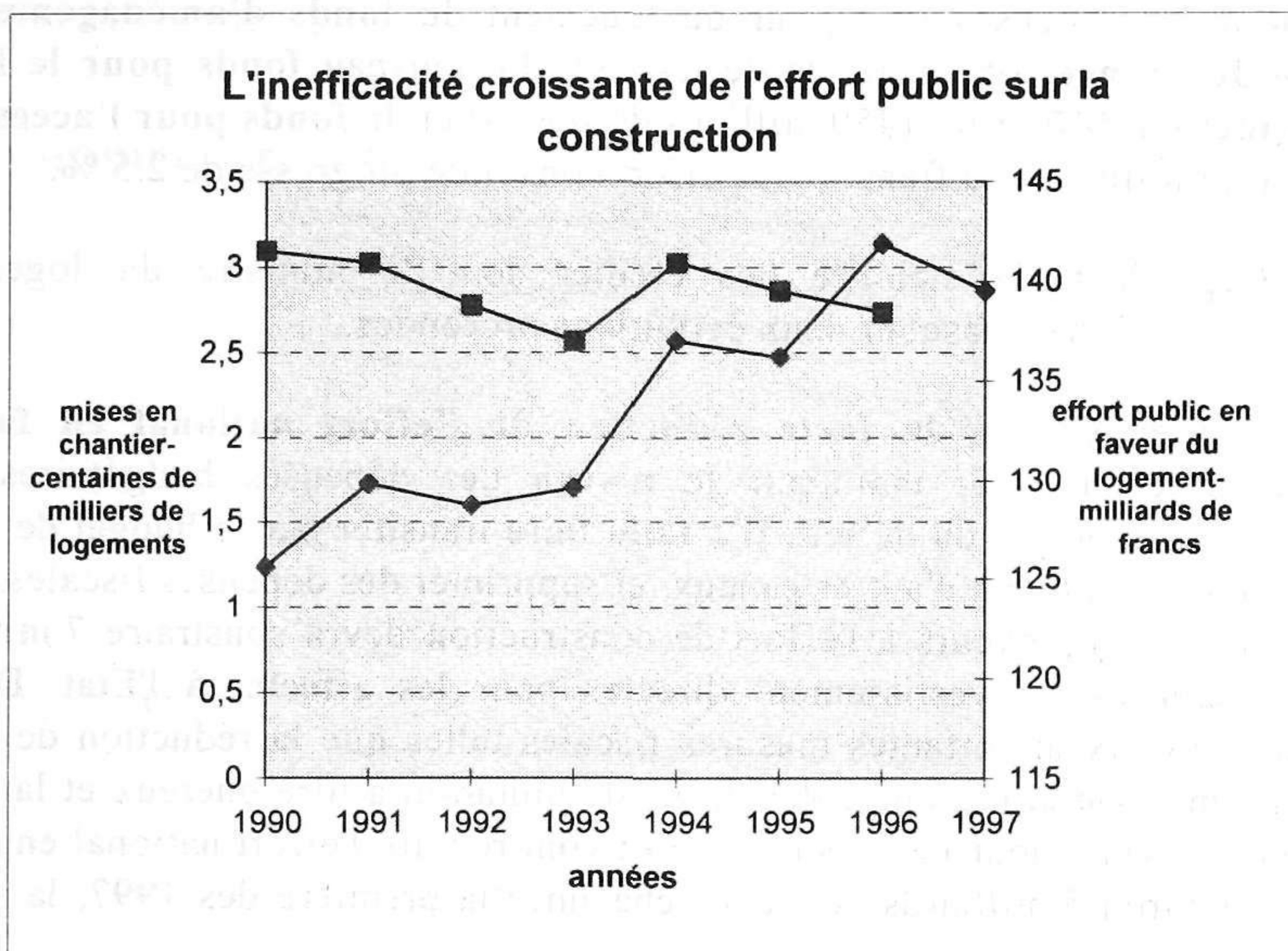
La seconde évolution est l'**accentuation du déséquilibre structurel au sein de ce budget entre les aides à la personne et les aides à la pierre**. L'Etat doit abandonner le terrain de la construction et de la réhabilitation sous la contrainte de ses obligations d'aide sociale. C'est l'idée même de politique de construction qui est mise en cause par le caractère dévorant des aides à la personne.

<sup>1</sup> Le ministère de l'économie et des finances fait état d'une réduction de 1,7% à 139,5 milliards de francs.

Sur ce point, le budget 1997 ne parvient pas à traduire les souhaits exprimés par votre commission lors du débat d'orientation budgétaire : une plus grande maîtrise des aides à la personne pour limiter la contraction des aides à la pierre.

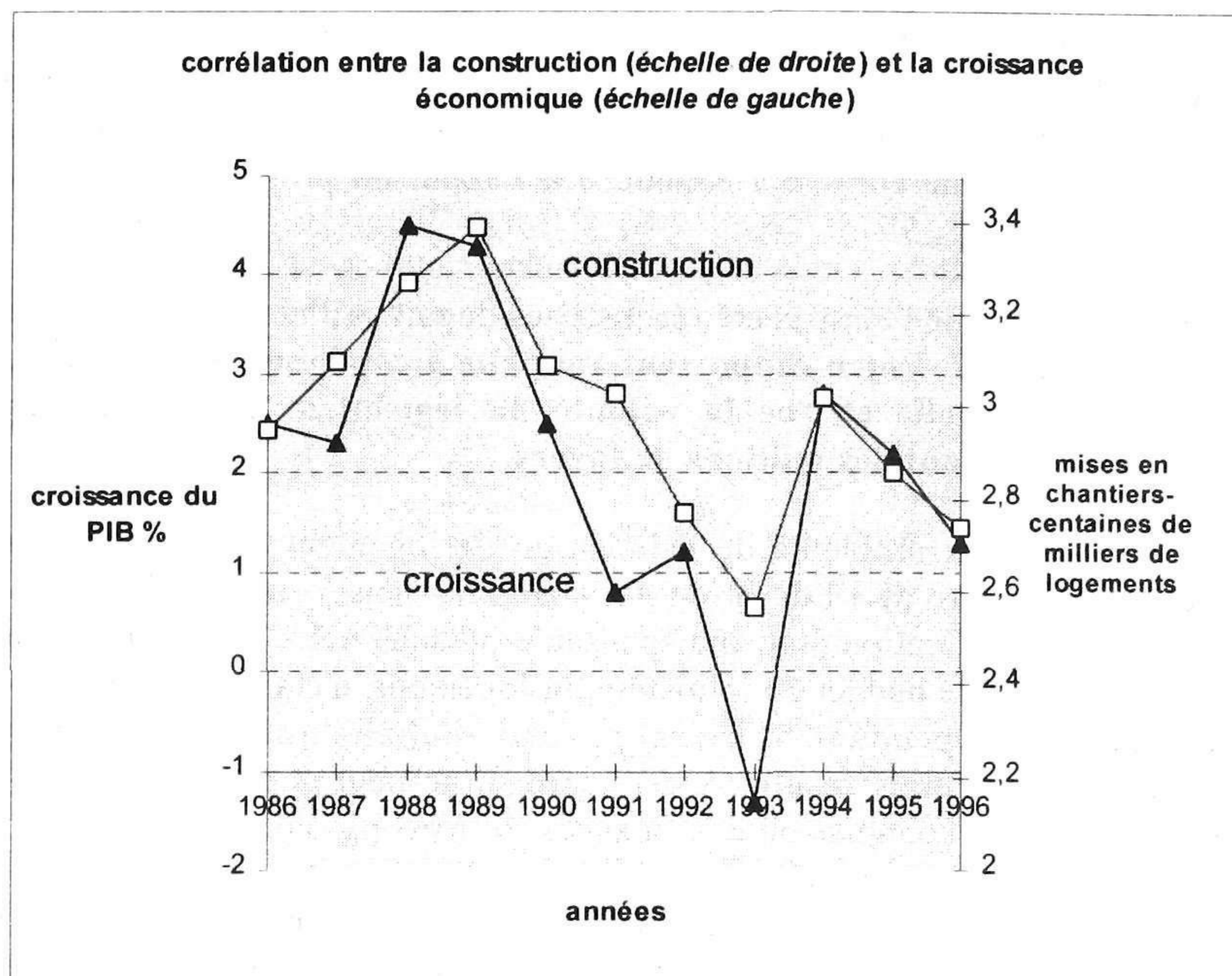
Ce budget est donc plutôt restrictif sur le plan de l'investissement, ce qui peut avoir des conséquences sur une activité traditionnellement soutenue par la dépense publique.

Votre rapporteur tient particulièrement à attirer l'attention sur ces deux aspects car si l'explosion des aides à la personne nuit à l'efficacité des aides au logement sur la construction, il est également vrai qu'il n'est pas de forte croissance économique sans un niveau élevé de mises en chantier.



Du fait de la réduction des aides à l'investissement, la croissance de l'effort public n'entraîne plus de croissance corrélative de la construction.

Mais, dans la période récente, aucune baisse de l'effort public en faveur du logement ne s'est traduite par une hausse des mises en chantier. La rigueur budgétaire bénéficie néanmoins de circonstances favorables : les taux d'intérêt sont très bas et les prix sont désormais abordables.



C'est le niveau de la construction, plus que la variation de ce niveau, qui semble avoir un lien avec la croissance économique. On ne peut cependant pas tirer de lien de causalité univoque de ce graphique : les deux variables rétroagissent. Une certitude demeure : pas de croissance sans construction.

**La réforme des aides à la personne, qui devait dégager 2,3 milliards de francs d'économie au cours de l'exercice 1996 n'a pas été entreprise. La loi de finances initiale pour 1996 a donc manifestement sous-évalué ce poste, et cela explique la forte progression observable en 1997.**

**Mais le gouvernement paraît décidé à une mise en oeuvre rapide, et votre rapporteur ne peut que l'y encourager.**

Un premier élément de réforme est contenu dans le présent projet de loi de finances: il s'agit de la suppression de la distinction entre l'APL 1 et l'APL 2. Rien ne justifie plus l'existence de deux barèmes pour les logements locatifs sociaux. S'agissant d'aides personnelles, la différenciation des aides doit se faire selon des critères tenant au ménage (taille, niveau de ressources) et non selon des critères tenant à l'immeuble. Cette fusion des barèmes de l'APL 1 et de l'APL 2 était d'ailleurs préconisée par le rapport de l'Inspection générale des finances de décembre 1994.

Il faudra persévérer, car il restera encore trois aides personnelles différentes - l'allocation de logement sociale (ALS), l'allocation de logement familiale (ALF) et l'aide personnalisée au logement (APL)- quand une seule serait justifiée. Cependant, l'unification des barèmes peut difficilement être réalisée sans coût, l'aide la plus efficace, l'APL, étant la plus coûteuse.

Outre cette simplification, le gouvernement annonce une rationalisation des barèmes selon deux axes : une prise en compte de la globalité des ressources des ménages; la suppression de la distinction injustifiée entre revenus du travail et revenus de transfert. Cette réforme était déjà annoncée à l'appui du projet de loi de finances pour 1996.

Les barèmes, qui n'ont pas été réactualisés depuis juillet 1994, devraient l'être enfin au 1er janvier 1997. **Votre rapporteur rappelle à cet égard que la loi<sup>1</sup> prévoit une actualisation annuelle et que la volonté du législateur doit être respectée s'agissant d'aides touchant des millions de foyers.**

Enfin, l'épineux problème de l'allocation de logement sociale des étudiants sera transféré au ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette clarification était indispensable puisque cette aide, qui occupe une place considérable dans le budget du ministère du logement, n'était pas maîtrisée par le ministre du logement. **Cependant, votre rapporteur souhaite que le problème ne soit pas seulement déplacé, mais résolu.** A cet égard, il ne peut que répéter une mise en garde constante de votre commission des finances : il n'est pas convenable d'augmenter le taux d'effort des ménages modestes par une pression générale sur les barèmes parce qu'on ne sait pas réduire une aide de confort accordée à une population particulière. Cette aide souvent injustifiée continuera en effet de peser sur l'effort national en faveur du logement au détriment d'autres actions plus utiles, telles que les interventions très sociales (Fonds de Solidarité pour le Logement, Aide au Logement Temporaire et logements d'urgence) qui bénéficient fort justement de l'attention du ministre et de plus de 600 millions de francs en moyens d'engagement dans le présent budget.

### Troisième observation

**Le budget du logement locatif social est peu modifié quant aux programmes physiques** : 80.000 PLA, 120.000 PALULOS comme en 1996. On ne décèle que des nuances : 30.000 PLA seront très sociaux (on ne peut que se féliciter du succès croissant de cette formule malgré les doutes qu'elle avait suscités à l'origine) et pour la première fois, le ministre du logement prévoit que 25.000 PLA seront consacrés à la réhabilitation d'habitats anciens.

En revanche, **les modalités de financement sont profondément bouleversées.** Il est difficile de dire aujourd'hui quel en sera l'effet, mais une contraction des programmes est malheureusement à craindre.

D'une part, la TVA à taux réduit (5,5 %) se substitue à la prime de 12 % du montant des travaux pour les PLA neufs. La neutralité financière de cette substitution doit être rapidement établie. Si tel était le cas, son principal intérêt serait de donner davantage de souplesse dans l'engagement des travaux par les offices. Cela supposerait alors une procédure administrative allégée, notamment en termes d'autorisation préfectorale.

---

<sup>1</sup> Article L.351-3 du code de la construction et de l'habitation.



D'autre part, il est très probable que les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction réduiront sensiblement leur action en faveur du logement locatif social, du fait du prélèvement de 7 milliards de francs qu'ils devront acquitter en 1997. En 1994, 6,3 milliards de francs avaient été investis par le "1 % logement" dans le parc locatif social et les collecteurs avaient participé à 68.100 PLA. De tels niveaux d'engagements sont exclus en 1997, même si le "1 % logement" tentera de faire face par l'emprunt, la baisse des taux d'intérêt de ses prêts et un effort sur ses frais de gestion.

#### **Quatrième observation**

Pour la cinquième année consécutive, **une forte priorité est accordée à l'accession à la propriété.** Le gouvernement a raison de poursuivre en ce sens. Il s'agit du souhait le plus cher de nos concitoyens.

Le prêt sans intérêt est un succès, 120.000 seront financés en 1997, contre plus de 130.000 en 1996. Le marché de la maison individuelle, qui avait fortement décliné de 1985 à 1993, progresse depuis de façon irrégulière mais continue.<sup>1</sup> Ce retournement de tendance traduit la réalisation d'une aspiration profonde des Français qui avait été contrariée pendant de longues années.

**Les moyens mis à la disposition des accédants à la propriété sont probablement les plus complets jamais mis en place.** Le prêt à taux zéro se révèle un excellent produit d'accession sociale, les quatre cinquièmes des ménages bénéficiaires ne disposant pas de plus de 3 SMICs et demi. Le prêt d'accession sociale (PAS), après des débuts balbutiants, a connu une montée en puissance significative (6.000 par mois au premier semestre 1996, notamment en complément du prêt à taux zéro)<sup>2</sup>. Dans le secteur libre, les accédants bénéficient de la démarche opiniâtre du ministère de l'économie et de la Banque de France en vue de réduire les taux d'intérêt, pratiquement au plus bas depuis la seconde guerre mondiale, et parmi les plus bas du monde.

Les conditions sont donc réunies pour que l'accession à la propriété connaisse un vif succès.

#### **Cinquième observation**

Le ministère du logement parvient dans l'ensemble à maintenir ses priorités malgré une forte contrainte financière. **Une large zone d'ombre ternit cependant cet effort remarquable: le mauvais traitement du logement ancien.**

---

<sup>1</sup> La construction de maisons individuelles excède celle de logements collectifs depuis le second trimestre 1995 (environ 35.000 par trimestre)

<sup>2</sup> Il semble cependant que le dispositif de sécurisation des PAS qui devait être confié au « 1 % logement » soit aujourd'hui au point mort.

Elle résulte de la conjonction de deux facteurs : **une baisse des crédits budgétaires et l'expiration de mesures fiscales favorables.**

La réduction des crédits budgétaires est d'abord manifeste s'agissant de **l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat**. L'écart entre les crédits de l'agence pour la réhabilitation du parc locatif privé et la taxe additionnelle au droit de bail, censée la financer, atteint un niveau sans précédent (le rendement de la TADB est évalué à 3,2 milliards de francs, les crédits de l'ANAH s'élèvent à 2 milliards de francs). Ensuite, la mesure de réduction de la quotité de travaux pour bénéficier d'un prêt à taux zéro (de 35 % à 20 % du coût total), qui n'a pas achevé sa montée en puissance, se termine fin 1996. Un crédit d'un milliard de francs avait été ouvert pour cette disposition et il sera probablement dépassé. Enfin, les autorisations de programme de la prime à l'amélioration de l'habitat (600 millions de francs) seront probablement insuffisants (800 millions de francs auront été nécessaires en 1996).

Dans le même temps, de nombreuses mesures fiscales en faveur du logement ancien arrivent à échéance. Parmi elles, deux méritent de retenir l'attention : la réduction d'impôt pour intérêts d'emprunt et la réduction de 35 % des parts départementale et régionale des droits de mutation à titre onéreux.

Lorsqu'a été créée l'avance à taux nul pour le logement neuf, celle-ci ne pouvait se cumuler avec la réduction d'impôt pour intérêts d'emprunt. En 1997, ni l'une ni l'autre ne seront utilisables pour le logement ancien. Certes, la réduction du barème de l'impôt sur le revenu compense la perte d'un certain nombre d'avantages fiscaux. Certes, la détention des logements anciens est favorisée par la rénovation du régime de la réduction d'impôt pour grosses réparations. Mais aucune de ces deux compensations ne concerne directement **l'acquisition** de logements anciens avec peu de travaux, déjà relativement pénalisée dans le secteur locatif par la création de l'amortissement "Périssol"<sup>1</sup>.

Cette réorientation de l'économie du logement vers l'acquisition de biens neufs est partiellement involontaire. Elle résulte en effet de la conjonction de mesures d'ordre général touchant la dépense publique ou la fiscalité du revenu, et de mesures sectorielles. **Or, délaissier le logement ancien serait une grave erreur. Le marché du logement est un continuum. En rompre un segment revient à casser le marché<sup>2</sup>. C'est pourquoi il conviendrait que le débat sur ce projet de loi de finances permette de prendre des dispositions de nature à éviter une rechute des transactions au début de 1997.**

---

<sup>1</sup> L'Assemblée nationale a décidé de proroger d'un an la réduction d'impôt pour intérêts d'emprunt pour le logement ancien.

<sup>2</sup> Sur 100 transactions réalisées dans l'ancien, 28 sont des opérations d'acquisition-amélioration, et 10 donnent lieu à l'achat d'un logement neuf. Source : CEREVE.

## CHAPITRE PREMIER

### PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

#### I. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DU LOGEMENT POUR 1997

Les crédits demandés pour le ministère du logement atteignent 40,3 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une réduction de 4,4 % par rapport au budget voté de 1996.

Nature des crédits (en millions de francs)	Budget voté de 1996	Loi de finances initiale 1997	LFI 1997/ LFI 1996
Dépenses ordinaires .....	27.925,9	29.936,6	+ 7,2 %
Dépenses en capital (crédits de paiement) .....	14.225,7	10.386,7	- 27,0 %
<b>Total</b> .....	<b>42.151,6</b>	<b>40.323,3</b>	<b>- 4,4 %</b>

#### 1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires, qui représentent 74,2 % des crédits du logement (contre 66,1 % en 1996) continuent d'augmenter sensiblement (+ 7,2 %).

Les interventions constituent l'essentiel de ces dépenses (29,9 milliards de francs), les moyens de fonctionnement du budget du logement étant assurés par la section urbanisme et services communs du ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme.

## 2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital (CP) représentent 10,4 milliards de francs, soit une nette régression (-27,0 %) par rapport à la loi de finances pour 1996. Cependant, il convient de tenir compte du compte d'affectation spéciale 902-30 qui contribuera à l'aide à l'accession à la propriété à hauteur de 3,5 milliards de francs.

La quasi-totalité de ces dépenses est constituée de **subventions d'investissement**, dont l'évolution explique à elle seule celle des dépenses en capital.

## II. LES AGRÉGATS

Le budget du ministère du logement se divise en quatre agrégats: "aides à la personne", "logement", "études, expérimentation, information" et "recherche".

Agrégats	Crédits demandés en 1997 (millions de francs)	
	DO + CP	AP
Aides à la personne .....	29.740,0	-
Logement .....	10.354,2	6.204,0
Études, expérimentation, information .....	71,9	35,0
Recherche .....	157,2	29,0

### 1. Les aides à la personne

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 2,325 milliards de francs (+ 8,5 %). Cette augmentation recouvre trois évolutions.

La première est l'**évolution tendancielle des prestations** qui, à droit constant et à pouvoir d'achat des aides inchangé, impose à l'Etat d'augmenter le montant de sa contribution au fonds national de l'habitation (FNH) et au fonds national d'aide au logement (FNAL) de 4,19 milliards de francs, chiffre à rapprocher des 3,58 milliards de francs de l'exercice 1996.

La seconde est un nouvel **effort de révision des services votés** de 2,38 milliards de francs, à rapprocher de l'effort de 2,30 milliards de francs prévu pour l'exercice 1996.

Cet effort d'économie s'articule en trois points :

- une économie symbolique de 5 millions de francs sur la gestion du fonds d'aide aux accédants en difficulté qui réduit la dotation de ce dernier à 10 millions de francs pour l'exercice 1997 ;

- un changement d'imputation de 300 millions de francs au titre des fonds de solidarité pour le logement (FSL-250 MF) et de l'aide au logement temporaire (ALT-50 MF), désormais financés directement par la taxe sur les logements sociaux occupés par des ménages dépassant les plafonds de ressources, au travers du compte d'affectation spéciale n° 902-29 (article 45 du projet de loi);

- une économie de 2,07 milliards de francs à réaliser sur l'actualisation et la rationalisation des barèmes. Ces mesures consistent à réduire le niveau des aides en termes réels. Le gouvernement devrait entreprendre une harmonisation des barèmes en fonction des seuls niveaux de ressources. Ils diffèrent actuellement sans logique économique, en fonction des natures de ressources (revenus du travail, du capital, ou allocations).

La contribution de l'Etat aux aides à la personne proprement dite (chapitre 46-40) est divisée en deux parties :

- la contribution au FNH, qui verse l'APL, augmente de 2,2 % à 13,4 milliards de francs;

- la contribution au FNAL, qui verse l'ALS, progresse de 14,2% à 16,4 milliards de francs.

Enfin, et c'est la troisième évolution, **les barèmes de l'aide personnalisée au logement seront unifiés** entre les immeubles conventionnés avant 1988 (APL1) et ceux conventionnés après cette date (APL2 - article 92 rattaché). Cette fusion occasionne un surcoût de 200 millions de francs.

## 2. Le logement

Cet agrégat regroupe les **aides à la pierre**, plus particulièrement concentrées sur le chapitre 65-48 (construction et amélioration de l'habitat). Celui-ci régresse de 23,6 % en crédits de paiement et de 62,4 % en autorisations de programme.

Cette réduction sensible provient d'une **modification dans la structure de l'effort de l'Etat en faveur du logement, en sens inverse de celle qui s'était produite en 1996** : les dépenses fiscales associées au prêt d'accession à la propriété avaient été reconverties en crédits budgétaires destinés à subventionner le nouveau prêt sans intérêt. Pour cet exercice au contraire, une partie des dépenses est transférée sur les comptes spéciaux du Trésor, et une autre partie est reconvertie en dépense fiscale.

- En 1997, **l'accession à la propriété** bénéficiera de deux sources de crédits : 3,5 milliards de francs de crédits de paiement sur le budget du ministère du logement et le même montant sur le compte d'affectation spéciale 902-30 (nouveau). L'ensemble des autorisations de programme est transféré sur ce compte. **Elles seront financées par un prélèvement sur la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction** (article 29 du projet de loi). Le ministère du logement en escompte le financement de 120.000 prêts à taux zéro, ce qui suppose une baisse de la subvention moyenne de 65.000 à 58.333 francs.

- 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) est fortement réduite en autorisations de programmes (-51,1%) comme en crédits de paiement (-33,1%). Cette réduction sera partiellement compensée par **l'application du taux réduit de TVA (5,5%) sur les constructions de logements locatifs neufs qui créera un crédit de TVA d'1,3 milliard de francs au bénéfice des organismes HLM**. En Ile de France, le fonds d'aménagement de la région Ile de France (FARIF) accordera 565 millions de francs d'autorisations de programme à ce titre (comme en 1996).

Le gouvernement prévoit ainsi de financer 80.000 prêts locatifs aidés (PLA), dont 30.000 PLA-très sociaux, soit un programme très proche de celui de 1996 (respectivement 80.000 et 20.000). Ce programme de construction doit être complété par la distribution de 120.000 PALULOS.

- Une ligne destinée au **financement des opérations les plus sociales** (notamment les réquisitions) est créée et dotée de 178,5 millions de francs de crédits de paiement.

• La subvention d'investissement à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) est réduite à 2,0 milliards de francs en autorisations de programme (- 11 %) et à 1,878 milliards de francs en crédits de paiement (- 7,7 %). Les crédits de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) sont reconduits à 600 millions de francs en autorisations de programme, mais augmentent de 17,3% en crédits de paiement à 710 millions de francs.

• Le fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS) bénéficiera en 1996 d'une dotation de 400 millions de francs (+81,8%), ce qui traduit la montée en puissance du prêt d'accession sociale (PAS).

### **3. Les études, expérimentation, information**

Ce poste subit une réduction de ses crédits de paiement (-15,5%) mais obtient la stabilité de ses autorisations de programme (35 millions de francs). Cela est du surtout à une réduction des crédits de l'information du public, poste moins prioritaire dans une année sans réforme de grande ampleur.

### **4. La recherche**

Cet agrégat concerne essentiellement les subventions au Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) :

- une subvention de fonctionnement de 129,0 millions de francs (- 1,2%) ;

- des subventions d'équipement de 5,7 millions de francs (- 8,1 %).

### III. ARTICLE 92 RATTACHÉ

**L'article 92 rattaché au budget du logement a pour objet de fusionner les barèmes de l'aide personnalisée au logement.**

Actuellement, l'aide personnalisée au logement est scindée en deux barèmes:

- celui de l'**APL1** concerne les logements conventionnés avant le 31 décembre 1987 ; et la location de logements neufs, acquis ou améliorés après le 31 décembre 1987 ; ou situés dans des foyers, ou en accession à la propriété.

- celui de l'**APL2** concerne les logements conventionnés après le 31 décembre 1987 et qui ne présentent pas les caractéristiques ci-dessus.

Le barème de l'**APL1** est plus favorable que celui de l'**APL2**. Cette distinction a été introduite par la loi de finances pour 1988 dans un souci d'amélioration du parc HLM.

Mais le résultat aujourd'hui est qu'à loyer et à niveau de ressources égaux, **le taux d'effort** (proportion du revenu consacrée au loyer) **des locataires est nettement plus élevé lorsqu'ils perçoivent l'APL2**, et ce d'autant plus que leur famille est plus nombreuse.

C'est pourquoi **le gouvernement considère qu'il faut unifier les barèmes, en se souciant surtout de cohérence dans les taux d'effort.**

L'**APL1** concerne environ 1,3 million de locataires pour un coût (budgétaire et extrabudgétaire) de 18 milliards de francs, l'**APL2** concerne environ 0,7 millions de locataires pour un coût de 8 milliards de francs.

Le nouveau mode de calcul du barème est de nature réglementaire. Il a été soumis au Conseil national de l'habitat le 8 octobre. La fusion se fera à un niveau intermédiaire entre les deux barèmes actuels, ce qui occasionnera un surcoût de 200 millions de francs compte tenu de la pondération entre les deux aides.



## CHAPITRE II

### LA GESTION DES EXERCICES 1995 ET 1996

La gestion des exercices 1995 et 1996 a été affectée par deux éléments majeurs : l'un nouveau, la réforme du financement de l'accession à la propriété ; l'autre, malheureusement plus habituel, la pression continue des aides personnelles.

#### I. LES ASPECTS BUDGÉTAIRES DE LA RÉFORME DE L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

Le remplacement du prêt aidé à l'accession à la propriété (PAP) par le prêt à taux zéro (PTZ) a donné lieu à une gestion budgétaire non exempte de critiques. En revanche, le contrôle de la dépense devrait être facilité.

##### A. *UNE GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE NON EXEMPTÉ DE CRITIQUES*

La mise en place du prêt sans intérêt a donné lieu à une modification relativement complexe de la nomenclature budgétaire :

- la création d'un chapitre 65-51 "réforme de l'accession à la propriété" ;

- la création d'un compte d'affectation spéciale 902-28 "fonds pour l'accession à la propriété" destiné à recevoir la contribution de la participation des employeurs à l'effort de construction ;

- la création d'un nouvel article (40), au chapitre 65-48, qui est amené à se substituer à l'article 20 (PAP) et au chapitre 65-51.

Ces trois lignes budgétaires qui, d'emblée, auraient pu n'en constituer qu'une seule, ont été richement dotées :

- le chapitre 65-51, de 700 millions de francs par la première loi de finances rectificative pour 1995 ;

- le compte d'affectation spéciale 902-28 a recueilli 994 millions de francs en 1995, somme très proche du milliard de francs attendu, et doit disposer de 900 millions de francs en 1996 ;

- l'article 65-48/40 a été doté de 6,9 milliards de francs d'autorisations de programme et de 3,2 milliards de francs de crédits de paiement en loi de finances initiale pour 1996.

Plutôt que d'ajouter un nouvel article au chapitre 65-48, dont la Cour des Comptes a maintes fois dénoncé le caractère "fourre-tout", il eût été préférable de maintenir un chapitre autonome pour l'avance à taux nul.

Outre une comptabilité relativement complexe, on peut reprocher à la mise en oeuvre financière de la réforme un délai préjudiciable à l'économie du logement, quelle que soit par ailleurs l'opinion que l'on peut avoir sur la création de l'avance à taux nul.

En effet, on peut observer que les crédits votés (1,7 milliard de francs au total) en loi de finances rectificative n'ont donné lieu qu'à très peu de dépenses en 1995 (75 millions de francs).

**Les crédits de l'avance à taux nul**

(en millions de francs)

	Crédits votés en LFR 1995	Reports sur 1996
CAS 902-28	994	994
Chapitre 65-51	700	624(1)

(1) sur le chapitre 65-48/40

Un délai de même nature est observable au cours du premier semestre 1996.

**Taux de consommation des crédits de l'avance à taux nul  
au 1er semestre 1996 (au 30/06/1996)**

	Crédits votés en LFI 1996 ou reportés sur 1996	Valeur absolue	%
CAS 902-28	1.894 (900+994)	0	0
Article 65-48/40	3.824 (3.200+624)	1.510	39,5

Il y a donc loin des 9 milliards de francs d'autorisations de programme votées pour 1995 et 1996 au titre de la réforme de l'accession à la

propriété<sup>1</sup>, aux crédits réellement injectés dans l'économie du logement (1,5 milliard de francs au premier semestre).

Par ailleurs, le Premier ministre avait décidé, en janvier 1996, d'abaisser la quotité de travaux nécessaire pour bénéficier d'un prêt à taux zéro de 35 % à 20 % du montant total de l'opération.

Cette décision a donné lieu à une ouverture de crédits d'un milliard de francs au chapitre 65-02 du budget des charges communes (décret d'avance du 10 avril). Cette opération comptable altère fortement la portée de la décision prise, et ce à deux points de vue : d'une part, l'ouverture de crédits est financée par une annulation correspondante au chapitre 65-48 du ministère du logement, essentiellement sur la ligne fongible PLA-PALULOS (65-48/10) ; d'autre part, au lieu de laisser le ministre du logement gérer cette ligne, elle fait l'objet d'un transfert immédiat au budget des charges communes en vue de son contingentement.

La Cour des Comptes a également critiqué à plusieurs reprises les rattachements d'aides à la pierre (les crédits de PAP en particulier) au budget des charges communes, technique qui a permis pendant des années de soustraire les soldes inemployés de cette ligne à leur finalité votée par le Parlement. Encore ce rattachement n'avait-il habituellement lieu qu'en fin d'année. Votre rapporteur restera vigilant quant à l'utilisation réelle des crédits ouverts au chapitre 65-02.

Ce mouvement de crédits est à rapprocher de l'ouverture de 200 millions de francs au budget de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH, article 65-48/80). De la même façon que pour les prêts à taux zéro dans l'ancien, cette ouverture a été financée par un prélèvement sur la ligne fongible PLA-PALULOS.

Votre rapporteur approuve plutôt les choix qui sous-tendent des opérations : mise en place du prêt à taux zéro, extension de ce prêt au logement ancien, réhabilitation du parc occupé par les propriétaires (qui profite surtout aux zones rurales). Il ne peut néanmoins que constater qu'il ne s'agit pas, en 1995 et 1996, d'une relance de l'économie du logement : les crédits du prêt sans intérêt ont été lents à se mettre en place, les mesures décidées en janvier dernier ont été financées par redéploiement. On ne pouvait donc guère s'attendre à une reprise de la construction. Les mauvais résultats du premier semestre l'ont démontré.

---

<sup>1</sup> Montant très important, justifié par la reconversion de dépenses fiscales en dépenses budgétaires.

## **B. UN CONTRÔLE DES DÉPENSES THÉORIQUEMENT FACILITÉ**

La totalité des subventions versées aux établissements de crédits habilités par convention avec l'Etat à délivrer l'avance à taux nul transite par la société de gestion du fonds de garantie à l'accession sociale (SGFGAS). Cette société de place est déjà le gestionnaire des prêts d'accession sociale.

Ces subventions sont versées chaque mois par l'Etat en fonction du volume de prêts accordés par les différents établissements, en deux temps :

- la moitié dès lors que la moitié du prêt a été consentie ;
- le solde, un an plus tard, sous réserve de régularisation intervenue entre temps.

Bien que le prêt sans intérêt soit désormais banalisé alors que le PAP n'était ouvert qu'à trois établissements (Sociétés Anonymes de Crédit Immobilier, Crédit foncier, Comptoir des entrepreneurs), **l'Etat n'a plus qu'un seul correspondant direct.**

La SGFGAS est chargée, pour le compte de l'Etat, du bon emploi des subventions qui lui sont versées, les établissements distributeurs étant responsables de leur utilisation. Comme il s'agit d'un établissement de place, dont les établissements distributeurs sont actionnaires, la SGFGAS a un intérêt objectif à s'acquitter convenablement de cette tâche.

De plus, et bien que ces modalités de contrôle aient fréquemment démontré leur insuffisance par le passé, la SGFGAS est dotée de deux commissaires du gouvernement. Elle est par ailleurs soumise aux vérifications de l'inspection générale des finances. L'efficacité de contrôle sera probablement renforcée par la simplicité de gestion de la subvention.

## **II. LA PRESSION CONTINUE DES AIDES PERSONNELLES**

Depuis 1993, les besoins en matière d'aides personnelles sont constamment sous évalués en loi de finances initiale, d'au moins 2 milliards de francs.

Les gestions 1995 et 1996 n'ont pas échappé à la règle. Il a fallu majorer les crédits de 1995 de 3,8 milliards de francs à 29,9 milliards de francs. Pour 1996, 27,4 milliards de francs seulement ont été votés pour les aides à la personne proprement dite (contribution au FNAL et au FNH). Ce faible montant incorporait une économie de 2,3 milliards de francs à réaliser sur une rationalisation des barèmes, qui n'a pas eu lieu. De plus, les dotations

des aides personnelles faisaient l'objet d'un taux de consommation élevé à la fin du premier semestre (environ 60 %).

**Taux de consommation de la contribution de l'Etat aux aides  
personnelles en 1995 (au 30/06/1996)**

<b>Chapitres/articles</b>	<b>Montant LFI (millions de francs)</b>	<b>Consommation (%)</b>
46-40/10 Contribution au FNAL	19.086	56,4
46-40/30 Contribution au FNH	14.319	62,8
<b>Total 46-40</b>	<b>27.405</b>	<b>59,7</b>

Si l'on projette cette tendance sur l'année, en tenant compte du fait que les économies prévues n'auront pas été réalisées, et que le montant voté en loi de finances initiale pour 1996 était inférieur de 2,5 milliards de francs aux crédits utilisés en 1995, **on ne peut guère être étonné de ce que la loi de finances rectificative de fin d'année doive majorer ces crédits de 4,7 milliards de francs.** Dans ces conditions, la dotation 1997 paraît quelque peu optimiste, même si le programme d'économie devrait être amorcé au cours de cet exercice.

En définitive, la gestion du budget du logement se caractérise de façon désormais traditionnelle par deux traits :

- une surestimation des crédits d'investissement, que la gestion budgétaire tend à sous-employer ;

- une sous-estimation des crédits d'aides personnelles, que les difficultés économiques transforment en véritable hémorragie<sup>1</sup>, et sur lesquels les efforts de révision des services votés décidés paraissent n'avoir aucune prise.

---

<sup>1</sup> 4,6 millions de bénéficiaires en 1995 contre 4,4 millions en 1994.

# UN CONTRÔLE DES DÉPENSES TRÉDRIQUÉMENT

La totalité des subventions versées par l'Etat au titre de la loi de construction de 1958 est répartie entre les départements et les communes. La loi de construction de 1958 a été remplacée par la loi de construction de 1967.

Année	Montant L.F.T. (millions de francs)	Consommation (%)
1967	14.310	100
1968	17.405	100

Entre-temps, le montant des subventions a augmenté de 22,3% en 1968 par rapport à 1967. Cette augmentation est due à la mise en œuvre de la loi de construction de 1967 qui a permis de financer des opérations de construction de logements sociaux. Le montant des subventions est réparti entre les départements et les communes.

La gestion des subventions est contrôlée par le commissaire du gouvernement. Les dépenses sont effectuées par les communes et les départements. Le montant des subventions est réparti entre les départements et les communes.

## II. LA PRESSION CON...

Depuis 1963, les dépenses de construction ont augmenté de manière constante. Les dépenses de construction ont augmenté de manière constante.

Les dépenses de construction ont augmenté de manière constante. Les dépenses de construction ont augmenté de manière constante. Les dépenses de construction ont augmenté de manière constante.

### CHAPITRE III

## L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

La relance de l'accession à la propriété est la réussite la plus manifeste du gouvernement dans la politique du logement, surtout grâce à l'essor de l'avance à taux nul.

La réforme de son financement, qui fait désormais peser en totalité sur le "1 % logement" le poids de l'avance, peut néanmoins susciter quelques inquiétudes.

### I. LA RÉUSSITE DU PRÊT À TAUX ZÉRO

Le gouvernement avait initialement prévu de distribuer 120.000 prêts à taux zéro par an. Le rythme actuel est plus proche de 130.000 à 135.000.

Fin août 1996, 100.000 prêts avaient été enregistrés par la société de gestion du fonds de garantie à l'accession sociale (SGFGAS) depuis octobre 1995. Fin septembre, ce chiffre avait atteint 131.000.

Les parts de marché sont les suivantes :

- Crédit agricole .....	35 %
- Crédit mutuel .....	14 %
- Crédit foncier.....	13 %
- Crédit immobilier .....	12 %
- Caisses d'épargne .....	11 %

Pour tenir compte de la baisse des taux d'intérêt, la durée plafond de remboursement de l'avance a été légèrement allongée par un arrêté du 24 octobre 1996, notamment pour les tranches de revenu relativement plus élevées. Dans ces tranches (au-delà de 165.000 francs annuels), la brièveté de la durée de remboursement rendait difficile l'utilisation du prêt à taux zéro.

Pour les revenus les moins élevés (sous 124.300 francs), un différé de remboursement est prévu. Il permet de ne rembourser le prêt qu'après une longue période au cours de laquelle il ne représente aucune charge. Cela

permet aux accédants de financer les autres prêts qui représentent environ 63 % du montant de l'acquisition pour ces ménages (17 % pour le prêt à taux zéro, 20 % d'apport personnel).

Revenu imposable du ménage	Durée de la période 1	Fraction de l'avance avec différé	Durée de la période 2
Moins de 82.901 F	17 ans	100%	48 mois
De 82.901 F à 103.600 F	17 ans	75%	36 mois
De 103.601 F à 124.300 F	17 ans	50%	24 mois
De 145.001 F à 165.700 F	15 ans*	0%	-
De 165.701 F à 186.400 F	11 ans*	0%	-
De 186.401 F et plus	8 ans*	0%	-

\*Cette durée a été allongée d'un an par rapport au décret du 2 octobre 1995

Les plafonds de ressources sont fixés en fonction de la taille du ménage et selon que le logement est situé dans l'un des départements de l'Ile-de-France ou dans le reste du territoire.

Environ trois accédants sur quatre sont éligibles au prêt à 0 %.

Le coût budgétaire moyen d'une opération d'accession avec un prêt à 0 % est égal au montant de la subvention versée par prêt. **Le montant constaté est en moyenne de 67.000 francs par prêt sur la totalité des prêts, y compris ceux destinés à l'acquisition-amélioration d'un logement ancien comportant entre 20 et 35 % de travaux.**

Les prêts distribués se ventilent de la façon suivante selon le niveau de ressources des ménages :

Revenus n-2 en francs	de 0 à 82.900	82.900 à 103.600	103.600 à 124.300	124.300 à 145.000	145.000 à 165.700	165.700 à 186.400	186.400 et plus	Ensemble
Effectifs en %	40	21	17	11	7	3	1	100

Source : SGFGAS

Ce tableau permet d'observer que 78 % des bénéficiaires se situent dans les tranches de revenus qui ouvrent droit à une durée de remboursement de 17 ans avec différé d'amortissement. Leurs revenus sont inférieurs à trois SMICs.

Le prêt à 0 % n'ouvre pas droit par lui-même à l'APL, mais l'emprunteur peut en bénéficier à condition que le financement de l'opération comporte un prêt conventionné ou un prêt d'accession sociale qui sont désormais les seuls financements ouvrant droit à cette aide personnelle. Selon les statistiques provisoires portant sur le premier trimestre 1996, le prêt à 0 %



est associé à un PAS dans 46 % des cas et à un PC dans 12 % des cas, soit environ 58 % des prêts pouvant ouvrir droit à l'APL.

Pour l'année 1996, le Premier ministre a décidé de réduire de 35 % à 20 % la quotité de travaux nécessaire pour bénéficier du prêt à taux zéro. Environ 20.000 opérations auront été réalisées sous cette quotité dérogatoire.

Répartition des opérations (1996)	
Neuf .....	71 %
35 % de travaux .....	16 %
20 % à 35 % de travaux .....	13 %

Le **logement-type** identifié par la société de gestion du FGAS comme étant financé à l'aide du prêt à taux zéro est **une maison de 103 m<sup>2</sup>** (4 à 5 pièces). **Plus de 60 % des biens financés à l'aide de ce prêt sont des logements individuels.**

C'est pourquoi on observe une nette reprise de la construction de maisons individuelles, qui avait commencé avec la relance des PAP en 1993-1994 et qui se poursuit aujourd'hui, puisqu'elle excède la construction de logements locatifs depuis le 2ème trimestre 1995.

Répartition de la construction depuis 1994 (en milliers de logements)		
	Individuel	Collectif
1994	145,0	157,3
1995	143,3	142,6
1996 (glissement annuel fin septembre)	147,2	126,7

La diminution du coût moyen des opérations (620.000 francs au dernier trimestre 1995 contre 569.000 francs actuellement) à quotité de prêt à taux zéro inchangée dans l'ensemble du financement peut laisser penser que le montant moyen des prêts restera aux alentours de 100.000 francs, et non 120.000 francs comme on l'imaginait au moment du lancement de la réforme.

C'est pourquoi le gouvernement estime à 58.300 francs en 1997 la subvention moyenne par prêt. Cela reste un pari puisque celle-ci a été de 67.000 francs sur les huit premiers mois de 1996<sup>1</sup>.

**C'est pourquoi votre rapporteur tient à faire part d'une certaine inquiétude quant au bouclage du financement des prêts à taux zéro à l'avenir.** 7 milliards de francs sont prévus en 1997 contre 7,8 milliards de francs en 1996. Or, le transit de l'ensemble de ce financement par le compte d'affectation spéciale n° 902-30 aboutit à un **contingentement de fait** de l'avance, dont le ministre du logement avait initialement obtenu qu'elle soit délivrée à guichet ouvert.

A cet égard, votre rapporteur ne peut que citer ce qu'écrivait notre rapporteur général sur le projet de loi de finances 1996 à propos du prélèvement sur la participation des employeurs à l'effort de construction destiné à financer une partie de la réforme :

*"A supposer que ce prélèvement ne génère par lui-même aucun frais supplémentaire, son effet sur l'économie du logement serait au mieux neutre : les 900 millions de francs prélevés seront autant de prêts à l'accession à la propriété et au secteur locatif que les collecteurs ne pourront plus réaliser. Compte tenu des caractéristiques des prêts du 1 % logement (très faible taux : 1 à 3 %, longue durée), leur substituer des avances à taux nul ne présente pas une différence considérable.*

*"Cette neutralité sera-t-elle durable ?*

*"A terme, le gouvernement ne sera-t-il pas tenté de faire porter sur le 1 % logement la totalité du poids de la réforme de l'accession à la propriété ? On a vu que cette réforme ne présente pas une des caractéristiques souhaitées par les services du budget, à savoir une parfaite maîtrise budgétaire. Celle-ci pourrait être atteinte si l'avance à taux nul était entièrement financée par le compte d'affectation spéciale n° 902-28, puisqu'un CAS ne peut dépenser davantage qu'il n'a de recettes"<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> La baisse des taux d'intérêt paraît n'avoir aucun lien immédiat avec cette baisse. En effet, la durée des prêts est révisée chaque trimestre pour que la subvention reste constante. Seule une variation de la ventilation des prêts entre les différents niveaux de ressources des ménages et une variation du montant moyen devraient faire évoluer la subvention moyenne.

<sup>2</sup> Rapport n° 77 - Sénat - 1995 - 1996 - Tome II fascicule 1 p. 170

Compte tenu des réserves de l'avance à taux nul en autorisations de programme, il n'y a pas péril en la demeure pour le moment. Les versements effectués à la SGFGAS ont atteint une moyenne mensuelle de 287 millions de francs de janvier à août 1996, soit un rythme annuel de 3,45 milliards de francs. **Il conviendra toutefois d'être très vigilant, car la construction est en grande difficulté et s'accroche au prêt à taux zéro comme à une bouée de sauvetage.**

En 1996, les versements de l'Etat à la SGFGAS jusqu'au 31 août 1996 ont été les suivants :

(En millions de francs)

	Versements de l'Etat à la SGFGAS
Janvier	532,487
Février	156,623
Mars	239,344
Avril	262,748
Mai	307,973
Juin	10,987
Juillet	400,785
Août	388,457

L'ensemble des versements de l'Etat à la SGFGAS effectués en 1996 l'ont été à partir du chapitre 65.48/40 du budget du logement à l'exception du versement du mois de juillet effectué à partir du compte d'affectation spéciale n° 902-28 "fonds pour l'accession à la propriété".

## II. LA MONTEE EN PUISSANCE DU PRÊT D'ACCESSION SOCIALE

**Votre commission avait été assez sceptique sur le prêt d'accession sociale lors de sa mise au point en 1992. Force est de reconnaître aujourd'hui que ce prêt, toujours boudé par les banques commerciales, a pris une place incontestable dans le dispositif d'accession aidée à la propriété, pour un coût très modique pour l'Etat (qui ne prend en charge qu'une partie du risque de crédit).**

En particulier, le lancement du prêt à taux zéro a donné un nouvel élan au PAS, qui se substitue pour partie au PAP (lequel était d'un montant plus élevé que le prêt à taux zéro et exclusif du PAS). Ainsi, le nombre de PAS distribués au cours des sept premiers mois de 1996 était pratiquement égal à celui de l'ensemble de l'année 1995.

Depuis 1993 la production de PAS a été la suivante :

	1993	1994	1995
Nombre de PAS mis en force	8 748	39 700	36 600
% d'opérations en acquisition dans l'ancien	84%	86%	77%
% de bénéficiaires de l'APL	45%	44%	48%

Source : SGFGAS

Après un démarrage lent en 1993 suivi d'une forte progression en 1994 sous l'effet notamment des prêts complémentaires du "1 % logement "attribués en application de la convention du 1er septembre 1993, la distribution de PAS a marqué le pas en 1995 jusqu'à la mise en place du prêt à taux zéro à compter du 1er octobre 1995.

Le prêt à taux zéro a ouvert un nouveau créneau dans le secteur de la construction neuve jusque là réservé essentiellement au PAP. En effet, le prêt à taux zéro qui ne peut couvrir que 20 % du coût de l'opération, a vocation, en ce qui concerne les accédants modestes, à être complété par un PAS.

La mise en place des prêts à taux zéro s'est traduite par :

- une forte augmentation des flux mensuels de PAS qui sont passés de 2.700 au cours du 1er semestre 1995 à 6.000 au cours du 1er semestre 1996 ;

- une forte augmentation de la proportion des opérations de construction neuve qui représentent désormais près de 50 % du total des opérations financées à l'aide d'un PAS.

Le montant moyen d'un prêt PAS a été de :

- 252.000 francs en 1993

- 258.000 francs en 1994,

- 269.000 francs en 1995.

Les deux tableaux suivants illustrent les parts de marché du PAS et sa forte progression en 1996 :

	1995			
	Nbre de prêts	%	Montants en milliers de francs	%
Caisses d'Epargne	3 660	10,0	846 412	8,6
Crédit foncier de France	8 345	22,8	2 529 394	25,7
Banques mutualistes	15 006	41,0	3 749 802	38,1
Crédit immobilier	8 637	23,6	2 411 290	24,5
Autres établissements	951	2,6	305 102	3,1
Total	36 599	100,0	9 842 000	100,0

	1996 (sept premiers mois)			
	Nbre de prêts	%	Montants en milliers de francs	%
Caisses d'Epargne	3.225	9,3	853.527	8,5
Crédit foncier de France	7.232	20,7	2.259.696	22,5
Banques mutualistes	15.448	44,4	4.279.777	42,7
Crédit immobilier	7.824	22,5	2.293.250	22,9
Autres établissements	1.100	3,1	335.428	3,4
Total	34.829	100,0	10.021.678	100,0

Les versements de l'Etat à la SGFGAS au titre de sa participation au fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS) ont été de 270 millions de francs en 1993, de 100 millions de francs en 1995 et de 300 millions de francs au 31 août 1996.

Le coût budgétaire unitaire des PAS est équivalent pour l'Etat à 1,25 % du montant moyen des prêts.

Il n'est pas envisagé de modifications profondes de l'économie du FGAS qui semble aujourd'hui trouver sa place. En particulier, le gouvernement semble avoir abandonné l'idée de mettre en place une sécurisation des emprunteurs financée par le "1 % logement", notamment parce que celui-ci est appelé à participer massivement au prêt à taux zéro.

En revanche, un travail de rapprochement et d'harmonisation des règlements du PAS, du prêt à taux zéro et des prêts d'épargne-logement devrait être entrepris.

**Au total, malgré la contrainte budgétaire, le dispositif d'accession à la propriété est devenu particulièrement efficace.**

Votre rapporteur se doit cependant de rappeler deux inquiétudes :

- une pénurie de prêts à taux zéro pourrait se produire à terme,
- la participation des employeurs à l'effort de construction qui vient traditionnellement compléter ce dispositif, devra se contenter de l'appuyer, ce qui réduira la solvabilité globale des ménages.

## CHAPITRE IV

### LE LOGEMENT LOCATIF

L'Etat participe au financement du logement locatif par deux voies : la construction et la réhabilitation des logements sociaux, l'aide à la réhabilitation des logements locatifs privés par l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

#### I. LE LOGEMENT SOCIAL EN MUTATION FINANCIERE

Le logement locatif social est construit, amélioré et géré par le mouvement des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM). Son financement est assuré selon un mode totalement administré par le prêt locatif aidé de la Caisse des dépôts et consignations et par une prime à la réhabilitation (PALULOS).

Le financement de la construction neuve est profondément réformé par le présent projet. La situation financière des organismes suscite quelques inquiétudes.

##### A. LA REFORME DU FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION NEUVE

Pour 1997, le programme physique de la ligne fongible PLA-PALULOS est le suivant :

	ANCIEN	NEUF
PLA.....	5.000	45.000
PLA-TS.....	20.000	10.000
PALULOS.....	120.000	

Pour la première fois, la distinction de la programmation entre opérations neuves et anciennes a une grande importance, car le système de

financement des opérations neuves est modifié. Les organismes acquitteront désormais une TVA "livraison à soi-même" à taux réduit (5,5 %) au lieu du taux normal (20,6 %). En contrepartie, la subvention aux PLA de 12 % est supprimée ; celle des PLATS est réduite de 12 points, passant selon les cas de 8 à 13 %.

Le tableau ci-après retrace les caractéristiques des PLA ordinaires de la Caisse des dépôts et du Crédit foncier. Ce qui change est la subvention : elle diminue de 12 points pour les PLA-CDC, elle est supprimée pour les PLA-CFF.



entre la programmation de la programmation entre



Caractéristiques financières des PLA CDC et CFF en 1996

BENEFICIAIRES	PLA CIRCUIT CDC (surface utile) à compter du 01/07/96	PLA CIRCUIT CFF à compter du 01/07/96	
	HLM - SEM <sup>(1)</sup>	Toute personne morale ou physique avec 25 % du prix de revient prévisionnel de l'opération apportés en financement propre	
CARACTERISTIQUES FINANCIERES	Elle est égale à 12 % d'une assiette résultant du produit de la valeur de base par la surface utile de l'opération. Le calcul de cette assiette tient compte de la taille des logements (application du coefficient de structure) et d'une majoration locale intégrant la qualité de l'opération limitée à 0,25 en acquisition-amélioration et à 0,30 en construction neuve.	Subvention intégrée dans le PLA CFF	
1. Subvention de l'Etat	Possibilité de majoration du taux : 15 % pour les opérations expérimentales et 20 % pour l'habitat adapté.		
2. Prêt			
Montant du prêt	Le montant du prêt CDC est égal à la différence entre l'assiette de la subvention et le montant de la subvention de l'Etat. Toutefois, un dépassement de ce montant de 10 % en construction neuve et de 20 % en acquisition-amélioration peut être accordé au maître d'ouvrage par la CDC en liaison avec le Préfet lorsque le prix de revient de l'opération est supérieur au montant de l'assiette de subvention.	Le montant du prêt CFF ne peut dépasser dans la limite du prix de revient prévisionnel 70 % d'une assiette résultant du produit de la valeur de base par la surface utile de l'opération.	
		<b>Taux fixe</b>	<b>Taux révisable</b>
Profil du prêt			
durée	32 ans à taux révisable	25 ans	30 ans
taux d'intérêt actuel théorique	4,8 %	6,5 %	6,68 %
différé d'amortissement	(2)	2 ans	2 ans
remise d'intérêt	(2)	néant	néant
progression des annuités de la 3ème à la dernière année	1 % par an	1,5 %	1,5 %

(1) Collectivités territoriales et organismes agréés par le préfet pour le PLA-TS

(2) Le différé d'amortissement et la remise d'intérêt ont été remplacés par un préfinancement depuis le 1er octobre 1989.

L'équilibre budgétaire de la réforme est le suivant sur l'ensemble de la ligne fongible (en milliards de francs) :

	Autorisations de programme		Crédits de paiement	
	1996	1997	1996	1997
AP	5,5	2,7	5,3	3,6
Crédit de TVA		1,3		
<b>TOTAL</b>	<b>5,5</b>	<b>4,0</b>	<b>5,3</b>	<b>3,6</b>

Même en tenant compte du crédit de TVA créé par la réforme en 1997, on doit constater une forte réduction des crédits au total, ce qui laisse planer un doute sur le réalisme du programme physique, très peu différent de celui de 1996.

Cependant, la différence sera plus faible en termes de crédits disponibles, puisque 1,2 milliard de francs d'autorisations de programme auront été annulés en 1996. C'est d'ailleurs dans le but de pouvoir effectuer cette annulation que la réforme du financement est intervenue dès le 1er octobre 1996.

#### **La neutralité financière de la réforme n'est pas évidente.**

L'Union des HLM admet un gain de trésorerie, lié au fait que la TVA est remboursée trimestriellement au fur et à mesure des travaux, alors que la subvention était versée plus tardivement, et que par ailleurs la TVA à taux réduit n'est acquittée qu'*in fine*. Cependant, elle estime que la perte moyenne par opération va de 1.500 F à 7.000 F. Cette perte proviendrait du fait que l'administration ne tient pas compte dans ses simulations des coûts qui ne supportent pas la TVA en amont, mais qui sont compris dans l'assiette de la livraison soi-même. Il en est ainsi des taxes, primes d'assurance et frais financiers. Par ailleurs, les opérations à forte charge foncière sont pénalisées, puisque la TVA sur les terrains à bâtir est déjà de 5,5 % en amont.

Votre rapporteur constate néanmoins que ce nouveau régime sera plus favorable en cas de dépassement des devis initiaux. En effet, la TVA amont restera remboursée sur les travaux supplémentaires, alors qu'un dépassement, dans l'ancienne subvention, ne pouvait donner lieu à augmentation de la subvention.

#### **L'expérience montrera ce qu'il en est réellement.**

L'Assemblée nationale, puis le Sénat, ont obtenu du ministre délégué au budget un engagement résolu sur la neutralité du nouveau système. Tous les éléments de charge foncière qui peuvent être retirés de l'assiette le seront. En

outre, le taux d'intérêt des pré-financement PLA (actuellement de 4,8 %) devrait être abaissé à due concurrence du reliquat de perte moyenne qui pourrait demeurer. Enfin, le gouvernement s'est engagé à examiner les opérations effectuées sous le nouveau régime pour prendre les éventuelles mesures de rectification nécessaires. Votre commission ne demande pas une neutralité opération par opération, mais une neutralité globale. Pour certaines opérations à très forte charge foncière, les corrections pourraient néanmoins prendre la forme d'une nouvelle subvention de surcharge, afin d'éviter les distorsions les plus manifestes.

En tout état de cause, votre rapporteur considère ces engagements comme de nature à rassurer les constructeurs sociaux, que le gouvernement n'a manifestement aucune intention de léser dans cette affaire. Aucun retard dans les travaux, préjudiciable à l'économie française, ne paraîtrait justifié.

## **B. LA SITUATION FINANCIERE DES ORGANISMES HLM**

Bien que la situation et la viabilité de certains organismes demeurent préoccupantes, l'analyse des comptes annuels des offices publics et des sociétés anonymes d'HLM montre que globalement, leur situation financière a marqué au cours de ces dix dernières années un net redressement, caractérisé par un renforcement simultané de leur structure financière, de leur rentabilité et de leur trésorerie.

Néanmoins, on constate depuis l'exercice 1990:

- **une moindre rémunération de la trésorerie**, tendance qui va en s'amplifiant,

- un ralentissement du mouvement de progression des dépenses de maintenance du patrimoine, qui se confirme depuis 1993,

- **les effets de la fin de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)** : à partir de 1989 et jusqu'en 1998, une double génération de logements entre dans le champ d'application de la TFPB, et fait passer son poids moyen par rapport aux loyers de 4 % en 1989 à 10 % en 1998.

Cette décélération dans le redressement de leur situation financière s'est produite bien que l'évolution des charges financières ait été maîtrisée grâce :

- aux mesures d'allégement conjoncturel de la dette PLA (les mesures d'allégement conjoncturel de la dette PLA ont consisté, de 1986 à 1990, à apporter une aide financière aux 81 organismes d'HLM et SEM de logement social les plus endettés),

- au réaménagement structurel de la dette PLA, qui permet aux organismes de bénéficier d'un abaissement de taux sur leur encours PLA à taux fixe contracté entre 1978 et 1984.

Deux mesures générales ont été prises en 1996 pour permettre d'alléger la charge de remboursement de la dette des organismes HLM ;

- **la baisse d'un point de la rémunération du Livret A** a pour conséquence de ramener de 5,8 % à 4,8 % le taux et de 1,95 % à 1 % la progressivité des annuités des prêts accordés par la CDC en complément de la subvention de l'Etat pour la construction des logements locatifs sociaux. Pour l'encours actuel de PLA (360 milliards de francs), l'annuité représente, en 1996, 31 milliards ; **la révision du taux fait gagner aux organismes 300 millions de francs en 1997. Le gain devrait atteindre 2 milliards de francs en 2006.**

- **Les organismes qui le souhaitent pourront demander un allongement de trois ans de la durée de leur emprunt auprès de la CDC.** L'allongement de cette durée permet une baisse de l'annuité et donc d'améliorer l'exploitation des organismes HLM. **Le gain "immédiat" attendu par les organismes dans l'hypothèse où tous les emprunteurs demanderaient l'allongement des prêts concernés se monte à environ 1,8 milliard de francs en 1997 puis à 2 milliards en année pleine.**

Ces facteurs lourds (fin de l'exonération de la TFPB, poursuite nécessaire des efforts d'amélioration et d'entretien du patrimoine, auxquels peut s'ajouter, dans certains quartiers sensibles, le poids des impayés de loyers et de la vacance) ont eu pour conséquence une stagnation, voire pour certains organismes d'HLM, une diminution de leur autofinancement au cours des dernières années.

Le montant des impayés (supérieurs à un mois) auprès de la CDC et de la CGLS est de 255 millions de francs au 31 décembre 1995, ce qui représente un montant relativement faible par rapport à l'encours concerné (492 milliards de francs). 5 organismes représentent à eux seuls 205 millions de francs.

### Les organismes en difficulté

Les difficultés des organismes HLM relèvent de la caisse de garantie du logement social (CGLS), un établissement public à caractère financier créé par la loi du 11 juillet 1985 pour succéder à la Caisse de Prêts aux organismes d'HLM (CPHLM). La CGLS remplit deux missions :

- Elle garantit les prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations dans le cas où les collectivités locales refusent ou sont dans l'incapacité d'octroyer leur garantie.
- Elle accompagne la restructuration économique et financière des organismes de logement social (mise en oeuvre d'un plan de redressement, adossement à un autre organisme, etc...)

De 1990 à 1995, sur 108 dossiers examinés, 79 organismes ont pu bénéficier de cette procédure qui a représenté 1.072 millions de francs au titre des interventions financières de la Caisse de Garantie du logement social, dont :

- 19 Sociétés anonymes d'HLM
- 32 Offices d'HLM
- 11 Sociétés anonymes coopératives
- 2 Sociétés anonymes de crédit immobilier
- 15 Sociétés d'économie mixte

En 1995, 4 nouveaux organismes se sont inscrits pour bénéficier de cette aide (contre 12 en 1994).

Par ailleurs, afin d'améliorer la liquidité des organismes tout en favorisant l'accession à la propriété, le gouvernement s'était lancé en 1994 dans une politique de vente des logements à leurs occupants.

### Les ventes de logement HLM

Le nombre des logements sociaux vendus en 1995 (y compris par les sociétés d'économie mixte) s'élève à 4.632 logements dont 2.664 logements individuels et 1.968 logements collectifs. En ce qui concerne les organismes d'HLM (offices et sociétés anonymes), ces nombres s'élèvent respectivement à 3.857 logements vendus dont 2.532 logements individuels et 1.325 logements collectifs. Pour les SEM : 775 logements vendus dont 132 logements individuels et 643 logements collectifs.

#### Nombre de ventes de logements HLM au niveau national de 1990 à 1995 <sup>(1)</sup>

Années	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ventes	2.859	2.525	2.609	4.305	4.527	4.632

(1) nombre de logements hors logements-foyers

Selon les départements, le prix moyen unitaire de vente en 1995 va de 43.750 F (Hautes-Alpes - 16 ventes) à 505.090 (Rhône - 38 ventes). Ces prix très modestes montrent que l'accession à la propriété d'un logement HLM est particulièrement compétitive.

Le nombre de ventes peut paraître décevant. Il a néanmoins sensiblement progressé depuis 1993. On ne peut guère s'attendre à des ventes massives. Une stabilisation autour de 5.000 cessions par an serait déjà très souhaitable.

## II. LE LOGEMENT LOCATIF PRIVE EN DEMI-TEINTE

L'Etat ne participe au financement du logement locatif privé qu'au travers des subventions de l'ANAH. Mais il met également à disposition des bailleurs des instruments réglementés, notamment le prêt locatif intermédiaire (PLI) récemment réformé.

### A. L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMELIORATION DE L'HABITAT

Malgré la progression continue du produit de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB) qui doit être de 3,2 milliards de francs en 1997, les crédits de l'ANAH sont en réduction sensible depuis 2 ans.

Ils ont fait l'objet d'une sévère annulation de crédits en 1996 (550 millions de francs) et ne devraient pas dépasser 2 milliards de francs en 1997. Pourtant, leur effet de levier est puissant (de 1 à 4), et l'agence a développé de multiples formules utiles à la politique sociale du logement.

#### Evolution du rendement de la TADB et des crédits de l'ANAH

	1992	1993	1994	1995
TADB	2.346	2.847	3.023	3.148
ANAH (AP)	1.859	2.260	2.260	2.475
ANAH (engagements)	2.182	2.437	2.724	2.731

2.731 millions de francs de subventions ont été engagés en 1995 grâce aux 2.475,5 millions de francs de dotation et à une mobilisation complémentaire de 255,5 millions de francs au titre de la réutilisation de subventions attribuées les années précédentes et auxquelles leurs bénéficiaires avaient renoncé. Ce niveau dépasse légèrement celui de 1995 (+ 0,2 %). Ces engagements ont généré un montant de travaux de 12.422 millions de francs et permis de subventionner 126.500 logements.

Par rapport à 1994, le nombre de logements subventionnés a diminué. En effet, depuis 1994 l'action de l'ANAH a été volontairement recentrée sur les travaux importants d'amélioration du logement. Moins de logements ont été subventionnés, mais pour un montant de travaux plus élevé.

Le montant des engagements dans les secteurs programmés (Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) et Programmes Sociaux Thématiques (PST)) est passé de 38 % en 1994 à 45 % en 1995. Ce résultat est dû notamment au succès rencontré par les mesures adoptées en juillet 1995 en faveur des logements vacants remis sur le marché et conventionnés ainsi que, pour ce qui concerne les OPAH, par la majoration du taux de subvention de 5 points pour les logements conventionnés, sous réserve d'une participation au moins équivalente des collectivités locales.

Au total, le nombre de logements subventionnés par l'ANAH et conventionnés en application de l'article L 351-2 du code de la construction et de l'habitation est passé de 9.000 en 1994 à 11.300 en 1995.

La rigueur budgétaire a entraîné une remontée des dossiers en instance de traitement, mais encore à un niveau acceptable pour le moment.

Situation au	Nbre de dossiers en instance	Montant en MF
1er janvier 1994	19.613	776
1er janvier 1995	10.997	472
1er janvier 1996	5.536	247
1er août 1996	9.798	450

Bien que l'ANAH mette désormais l'accent sur les gros travaux, il n'est pas question pour le moment d'instaurer une franchise sur les petits travaux.

### Le rôle de l'ANAH dans la résorption du parc vacant

Sur les 126.000 logements subventionnés en 1995, 80.000 étaient occupés et 46.000 étaient vacants. Parmi ces derniers, 5.000 logements ont été subventionnés pour des travaux portant sur l'ensemble de l'immeuble ou ne disposant pas après travaux des 3 éléments de confort. Il y a donc eu 41.000 logements remis sur le marché selon la définition adoptée par l'ANAH (contre 26.000 en 1992, 31.400 en 1993 et 42.000 en 1994).

Ces 41.000 logements remis sur le marché se répartissent comme suit :

- améliorations de logements existants.....	32.000
- transformations de locaux (professionnels, commerciaux...) en logements.....	1.700
- division de grands logements.....	4.000
- regroupement de petits logements.....	900
- restructuration complète d'immeuble.....	2.400

Les logements remis sur le marché font l'objet de travaux importants : les travaux subventionnables s'élèvent en moyenne à 165.000 F par logement (150.000 F en secteur diffus, 183.000 F en OPAH, 208.000 F en PST). **Alors que ces logements constituent 32 % des logements subventionnés par l'ANAH en 1995 (contre 29 % en 1994), ils représentent les deux tiers des subventions distribuées et des travaux générés.**

72 % des logements remis sur le marché sont la propriété de personnes physiques.

### **B. LA REFORME DU PRET LOCATIF INTERMEDIAIRE (PLI)**

Le PLI n'est pas subventionné par l'Etat, mais c'est un prêt réglementé destiné au logement locatif des personnes qui dépassent les plafonds de ressources PLA, tout en ne pouvant pas se loger dans le secteur libre ni accéder à la propriété.

**En 1996, le gouvernement a entrepris une excellente réforme de ce prêt, destinée à la populariser auprès des personnes physiques, notamment en accompagnement de l'amortissement "Périssol". Jusqu'à maintenant en effet, le PLI était surtout utilisé par les bailleurs sociaux (HLM et 1 % logement).**

Le PLI a ainsi fait l'objet de six améliorations significatives entrées en application depuis le 1er mars 1996 :

- son taux d'intérêt a été réduit de 6,5 % à 6 % ; ce taux étant indépendant de la durée du prêt qui peut aller jusqu'à 25 ans ;

- les PLI peuvent désormais financer les opérations sans aucune contrainte de quotité ou de plafond de prix ;



- le seuil des travaux a été réduit de 25 à 15 % du prix de l'acquisition pour les opérations d'acquisition amélioration ;

- l'allègement et la simplification touchent aussi les règles relatives aux plafonds de ressources fixant l'accessibilité au logement ; les plafonds sont désormais exprimés en fonction du nombre de personnes du ménage ;

- la durée pendant laquelle le loyer ne peut dépasser un plafond réglementé a été ramenée de 12 à 6 ans en cas de prêt d'une durée égale ou inférieure à 15 ans ;

- enfin, les règles de plafonnement des loyers ont été revues afin de mieux refléter la réalité des coûts de construction des logements ; les loyers plafonds varient désormais avec la superficie des logements.

Le PLI est adossé à des ressources de marché bonifiées par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à partir des résultats dégagés par la gestion du livret d'épargne populaire (LEP), dont la CDC centralise partiellement les ressources.

Il s'agit donc d'un tout autre mode de mobilisation des ressources que le mode retenu pour le livret A par exemple, ce qui impose à la CDC d'avoir recours au refinancement : la CDC s'est engagée à refinancer les PLI à hauteur de 14,4 milliards de francs sur les marchés, et à en assurer la bonification sur fonds du LEP<sup>1</sup>, sachant que le LEP bonifie également les PLI octroyés par le CFF (8,8 milliards de francs dont 3,2 milliards de francs<sup>2</sup> octroyés à fin 1995).

**Il résulte de ces considérations que la baisse du taux du LEP au 1er mars n'affecte que partiellement le coût de la ressource qui finance le PLI ; il n'a donc pas été possible de diminuer le taux du PLI à due concurrence de celui du LEP (passé de 5,5 % à 4,75 %).**

---

<sup>1</sup> au 31/12/95, 6,5 milliards de francs étaient versés pour 3,9 milliards de francs au 31/12/94

<sup>2</sup> par "swaps" ou échange de taux avec la Caisse autonome de refinancement (CAR)

**Nombre de PLI distribués depuis 1988  
(toutes formules confondues)**

	1987-88	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PLI-CDC <sup>(1)</sup>	561	3.097	4.575	2.994	2.569	3.560	5.731	6.000
PLI-CFF <sup>(2)</sup>	4.874	9.639	3.191	1.938	1.511	2.909	2.267	2.760
PLI-CDE <sup>(3)</sup>	-	-	-	-	118	1.104	954	1.194
<b>Total</b>	<b>5.435</b>	<b>12.736</b>	<b>7.766</b>	<b>4.932</b>	<b>4.198</b>	<b>7.573</b>	<b>8.949</b>	<b>11.949</b>

*(1) Caisse des dépôts et consignations*

*(2) Crédit foncier de France*

*(3) Comptoir des entrepreneurs*

En 1995, la montée en puissance du PLI, observée en 1994, s'est confirmée même si la fin de l'année s'est terminée moins bien qu'elle avait commencé, ce qui justifie la réforme décidée en mars 1996.

## CHAPITRE V

### LA MISE EN OEUVRE DU DROIT AU LOGEMENT

Considéré par le Conseil constitutionnel comme un "objectif de valeur constitutionnelle", le droit au logement bénéficie depuis quelques mois de la mise en place d'une politique cohérente dotée d'instruments spécifiques. L'exercice 1997 en constituera une étape importante avec l'élaboration des outils de la politique d'urgence et d'insertion et une réforme de l'aide personnalisée au logement.

#### I. UN DISPOSITIF COMPLET POUR LE LOGEMENT DES PLUS MODESTES

La politique du logement des ménages les plus modestes fait appel à quatre canaux de mieux en mieux identifiés : le PLA très social (30.000 prévus pour 1997) ; la ligne des opérations les plus sociales (348 millions de francs d'autorisations de programme prévues) ; les subventions majorées de l'ANAH et, enfin, le fonds pour le logement des personnes en difficulté (C.A.S. n° 902-29, 450 millions de francs en 1997).

##### A. LE PLA TRÈS SOCIAL

Malgré les doutes qu'il avait suscités lors de son lancement, le PLA très social connaît un succès grandissant. 30.000 unités sont prévues en 1997, dont 20.000 par réhabilitation d'habitats existants. La réhabilitation sera naturellement favorisée par la modification des conditions de financement des PLA-TS neufs. Ceux-ci seront désormais soumis au taux de TVA de 5,5 % et assortis d'une subvention de 8 % (pouvant aller jusqu'à 13 % contre respectivement 20 et 25 %) ; ce qui réduit l'équivalent-subvention de 50 % d'après l'Union des HLM, alors que la subvention de 20 à 25 % reste inchangée pour les acquisitions de logements anciens. Dès 1996, la circulaire de programmation du ministre du logement du 20 mars 1996 demandait aux DDE que trois quarts des PLA-TS soient accordés en acquisition-amélioration.

Le PLA-TS bénéficie d'un taux d'intérêt particulièrement bas : 4,3 % (contre 4,8 % pour le PLA ordinaire).

**Consommation en montant de subvention et en nombre de logements financés**

Années	PLA -Insertion				PLA TS		
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1er août 1996
Montant de subvention (en MF)	229,9	358,2	408,2	426,4	782,0	1.160,5	392,0
Nombre de logements financés	5.075	6.334	7.016	6.908	11.078	15.481	nc
Montant moyen de subvention (en F)	45.315	56.554	58.188	61.731	70.591	74.964	nc

La préférence du gouvernement pour les opérations d'acquisition-amélioration s'explique par leur coût, sensiblement inférieur à la construction neuve dont la part s'était accrue en 1995 (de 30 % en 1994 à 48 % en 1995). Elle traduit en outre une politique d'urbanisme plus adaptée, évitant des constructions neuves pas toujours justifiées lorsque les centres-bourgs sont en voie de délabrement.

**Les PLA-TS en 1995**

	Consommation en montant de subvention (MF)	Nombre de logements financés	Subvention moyenne par logement (en francs)	dont Ile-de-France
PLA-TS neuf	662,4	7.471	83.314	93.727
PLA-TS acquisition-amélioration	538,0	8.010	67.175	71.643
<b>TOTAL</b>	<b>1.200,4</b>	<b>15.481</b>	<b>74.964</b>	<b>83.127</b>

**B. LES OPÉRATIONS LES PLUS SOCIALES**

En 1997, les opérations les plus sociales font l'objet d'une ligne budgétaire propre qui rassemble : les réquisitions, les logements d'urgence, les démolitions et changements d'usage, enfin la maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale (MOUS) (AP = 348 millions de francs, CP = 178,5 millions de francs).

Du lancement du programme d'hébergement d'urgence et de logement temporaire en 1993 au mois de juillet 1995, 153 millions de francs de subventions ont été accordés, dont 89,3 millions de francs en Ile-de-France et 63,7 millions de francs en province.

Sur les 333 opérations financées, 88 ont concerné l'Ile-de-France et 248 la province. Le nombre de logements ou places créés peut être estimé à 4.812 dont 1.891 en Ile-de-France et 2.921 en province.

Le taux de subvention moyen se situe autour de 39 % (37 % en Ile-de-France et 43 % en province).

Le coût moyen par logement ou place est de 83.399 francs et le montant de subvention par logement ou place est de 31.429 francs, soit respectivement :

- En Ile-de-France		- En Province	
Coût moyen	128.216 F	Coût moyen	50.704 F
Subvention moyenne	41.192 F	Subvention moyenne	21.800 F

En 1995, sur la ligne des crédits d'urgence, 2.224 logements (dont 500 logements réquisitionnés dont les travaux sont subventionnés à 100 %) et 2.931 places ont été financés pour un total de subventions de 257,5 millions de francs. Logements réquisitionnés mis à part, les montants moyens de subvention sur crédits d'urgence se sont ainsi élevés à :

	Subvention moyenne par logement	Subvention moyenne par place
Province	59 000 F	25 000 F
Ile-de-France	53 000 F	60 000 F
France entière	58 000 F	30 000 F

**Le plan d'urgence doit être exécuté en 18 mois. Au 30 juin 1996, 5.705 logements d'urgence et places d'hébergement avaient été livrés.**

### Un premier bilan des réquisitions

Au sein de la politique d'urgence et d'insertion, les réquisitions relèvent du symbole : leur place symbolique est importante ; mais leur importance quantitative est symbolique.

Le tableau suivant, qui concerne l'Ile-de-France (seule concernée) permet d'en juger

Logements réquisitionnés livrés et loyers

Départements	1995		1996 1er septembre	
	Nombre de logements	Loyers	Nombre de logements	Loyers
Paris	400	25 F / m <sup>2</sup>	52	26 F / m <sup>2</sup>
Hauts-de-Seine	51	25 F / m <sup>2</sup>	9	25 F / m <sup>2</sup>
Val-de-Marne	8	25 F / m <sup>2</sup>	0	
Seint-Saint-Denis	0		12	25 F / m <sup>2</sup>
Val-d'Oise	0		0	
Yvelines	0		0	
<b>TOTAL</b>	<b>459</b>		<b>73</b>	

Le plan de 1996 concerne au total 700 logements. Le coût moyen de mise en état d'habitabilité (entièrement pris en charge par l'Etat) des 400 premiers logements s'élève à 140.000 francs par logement.

### *C. L'ACTION DE L'ANAH EN FAVEUR DES LOCATAIRES DÉFAVORISÉS*

En 1995, 4.695 logements ont bénéficié d'une majoration forfaitaire de subventions de l'ANAH :

- 2.541 logements vacants conventionnés (pour l'essentiel dans les OPAH) ;

- 76 logements loués à un organisme agréé à des fins de sous-location à des personnes défavorisées ;

- 2.078 logements vacants financés dans le cadre des programmes sociaux thématiques.

Les majorations forfaitaires représentaient un montant total de 92 millions de francs de subvention.

En raison du succès rencontré en 1995, le Conseil d'administration de l'Agence a décidé de poursuivre cette action en 1996.

Au total, entre le 1er juillet 1995 et le 30 juin 1996, près de 8.000 logements ont bénéficié d'une majoration forfaitaire.

Le tableau suivant indique pour les différentes catégories de logements ayant bénéficié de la majoration forfaitaire de subvention, le montant moyen des travaux et la subvention moyenne.

	Coût moyen des travaux par logement	Subvention moyenne (y compris majoration forfaitaire)	Taux moyen de subvention (%)
Logements conventionnés	224.000 F	86.250 F(1)	38,5
Logements loués à un organisme agréé	51.900 F	36.500 F(2)	70,0
Logements financés en PST *	204.000 F	114.000 F(1)	56,0

(1) Majoration forfaitaire : 20.000 F

(2) Majoration forfaitaire : 10.000 F

\* programmes sociaux thématiques

#### **D. LE FONDS POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES EN DIFFICULTÉ**

Le fonds pour le logement des personnes en difficulté, doté de 450 millions de francs en 1997 financera la participation de l'Etat aux fonds de solidarité pour le logement (FSL) (300 millions de francs) et l'aide au logement temporaire (ALT) (150 millions de francs). Il sera lui-même alimenté par la taxe assise sur les logements sociaux occupés par des personnes assujetties au supplément de loyer de solidarité.

## 1. Les Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL)

Les FSL sont financés à parité pour l'Etat et les départements. Ils peuvent recevoir des contributions volontaires d'autres organismes : Caisses d'allocations familiales, organismes d'HLM, communes.

### Les recettes des FSL

(En millions de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995
Etat	150	171	177,3	207,6	330
Conseils généraux	164	187	182,6	210,0	
Recettes totales (dont report de début d'année)	510	1 021	1159,0	1398,0	

Source : Union des HLM

### Les contributions volontaires aux FSL

	1992 (MF)	% de la dotation totale	Nb de dépts	1993 (MF)	% de la dotation totale	Nb de dépts.	1994 (MF)	% de la dotation totale	Nb de dépts
CAF*	33,3	7,4	62	36,2	7,9	73	59,0	10,6	74
Communes	24,0	5,3	69	25,8	5,6	74	30,6	5,5	72
HLM	29,0	6,4	60	25,5	5,5	72	37,9	6,8	78
Toutes dotations volontaires	93,0	20,5	89	93,6	20,3	96	138,7	24,9	96

\*Caisses d'allocations familiales

Source : Union des HLM

La part des dotations volontaires, loin d'être négligeable, représente environ le quart des ressources des FSL.



### Dépenses des FSL

(En millions de francs)

Années	1992	1993	1994	1995
Aides au maintien	259,5	296,5	337,7	336,8
Aides à l'accès	113,1	196,0	247,0	321,2
Paiement de garanties	5,4	9,6	17,4	22,3
ASLL (1)	81,5	124,2	146,8	171,2
Gestion locative				8,4
Subventions aux associations		7,0	16,0	20,1
Fonctionnement	37,3	55,0	72,2	80,2
Dépenses totales	505,0	709,2	845,1	965,6
dont aides (2)	467,7	654,2	772,9	885,4

NB : les chiffres figurant dans ce tableau sont les décaissements de trésorerie et non les dépenses décidées lors des réunions des instances de décisions.

(1) accompagnement social lié au logement

(2) total des dépenses des FSL non compris les frais de fonctionnement

**Les compétences des FSL seront élargies à partir de 1997 aux copropriétés en difficulté en application du pacte de relance pour la ville. Cela risque de poser le problème de la suffisance de leur alimentation par le CAS 902-29.**

Entre 1994 et 1995, on constate en effet une augmentation de 15 % du montant des aides accordées par les FSL qui passent de 772,9 millions de francs à 885,4 millions de francs.

L'évolution des aides de 1994 à 1995 a été de - 0,2 % pour les aides au maintien, +30% pour les aides à l'accès, + 28 % pour les mises en jeu de garantie, + 16 % pour les mesures ASLL, + 25,6 % pour les subventions aux associations et + 11 % pour les frais de fonctionnement.

Le poids des impayés de loyer ne progresse qu'au travers des mises en jeu de garantie.

Les aides au maintien et les garanties concernent surtout le parc public. Par contre, les aides à l'accès sont tournées vers le parc privé.

La répartition entre subventions et prêts varie très peu : 48 % de subventions, 48,6 % de prêts et 3,4 % d'aides sous forme de dépôts en 1995. En 1994, cette répartition était respectivement de 47,6 %, 50,4 % et 2 %.

## 2. L'aide au logement temporaire (ALT)

L'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées communément appelée aide au logement temporaire (ALT) a été instituée par la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses

dispositions d'ordre social. C'est une aide versée exclusivement aux associations ayant conclu une convention avec l'Etat. Il s'agit d'une aide forfaitaire.

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

- Elle peut se substituer exceptionnellement aux aides à la personne quand le versement de ces aides n'est pas possible, notamment du fait d'une durée de séjour trop brève pour permettre l'ouverture d'un droit.

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

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

La consommation 1995 est de 131,55 millions de francs dont 2,57 millions de francs de frais de gestion. Le taux de consommation réelle par rapport aux engagements figurant dans les conventions est de 76,3 % en 1995.

Pour 1996, on prévoit une consommation se situant autour de 220 millions de francs.

En 1997, la consommation devrait être de l'ordre de 269 millions de francs.

Sur la base des informations disponibles, qui restent partielles, on peut considérer que de l'ordre de 36.000 chambres-mois et 13.000 logements-mois ont été mobilisés de septembre 1993 à septembre 1994.

Les personnes accueillies sont majoritairement des isolés (86,2 % des ménages), mais on dénombre aussi des familles monoparentales (7,4 %), des couples sans enfant (5 %) et des couples avec enfants (1,4 %). 63,3 % des personnes accueillies sont des hommes, 23,1 % des femmes et 13,6 % des enfants. Les hommes seuls représentent 71 % des ménages et 82 % des isolés. 80 % des personnes hébergées ont moins de 40 ans.

La durée des séjours est en générale courte, inférieure à un mois dans 64 % des cas et à trois mois dans près de 98 % des cas.

**Les opérations de transformation  
de bureaux en logements  
menées à Paris**

Les opérations de transformation de locaux en habitation se sont multipliées dans le secteur privé depuis le 1er trimestre 1994 et dans le secteur public à partir du 3ème trimestre 1994.

De 1994 au 2ème trimestre 1996, ce sont 203.979 m<sup>2</sup> d'habitation qui ont été autorisés dans le cadre d'opérations de changement de destination d'immeubles existants, représentant 2.829 logements.

Pour le seul 2ème trimestre 1996, 86 opérations de ce type ont été autorisées, ce qui représente 33.164 m<sup>2</sup> de surfaces transformées en habitation correspondant à 564 logements.

Ces opérations n'ont pas pour but de loger des démunis, mais elles participent, par l'augmentation du parc, à la mise en oeuvre du droit au logement.

## **II. FAIRE FACE À LA LOURDE CHARGE DES AIDES À LA PERSONNE**

Malgré les efforts accomplis, la croissance du nombre de bénéficiaires et celle du coût des aides ne ralentissent guère.

Le gouvernement entreprend actuellement une réforme qui, si elle ne pourra pas réduire très sensiblement le coût des aides, devrait en rationaliser la distribution.

### **A. UN COÛT ÉLEVÉ LIÉ A L'ACCROISSEMENT DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES**

#### **1. Un coût explosif**

Les aides personnelles ont évolué comme l'indique le tableau suivant :

(millions de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ALS	8.715	9.518	10.383	13.104	16.896	19.105	20.064
ALF	12.067	12.314	12.799	13.234	14.200	14.950	15.409
APL	26.262	28.831	30.920	32.627	33.945	35.671	35.873
TOTAL	47.044	50.663	54.102	58.965	65.041	69.726	71.346

ALS : allocation de logement sociale  
 ALF : allocation de logement familiale  
 APL : aide personnalisée au logement

Cette très forte croissance a pesé essentiellement sur l'Etat, notamment ces dernières années, du fait des difficultés économiques des entreprises et des exonérations de charges dont elles ont pu bénéficier en faveur de l'emploi.

#### Part de l'Etat dans le financement des différentes aides

(en milliards de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Total Etat <sup>(1)</sup> .....	18,690	20,521	19,450	19,415	28,428 <sup>(2)</sup>	27,500	29,942
Total Employeurs.....	28,819	31,243	34,295	37,864	38,438	41,362	43,023
Part de l'Etat dans le financement total .....	39,3 %	39,6 %	36,2 %	33,9 %	42,6 %	39,9 %	41,0 %

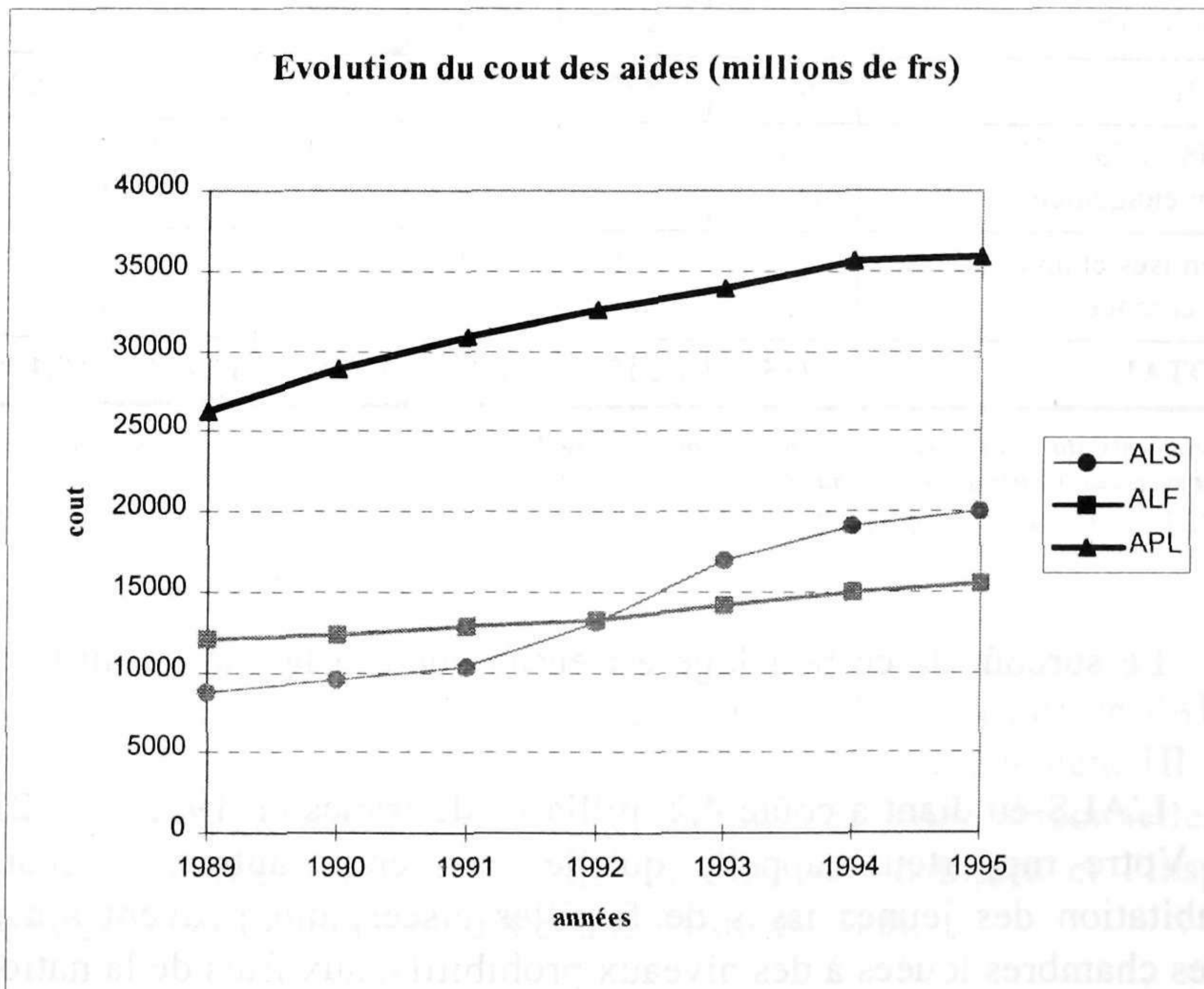
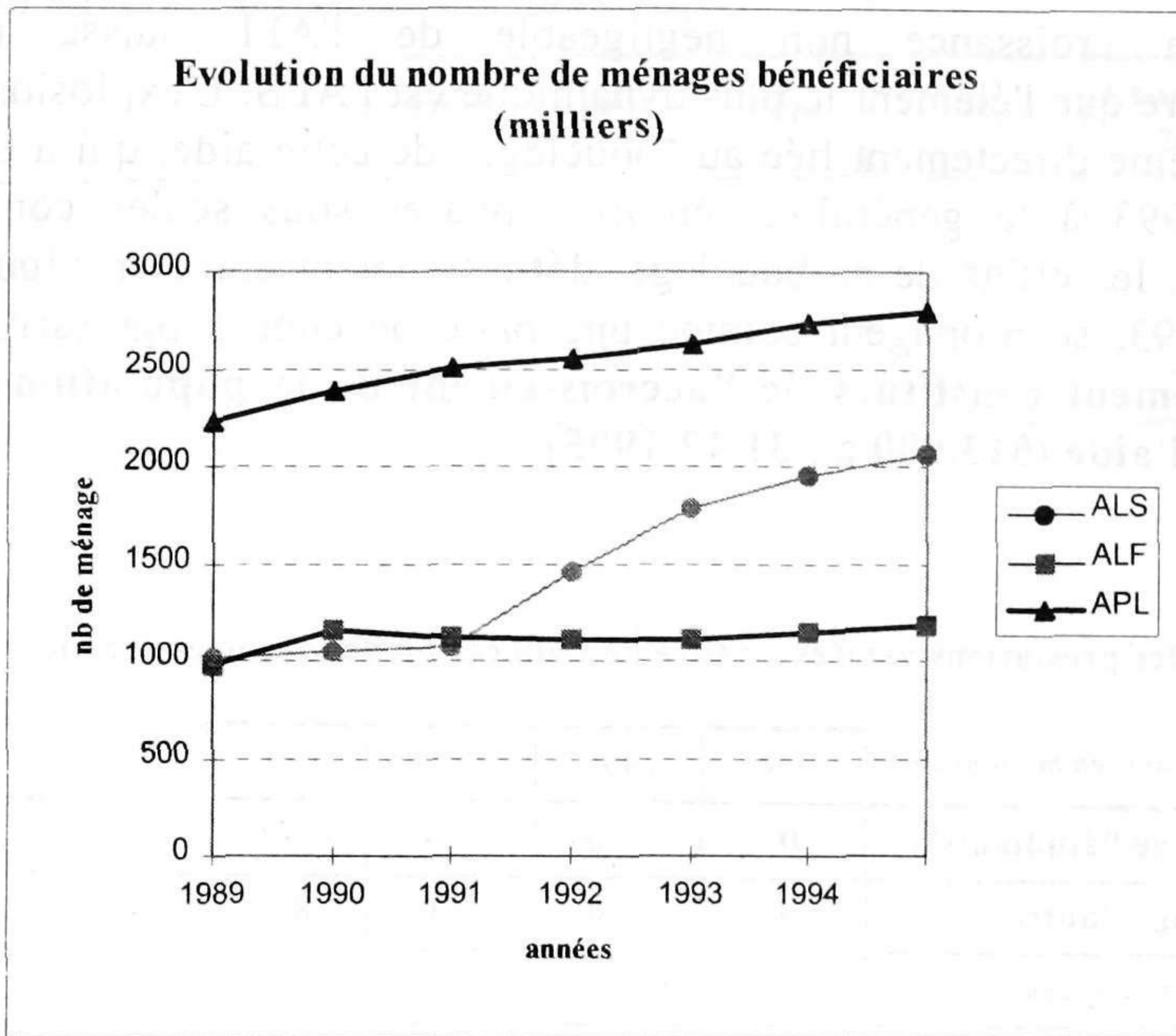
(1) Montant des dotations budgétaires annuelles (LFI + LFR) ; les crédits pouvant être affectés à des régularisations concernant les années antérieures

(2) dont 2 milliards au titre des aides à la personne versées par les Caisses en 1992, régularisées en 1993.

Pour 1997, une dotation de 29,7 milliards de francs est prévue, ce qui paraît peu réaliste lorsqu'on considère que les crédits disponibles pour 1996 dépassent 31 milliards de francs.

## 2. L'accroissement du nombre d'allocataires

Cet accroissement du coût des aides personnelles est directement lié à celui du nombre de ménages bénéficiaires, ainsi que le montre le rapprochement des deux graphiques suivants. Ce raisonnement est valable globalement et aide par aide.



La croissance non négligeable de l'APL laisse néanmoins transparaître que l'élément le plus dynamique est l'ALS. L'explosion de l'ALS est elle-même directement liée au "bouclage" de cette aide, qui a consisté de 1991 à 1993 à la généraliser en trois phases sous seules conditions de ressources. Les effets de ce bouclage, définitivement entré en vigueur le 1er janvier 1993, se propagent comme une onde de choc progressive. Ils sont essentiellement constitués de l'accroissement de la population étudiante éligible à l'aide (513.000 au 31/12/1995).

**Montant des prestations versées au titre de l'allocation de logement sociale depuis 1989**

<i>Montants en millions de F</i>	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Bouclage "étudiants"</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1.300</b>	<b>3.285</b>	<b>4.230</b>
<b>Bouclage "autres"</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>50</b>	<b>843</b>	<b>2.107</b>	<b>3.021</b>
Personnes âgées	5.057	5.220	5.511	5.614	5.692	5.604
Infirmes	1.345	1.417	1.505	1.596	1.608	1.622
Jeunes travailleurs	1.890	2.056	2.207	2.324	2.469	2.467
Chômeurs	217	263	314	476	579	634
RMI	169	522	754	910	1.111	1.464
Primes de déménagement	0	0	0	1	0	0
Remises et annulations de créances	37	40	41	40	45	63
<b>TOTAL</b>	<b>8.715</b>	<b>9.518</b>	<b>10.383</b>	<b>13.104</b>	<b>16.896</b>	<b>19.105</b>

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

Le surcoût de ce bouclage est entièrement à la charge du budget de l'Etat.

L'ALS-étudiant a coûté 4,2 milliards de francs en 1995, soit 21 % de l'aide. Votre rapporteur rappelle qu'elle sert, entre autres, à financer la décohabitation des jeunes issus de familles aisées, qui peuvent ainsi loger dans des chambres louées à des niveaux prohibitifs, aux frais de la nation.

**En l'absence de mesure particulière de réduction de l'aide aux étudiants, les prestations d'ALS étudiant" devraient atteindre 6,8**

milliards de francs en l'an 2.000 pour 750.000 étudiants bénéficiaires. Le tableau qui suit retrace ces évolutions.

	1992	1993	1994	1995	Estimation 2000
Prestations ALS étudiant (en milliards de F)	1,3	3,3	4,2	4,4	6,8
Bénéficiaires ALS étudiant au 31/12 (en milliers)	273	409	474	513	750

Par ailleurs, 124.000 étudiants logés en logements conventionnés bénéficient de l'APL au 31 décembre 1995. Au total, les aides personnelles au logement versées aux étudiants s'élèvent à 6,3 milliards de francs.

#### **B. LA REFORME DE L'AIDE PERSONNALISÉE AU LOGEMENT**

Malgré une dérive très prononcée des aides distribuées depuis le bouclage achevé le 1er janvier 1993, aucune réforme d'envergure n'avait été entreprise. Celle que le gouvernement met actuellement en place n'est pas encore complète, mais elle est à la mesure du problème.

La pertinence de cette réforme se jugera lorsque ses effets concrets seront visibles, notamment lorsque les barèmes seront connus. Au stade des principes, la réforme s'engage sur deux bonnes voies :

- l'unification des barèmes,

- une base ressources plus équitable.

##### **1. Une unification des barèmes fondée sur le taux de participation**

L'article 92 du présent projet de loi unifie les barèmes de l'APL 1 et de l'APL 2, qui concernent le parc conventionné (essentiellement HLM). Ce processus devra s'étendre à terme à l'ensemble des aides personnelles et au parc privé ; comme l'avaient souhaité la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances lors de leurs enquêtes sur ce sujet.

Cette unification s'accompagne d'une rationalisation. Par nature, une aide personnelle doit varier en fonction de considérations tenant au ménage, et non pas tenant à l'immeuble. Dans la situation actuelle, plus les gens sont mal logés, moins ils sont aidés.

Le nouveau barème doit ainsi être établi en fonction du **taux de participation** du ménage à la charge de son logement, qui est la proportion du loyer (le cas échéant de l'emprunt) laissée à la charge des ménages. Cette prise en compte du taux de participation tend à rationaliser les **taux d'effort** (proportion du revenu consacrée à la charge de logement) de façon à favoriser les familles les plus nombreuses et les plus modestes.

Trois fonctions fondamentales guident l'élaboration du barème. Le taux de participation est :

- fonction décroissante du revenu (plus le revenu est élevé, plus on peut prendre en charge son logement) ;
- fonction décroissante de la taille du ménage ;
- et traite de façon distincte les titulaires de minima sociaux.

**Votre rapporteur partage largement ces principes**, mais avoue sa perplexité quant au traitement des minima sociaux. L'application des principes généraux de traitement des ressources en fonction de leur seul niveau devrait naturellement conduire à de faibles taux d'effort pour les titulaires de minima sociaux. En introduisant ce biais d'un traitement différencié en fonction d'une nature de ressource et non de son montant, on risque à terme de voir se poser à nouveau les problèmes qu'on tente de résoudre aujourd'hui.

Sur le plan des modalités, le taux de participation doit se composer de trois éléments :

- un taux minimal de base, uniquement fonction de la taille du ménage ;
- un taux de participation supplémentaire, en fonction des ressources du ménage qui excèdent un niveau minimal ;
- un taux de participation complémentaire croissant avec le niveau de loyer, en fonction de la taille du ménage. Ce paramètre est destiné à faire davantage prendre en charge par leurs occupants les logements en fonction croissante de leur confort.

## **2. Un traitement indifférent à la nature des ressources**

Plusieurs projets de décret ayant reçu l'aval du Conseil national de l'habitant tendent à rationaliser la prise en compte des ressources dans les barèmes. **Il s'agit de mettre fin à la situation absurde qui veut qu'à revenu**



**égal, un meilleur traitement soit accordé aux titulaires de transferts sociaux par rapport aux titulaires de revenus du travail.**

Cette situation n'était pas délibérée, mais résultait simplement de la référence à l'impôt sur le revenu : les revenus non imposables ne sont pas actuellement pris en compte dans les aides au logement.

Entreront désormais dans la "base ressources de l'APL" :

- les indemnités journalières maternité ;
- les indemnités journalières accidents du travail ;

Dans le même esprit, il ne sera plus tenu compte de certains abattements. Il s'agit de :

- la déduction représentative des frais de garde des enfants à charge nés à compter du 1er janvier 1996 ;

- l'abattement spécifique touchant les personnes de plus de 65 ans ;

- l'abattement de 30 % dont bénéficient sur leur revenus d'activité professionnelle les personnes admises à une pension de retraite.

Enfin, une estimation plus réaliste des ressources sera opérée, en tenant compte autant que possible des revenus réellement perçus lors de la demande d'aide, et non de ceux de l'avant-dernière année, qui peuvent être très inférieurs. Ainsi, l'aide sera calculée sur la base de la rémunération de l'intéressé au moment de la demande ou du renouvellement du droit lorsque cette rémunération sera supérieure aux ressources de l'année de référence.

L'ensemble de ces modifications ne vaudra que pour l'avenir, et ne s'appliquera donc pas aux assujettis actuels.

**Sous réserve d'un examen des barèmes effectifs, la réforme ainsi entreprise va dans le bon sens. Aussi, votre rapporteur ne peut-il qu'encourager le gouvernement à la compléter, de deux manières :**

- en l'étendant à l'ALS et à l'ALF ;

- en tenant compte de toutes les ressources aujourd'hui défiscalisées ; telles que les intérêts de l'épargne administrés ou même les minima sociaux.

**Un principe simple doit guider l'attribution des aides personnelles : l'aide doit être d'autant plus forte que le ménage est plus démuné.**



## CHAPITRE VI

### LA POLITIQUE DU LOGEMENT EN MILIEU RURAL

Au sein du groupe de travail du Sénat sur l'espace rural, votre rapporteur est chargé de réfléchir aux problèmes du logement en milieu rural.

Aussi lui a-t-il paru intéressant de faire le point sur la politique du gouvernement dans ce domaine, qui commence à faire l'objet d'une attention soutenue. Ainsi, le conseil national de l'habitat a mis en place une commission chargée de ce dossier, qui a remis un rapport en mars 1996.<sup>1</sup> Votre rapporteur a lui-même rédigé une synthèse des travaux du groupe de travail sénatorial sur la question.

#### I. L'ETAT DES LIEUX : DE LOURDS BESOINS EN REHABILITATION

##### A. LE PARC DE LOGEMENTS

Selon l'enquête nationale sur le logement réalisée par l'INSEE en 1992, la France métropolitaine compte 26.976.000 logements dont 7.505.000 dans les communes rurales, soit 28,5 % de la totalité du parc.

Les caractéristiques des logements ruraux sont assez différentes de celles du parc urbain, de sorte que l'on peut parler d'un habitat rural avec ses spécificités propres bien identifiées dans les recensements et les enquêtes logements de l'INSEE.

En 1992, les résidences principales représentaient 71 % de l'ensemble des logements, essentiellement en **maisons individuelles** (93 %). La part des **résidences secondaires** est relativement importante (19 %), nettement plus élevée qu'au niveau national (9,4 %) ; quant aux **logements vacants** et occasionnels, ils constituent 10 % du parc rural (8,5 % pour la France entière).

---

<sup>1</sup> Conseil national de l'habitat - Commission n° 5 "Le logement en milieu rural" - mars 1996

Le statut de propriétaire occupant est prépondérant en milieu rural ; en 1992, il concernait 74,6 % des ménages, contre 54 % pour la France entière. A l'inverse, la proportion des locataires est faible, 16 % dont 4,6 % relevant du secteur social. En comparaison, la part des locataires au niveau national, s'élève à 38 % dont 17 % de locataires sociaux.

Le milieu rural est caractérisé par une forte proportion de logements anciens, les constructions achevées avant 1949 représentant, 51 % du parc, contre 37 % pour la France entière.

**Bien qu'en régression sensible au cours de la période récente (1984-1992), l'inconfort des logements demeure une réalité toujours présente en zone rurale.** En 1992, la part des logements ne disposant pas des trois éléments de confort (W-C interne, installation sanitaire et chauffage central) y atteint 34 %, au lieu de 20 % au niveau national.

Si l'on considère les logements "très inconfortables" (ne disposant pas de l'ensemble des éléments suivants : eau, W-C et installation sanitaire), les proportions respectives sont de 10 % et 6 %.

**Selon l'enquête logement de 1992, les communes rurales regroupent 32,8 % des logements vacants alors qu'elles ne représentent que 27,8 % du parc de logements.** A noter que la proportion était de 34,2 % en 1988. Le taux de vacance en zone rurale atteint 8,7 % contre 6,9 % pour les communes urbaines ; ces chiffres sont à comparer à ceux de l'enquête logement de 1988 qui étaient respectivement de 10 % et 7,6 %.

On constate donc globalement une diminution de la vacance entre 1988 et 1992, avec cependant un caractère plus marqué en milieu rural qu'en zone urbaine.

Il faut souligner que la vacance est plus développée dans le rural profond; le taux de vacance y atteint 12,5 % en 1992, contre 8 % pour le rural périurbain.

## **B. LES AIDES DISTRIBUÉES**

**Les aides au logement en milieu rural se concentrent principalement sur la réhabilitation.**

Les communes de moins de 2.000 habitants consomment ainsi :

- 15 à 20 % des crédits fongibles (PLA, PALULOS),

- 20 % environ des PLA-TS,

- 30 % des aides de l'ANAH, (alors que le parc éligible ne représente que 13 % d total);

- un tiers environ des crédits PAP (distribués jusqu'en octobre 1995),

- 45 % des crédits PAH

Pour les crédits de l'ANAH, 60 % des interventions sont subventionnées à taux majoré (OPAH avec conventionnement à l'APL et taux de subvention de 35 %) ou très majoré (PST avec taux de subvention de 40 % à 70 %) au lieu de 48 % au niveau national. Un tiers des crédits engagés en OPAH ou en PST ont concerné des communes de moins de 2.000 habitants.

Le ministère du logement n'est pas en mesure d'établir une répartition des aides à la personnes sur le territoire.

## II. UNE POLITIQUE PLUS ATTENTIVE DEPUIS 1993

### A. LES DECISIONS PRISES EN 1993 ET 1994

Sur proposition du ministre du logement, des mesures ont été prises par le Conseil Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) du 12 juillet 1993 et le Comité Interministériel d'Aménagement Rural (CIDAR) du 30 juin 1994 en faveur du logement dans le monde rural.

Le CIAT du 12 juillet 1993 a décidé deux mesures pour améliorer l'offre et la qualité de l'habitat dans les zones rurales d'intervention prioritaire :

- pour faciliter la réhabilitation à usage de résidence principale du bâti rural ancien, le plafond des travaux pris en compte pour la prime à l'amélioration de l'habitat a été porté à 85.000 francs dans les zones rurales d'intérêt prioritaire, le taux de l'aide restant inchangé ;

- pour développer et adapter les outils de programmation et d'action collective, les OPAH intercommunales ont pu être prolongées en zone rurale d'un an voire deux ans, au vu d'un bilan établi à l'issue de la convention initiale de 3 ans.

Le comité interministériel pour le développement et l'aménagement rural (CIDAR) du 30 juin 1994 a décidé 4 mesures, en complément de celles déjà prises en 1993 et 1994, visant à favoriser l'offre de logements locatifs privés :

- l'ANAH s'est engagée à ce que les communes rurales de moins de 5.000 habitants bénéficient d'au-moins 45 % des crédits destinés aux OPAH et aux programmes sociaux thématiques (PST).

En milieu rural, l'OPAH constitue en effet l'instrument privilégié pour la mise en oeuvre des politiques locales de l'habitat. Cette procédure, largement utilisée par les communes rurales (80 nouvelles OPAH engagées chaque année), est un outil opérationnel particulièrement adapté dans la mesure où elle permet notamment la remise sur le marché locatif de logements vacants.

- Une augmentation de 60 millions de francs des crédits de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) a par ailleurs été décidée s'ajoutant aux 600 millions de francs en loi de finances initiale pour 1994 ;

- Le taux de subvention de l'ANAH a été majoré de 5 points (40 % au lieu de 35 %) pour les logements conventionnés en OPAH, sous réserve qu'une collectivité locale accorde une subvention complémentaire au taux de 5 % également. Cette incitation bénéficie prioritairement aux zones rurales; elle facilite l'accès au logement des personnes modestes.

- Les préfets ont été autorisés à porter à 30 % le taux de subvention de la PALULOS communale pour les communes de moins de 5.000 habitants.

Aux dérogations existantes concernant le taux de subvention de 20 %, il a été décidé d'ajouter une nouvelle possibilité, à savoir l'extension de la dérogation à toutes communes de moins de 5.000 habitants.

## **B. LES DÉCISIONS PRISES EN 1995 ET 1996**

Par ailleurs, l'article 62 de la loi n° 95-115 d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire précise que les concours financiers de l'Etat à la réhabilitation de l'habitat ancien sont attribués en priorité aux communes situées dans les zones de revitalisation rurale ayant fait l'acquisition de biens immobiliers anciens sur leur territoire, en vue de les transformer en logements sociaux à sage locatif.

Les instructions données aux préfets pour la programmation des crédits d'aides au logement en 1995 et 1996 ont souligné l'orientation donnée par cet article.

C'est ainsi que la circulaire du 29/12/1995, relative à la mise en oeuvre de la politique du logement et la programmation des financements aidés de l'Etat en 1996, dispose notamment :

### "Accompagner la revitalisation des zones rurales"

*"La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a mis l'accent sur la nécessité de mettre en oeuvre des politiques renforcées de développement dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux, parmi lesquels figurent les territoires ruraux de développement prioritaires.*

*"Vous veillerez donc à prendre en compte dans votre programmation les demandes émanant du monde rural, notamment lorsqu'elles s'expriment dans le cadre de projets de développement et de démarches intercommunales.*

*"Vous vous attacherez à favoriser la remise sur le marché des logements vacants en soutenant les opérations d'amélioration de l'habitat ancien privé, par l'utilisation d'une part significative des crédits de l'ANAH et de la PAH en milieu rural.*

*"Par ailleurs, l'article 62 de la loi précitée vous demande d'aider les opérations de réhabilitation de logements acquis par les communes en vue d'augmenter l'offre locative sociale. Vous utiliserez la gamme des financements à votre disposition (PALULOS communale, PLA-TS, PLA-CFF,...).*

*"En matière de construction neuve, vous veillerez à ce que chaque opération soit adaptée aux besoins locaux et qu'elle soit bien intégrée dans l'environnement".*

La délimitation des zones de revitalisation rurale a été effectuée par le décret n° 96-119 du 14 février 1996.

### **C. LES PERSPECTIVES**

Pour l'avenir, en application de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, en particulier de son article 61, le ministère de l'aménagement du territoire prépare, en concertation avec les départements ministériels concernés, **un plan pour le monde rural**, élargi à l'ensemble des territoires ruraux, avec une attention spéciale pour les zones de revitalisation rurale.

**Ce plan devrait donner lieu dès le début 1997 à un projet de loi pour l'avenir du monde rural d'inspiration proche de la loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville (n° 96-987 du 14 novembre 1996).**

En mai 1996, le Premier Ministre a placé M. Claude Girard, député du Doubs, auprès du ministre délégué au logement pour une mission de six mois sur les spécificités du logement en milieu rural et sur les différents besoins des populations rurales en ce domaine. Cette mission doit permettre d'établir un diagnostic d'ensemble, faisant notamment apparaître la typologie des situations et l'inventaire des difficultés rencontrées. Le rapport que doit remettre Monsieur Girard devra évaluer les besoins au regard des politiques d'aménagement du territoire et formuler les propositions nécessaires, notamment en termes d'adaptation des aides de l'Etat et de coopération intercommunale.

### **Les propositions de la commission n° 5 du CNH**

La commission "logement en milieu rural" du CNH a fait de nombreuses propositions articulées en trois parties. Elles peuvent être ainsi résumées :

#### **❶ Réunir les conditions d'une nouvelle politique de réhabilitation**

- créer un grand établissement public de réhabilitation du parc privé (locatif et non locatif) ;
- créer un observatoire économique et social du monde rural ;
- organiser une enquête nationale sur la vacance en milieu rural.

#### **❷ Renforcer les outils existants**

- utiliser le programme local de l'habitat (PLH) ;
- redynamiser les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, notamment en dotant d'un barème spécifique les OPAH en milieu rural ;
- représenter les collectivités locales dans les commissions départementales pour l'amélioration de l'habitat ;
- revaloriser les aides de l'ANAH ;
- égaliser les loyers plafonds des logements privés conventionnés avec ceux des logements sociaux publics ;
- rendre les logements loués sous contrat de fermage ou de métayage éligibles aux aides de l'ANAH, ainsi que certains bâtiments d'activité dégradés ;
- mettre en place un système substitutif au FCTVA pour les opérations des communes de moins de 5.000 habitants ;
- créer une PALULOS spécifique pour les communes de moins de 5.000 habitants.
- adapter le PLA aux niveaux de loyers praticables en milieu rural<sup>(1)</sup>;
- augmenter la ligne budgétaire de la PAH à 1 milliard de francs et réformer ses modalités d'instruction pour en accroître la rapidité (1,4 million de ménages sont éligibles, 55 dossiers seulement sont traités chaque année).

*(1) A cet égard, votre rapporteur observe que la réforme du financement de la construction sociale contenue dans l'article 10 du présent projet devrait favoriser la construction en milieu rural.*



### ③ Créer de nouveaux outils

- mettre au point un outil spécifique d'épargne de proximité permettant de combiner financements publics et privés (type SCI "mixte")
- autoriser la gestion du patrimoine des collectivités locales par des structures privées ;
- porter à 25 % la déduction forfaitaire pour les logements ruraux vacants remis en location
- exonérer de deux ans de la TFPB les accédants acquéreurs d'un logement vacant depuis 2 ans ;
- favoriser l'exonération de TFPB (facultative pour les collectivités) des opérations PLA acquisition-amélioration ;
- Utiliser les besoins de travaux de réhabilitation pour faire remplir des tâches d'insertion dans le cadre des politiques sociales locales.



**ANNEXE**  
**MODIFICATIONS APPORTEES PAR L' ASSEMBLEE**  
**NATIONALE**

**A. MAJORATIONS DE CREDIT ADOPTEES EN PREMIERE DELIBERATION**

Les crédits de l'ANAH ont fait l'objet d'un débat nourri en séance publique, de nombreux députés réclamant une majoration de ces crédits pour compenser l'écart sans précédent entre le rendement de la taxe additionnelle au droit de bail et les crédits de l'agence.

L'Assemblée nationale n'a pas, à proprement parler, majoré ces crédits, car cela aurait conduit à l'aggravation du déficit budgétaire.

Toutefois, en liaison avec le Gouvernement, le rapporteur spécial des crédits des services financiers, M. Jean Royer, a pu annoncer qu'un supplément de fonds de concours de 182 millions de francs attendu en 1997, qui aurait dû être rattaché à ces crédits, pourrait être finalement affecté, au moins en partie, à l'ANAH au cours de la gestion 1997.

Cette annonce a pris la forme d'un amendement de réduction de crédit de 10 millions de francs sur les services financiers, qui tient compte d'un surcroît de TVA de 172 millions de francs généré par l'effet de levier des investissements réalisés grâce à l'aide de l'agence.

L'engagement pris par le ministre délégué au budget est plus vague et incertain que ce qu'aurait espéré le rapporteur spécial. Il conviendra donc de demander des précisions sur son contenu au ministre délégué au logement.

Cette majoration n'a pas d'incidence directe sur les crédits du logement dans le présent projet de loi de finances pour 1997.

**B. MAJORATIONS DE CREDITS ADOPTEES EN SECONDE  
DÉLIBÉRATION A TITRE NON RECONDUCTIBLE**

A l'initiative du gouvernement, cinq lignes ont été abondées, pour un montant total de **10,39 millions de francs** (en dépenses ordinaires ou en autorisations de programme et crédits de paiement).

*millions de francs*

Chapitre 44-30 article 20 Actions de concertation, de formation et d'animation dans le secteur du logement	+0,2
Chapitre 44-30 article 30 subventions à l'ANIL et aux ADIL	+1,5
Chapitre 65-48 article 10 ligne fongible PLA-PALULOS	+5,485
Chapitre 65-48 article 60 Opérations les plus sociales (réquisitions, logements d'urgence, démolitions et changements d'usage, maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale) (nouveau)	+0,155
Chapitre 65-48 article 90 ANAH, subvention d'investissement	+3,05