

N° 81

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XIV

LOGEMENT

Par M. William CHERVY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, *vice-présidents*; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, *secrétaires* ; Henri Bangou, Janine Bardou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Didier Borotra, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Raymond Cayrel, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delanau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, Michel Manet, René Marqués, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 et 79 (annexe n°32) (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
Introduction	5
I. UNE LENTE SORTIE DE CRISE	7
A. L'AMÉLIORATION DE LA CONJONCTURE	7
1. La construction neuve	7
2. La réhabilitation/rénovation	8
B. L'ACTION VOLONTARISTE DU GOUVERNEMENT	10
1. Les suites du plan de relance	10
2. Les dispositions du projet de loi de finances	11
II. DES PERSPECTIVES MITIGÉES	13
A. LES CHOIX BUDGÉTAIRES	13
1. L'accèsion à la propriété : une priorité difficilement maintenue	13
<i>a) Les prêts à l'accèsion a la propriété (PAP)</i>	13
<i>b) Les prêts conventionnes (PC)</i>	14
<i>c) Les prêts à l'accèsion sociale (PAS)</i>	15
2. Le logement locatif social victime des restrictions budgetaires	15
<i>a) La diminution des ressources budgetaires</i>	15
<i>b) L'amelioration relative de la situation du lioret A</i>	17
3. La renovation du parc existant	19
<i>a) L'Agence nationale pour l'amelioration de l'habitat (ANAH)</i> ..	19
<i>b) La prime a l'amelioration de l'habitat (PAIH)</i>	21
<i>c) La resorption de l'habitat insalubre</i>	22
4. Les aides personnelles ..	24

	Pages
B. DES ACTIONS A POURSUIVRE	27
1. Un effort incontestable en faveur des plus démunis	27
<i>a) L'aide aux menages surendettes</i>	28
<i>b) L'aide aux locataires en difficulté</i>	30
<i>c) L'aide aux sans-abris</i>	34
2. Des réformes indispensables	36
<i>a) Des améliorations ponctuelles</i>	36
<i>b) Des problèmes fondamentaux non résolus</i>	38
CONCLUSION	40

Mesdames, Messieurs,

Les crédits destinés au logement dans le projet de loi de finances pour 1995 s'élèvent, en moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) à 39.222 millions de francs et, en autorisations de programme, à 12.749 millions de francs. Par rapport à la loi de finances pour 1994, ils enregistrent donc respectivement une hausse minime de 0,07 % et une baisse de 9,3 %. Cette relative stabilité des crédits recouvre des évolutions divergentes : la progression des dépenses d'aides personnelles et des crédits de soutien au logement des plus démunis, la stabilité de l'effort consenti l'année dernière en faveur de l'accession à la propriété et la diminution notable de l'aide de l'État au logement locatif social.

Les impératifs d'économies budgétaires, auxquels le ministère du logement a dû se soumettre, font apparaître, ainsi, de manière très claire la contrainte qui résulte de la progression inéluctable des aides personnelles du logement.

Ils rendent plus indispensables une réforme globale des aides au logement qui rétablisse un meilleur équilibre entre l'action sociale et les aides à la pierre.

Toutefois, l'effort de l'État en faveur du logement ne se limite pas aux seules dotations budgétaires.

La diminution du soutien de l'État au logement locatif social est ainsi en partie compensée par l'introduction de nouvelles dispositions fiscales incitatives en faveur du logement locatif social assuré par des bailleurs privés.

Enfin, au-delà de l'effort financier de l'État, les régimes sociaux et les employeurs contribuent de manière déterminante à l'effort global de la Nation pour le logement.

Le tableau suivant, qui présente le bilan complet des aides publiques au logement et leur évolution depuis 1990, fait apparaître, en effet, que les dépenses budgétaires proprement dites représentent 38 % du total des dépenses, les dépenses fiscales 26 % et les contributions des régimes sociaux et des employeurs 36 %.

L'EFFORT DE SOLIDARITE NATIONALE EN FAVEUR DU LOGEMENT

(en millions de francs)

	1991	1992	1993	1994
AIDES BUDGETAIRES (dépenses ordinaires et crédits de paiement ouverts en LFI)				
1 - Dépenses d'aide à la pierre				
Logements locatifs)	6 382,20	5 633,70	5 078,00	6 175,70
Logements accession PAP) Nouveau régime	7 953,00	5 683,00	4 128,00	3 720,50
Qualité de l'habitat (réalisations expérimentales)	39,50	31,00	31,00	28,00
DOM	1 085,00	1 222,00	1 075,00	756,50
Amélioration de l'habitat (y compris ANAH à compter de 1988)	2 504,	2 390,00	2 465,50	2 497,00
FGAS	-	-	300,00	200,00
FARIF	485,00	500,00	500,00	560,00
Bonifications des prêts CNCA	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL 1	18 448,70	15 459,70	13 577,50	13 937,70
2 - Autres dépenses logement				
Contribution au FNAL (AL)	7 500,00	5 465,00	7 300,00	11 920,00
Contribution au FNH (APL)	14 010,00	12 750,00	13 328,00	13 380,00
Fonds de solidarité logement, AHT, FAAD	150,00	180,00	240,00	240,00
TOTAL 2	21 660,00	18 395,00	20 868,00	25 540,00
3 - Autres dépenses logement				
Bonifications et subventions à la CPHLM)				
Bonifications CFF et prêts aux fonctionnaires) ancien régime	700,00	580,00	580,00	580,00
Primes d'épargne logement	7 300,00	7 300,00	7 300,00	7 300,00
Reversement aux collectivités locales au titre de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties	2 600,00	2 100,00	1 800,00	1 500,00
TOTAL 3	10 600,00	9 980,00	9 680,00	9 380,00
TOTAL DES DEPENSES BUDGETAIRES	50 708,70	43 834,70	44 125,50	48 857,70
DEPENSES PUBLIQUES NON BUDGETAIRES				
Contribution des régimes sociaux et du BAPSA au financement de l'AL familiale et de l'APL	28 259,00	29 597,00	30 749,00	32 000,00
Contribution des employeurs au FNAL	6 036,00	8 267,00	7 689,00	8 050,00
Participation des employeurs à l'effort de construction ("1 %")	7 188,00	6 167,00	6 313,00	6 500,00
TOTAL DEPENSES PUBLIQUES NON BUDGETAIRES	41 483,00	44 031,00	44 751,00	46 550,00
DEPENSES FISCALES (DEDUCTIONS ET EXONERATIONS)				
Déductions d'impôts en faveur des accédants	10 690,00	11 360,00	10 620,00	10 500,00
Exonérations intérêts d'épargne logement	9 000,00	8 300,00	8 250,00	7 300,00
Déduction du revenu imposable au bénéfice des propriétaires bailleurs	5 960,00	6 630,00	6 240,00	6 620,00
Exonération intérêts livret A	3 365,00	3 600,00	3 600,00	3 700,00
Dépenses fiscales diverses	2 925,00	2 675,00	2 800,00	3 100,00
Exonération taxe foncière (fraction à la charge des collectivités locales)	2 560,00	2 560,00	2 575,00	2 575,00
TOTAL DEPENSES FISCALES	34 500,00	35 125,00	34 085,00	33 795,00
TOTAL DEPENSES LOGEMENT	126 691,70	122 990,70	122 961,50	129 202,70
Budget général et compte d'affectation spéciale (opérations définitives)	1 294 143,00	1 337 080,00	1 402 078,00	1 475 248,00
Dépenses budgétaires consacrées au logement	50 708,70	43 834,70	44 125,50	48 857,70
Part du budget logement dans budget de l'Etat	3,9 %	3,3 %	3,1 %	3,3 %

I. UNE LENTE SORTIE DE CRISE

A. L'AMÉLIORATION DE LA CONJONCTURE

1. La construction neuve

Après la forte contraction enregistrée en 1991-1992, la dégradation de l'activité des marchés immobiliers résidentiels s'est sensiblement atténuée en 1993. Le nombre des mises en chantier s'est inscrit en diminution, pour le quatrième exercice consécutif, revenant de 277.000 en 1992 à 256.000 en 1993.

Néanmoins, alors que le premier semestre était encore marqué par un recul (l'anticipation de nouvelles baisses de taux et de prix contribuant à renforcer l'attentisme des différents intervenants), une légère reprise s'est produite à partir du milieu de l'année : 131.700 mises en chantier ont été enregistrées de juillet à décembre 1993 contre 129.700 au cours du second semestre 1992.

Le déclin du secteur de la maison individuelle a été moins marqué en 1993 qu'en 1992 (-7,0 %, soit 9.200 logements au lieu de -13,8). Pour sa part, le secteur des logements collectifs a enregistré une baisse de -3,9 %, soit 5.700 logements en 1992, malgré l'activité encore plus soutenue des organismes d'I.H.M en progression de 15,9 %.

Associées à la baisse des taux d'intérêt et à celle des prix de l'immobilier qui ont concouru à améliorer la solvabilité de la clientèle, les mesures de soutien prises par les pouvoirs publics ont contribué à ranimer la demande en fin d'exercice et à freiner le mouvement de décrue de l'activité. Les mesures concernant le secteur aidé ont ainsi eu un rôle majeur et la progression des financements par des prêts locatifs aidés (PLA) et les prêts à l'accession à la propriété (PAP) s'est traduite par une augmentation des mises en chantier des logements concernés, dont le nombre est passé de 93.000 à 105.000, représentant 41 % de l'ensemble des logements commencés en 1993 contre 34 % en 1992.

Globalement, le financement aidé progresse de 12,9 % avec une hausse des PLA de presque 16 % et une progression des PAP de 6,7 % inversant ainsi une tendance lourde à la régression : -19,1 % en 1990, -13,2 % en 1991 et -9,1 % en 1992.

Dans le secteur réglementé, les prêts conventionnés ont connu une chute de 29,3 % faisant suite à une baisse de 17,6 % en 1992 et de 19 % en 1991, soit moins 20.500 mises en chantier entre 1992 et 1993. Dans le secteur libre, on observe une baisse de presque 10,5 %.

Globalement, la demande a été plus soutenue qu'en 1992 avec une accélération du rythme de commercialisation intervenu au cours du second semestre. Des disparités assez nettes ont cependant été observées entre le marché de la maison individuelle, dont les transactions ont marqué un nouveau recul, et celui du logement collectif, nettement plus actif.

Grâce à l'attitude plus prudente des promoteurs, les stocks se sont allégés. Ce sont encore les logements de petite taille qui se sont écoulés le plus rapidement. Confrontés à une concurrence très vive due à l'étroitesse du marché, les vendeurs ont souvent été contraints de pratiquer des prix jugés trop bas qui ont continué de gréver leur rentabilité. La baisse des prix a concerné aussi bien le secteur de l'individuel, diffus ou groupe, que celui des logements collectifs.

Au cours des six premiers mois de l'année 1994, le total des logements déclarés commencés se situe à 153.600, en progression de 23,1 % par rapport à la même période de 1993, confirmant la **reprise de la construction de logements neufs** déjà amorcée au deuxième semestre de 1993. Le secteur de la maison individuelle connaît, avec 69.500 mises en chantier pour le premier semestre 1994, une hausse de 16,2 % par rapport à la même période de 1993. La hausse est plus forte dans le secteur des logements collectifs : 27,4 % pour le premier semestre 1994 par rapport à 1993.

Sur les douze derniers mois, la progression des logements commencés est de 12 % par rapport aux douze mois précédents. Si cette tendance se confirme, les mises en chantier de l'année 1994 devraient se situer à un niveau proche de 290.000 logements.

2. La réhabilitation/rénovation

L'hésitation des ménages à investir dans un logement neuf et les politiques d'aides menées par l'État et les collectivités locales ont, à nouveau, favorisé les opérations d'entretien et d'amélioration de l'habitat ancien. Les travaux d'entretien du logement, qui représentent plus de la moitié du chiffre d'affaires des

entreprises dans le bâtiment résidentiel, constituent toujours l'un des principaux soutiens de l'activité dans ce secteur.

Divers facteurs expliquent la bonne tenue de cette activité en 1993 : les ménages qui pouvaient difficilement, pour des raisons financières, envisager d'acquérir un logement neuf ont préféré investir dans l'amélioration de leur résidence actuelle ou ont opté pour l'acquisition d'ancien suivie de la réalisation de travaux. De plus, les possibilités offertes en matière de déductions fiscales ont été élargies par le plan de relance et les mesures complémentaires adoptées ultérieurement, tandis que les dotations budgétaires relatives aux différentes aides à l'amélioration dans l'ancien étaient accrues.

Les propriétaires institutionnels ont, de leur côté, poursuivi leur programme de restauration et de préservation de leur patrimoine. Les organismes d'I.H.M restent les principaux donneurs d'ordres et les primes pour l'amélioration de logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) ont légèrement progressé, à un rythme toutefois moindre qu'en 1992.

En ce qui concerne les opérations aidées, les concours de l'Etat sous forme de prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) ont progressé de 15,7 %, passant de 559 millions de francs en 1992 à 647 millions de francs en 1993.

Par ailleurs, les engagements de subventions attribuées par l'ANAH aux propriétaires bailleurs et aux locataires ont continué d'augmenter, passant de 2.182 millions de francs en 1992 à 2.437 millions de francs en 1993 (+ 11,7 % en 1993 après + 21,8 % en 1992).

**NOMBRE DE LOGEMENTS REHABILITES OU D'OPERATIONS
D'ACQUISITION-AMELIORATION
(Secteur aidé)**

	1985	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Acquis-amélioration PLA (1)	9 054	8 062	8 020	7 474	11 590	13 280	14 880	15 130
Acquis-amélioration PAP	17 298	11 411	10 498	8 134	4 965	4 750	4 000	4 040
ANAH	95 600	90 000	96 500	115 000	105 000	99 000	123 500	141 300
PAH y compris SII	43 306	43 178	47 090	45 127	49 663	47 234	52 276	60 800
PALULOS (hors petits travaux)	186 195	144 040	170 028	163 457	173 161	161 148	170 643	167 390
ENSEMBLE	351 453	296 691	332 136	339 192	344 379	325 412	365 303	388 660
PALULOS (petits travaux)	-	-	77 420	41 894	55 192	55 081	55 570	45 830

source : DHC

(1) y compris les PLA d'insertion à partir de 1990

B. L'ACTION VOLONTARISTE DU GOUVERNEMENT

Dans un contexte difficile, le ministère du logement n'a pas ménagé ses efforts pour soutenir la reprise d'un secteur essentiel de l'activité économique et de l'emploi.

L'année écoulée a ainsi été caractérisée par l'adoption de dispositions législatives et réglementaires visant à favoriser l'accès à la propriété, l'investissement locatif et l'amélioration de l'habitat.

Cette volonté réformatrice s'est exprimée notamment dans la présentation d'un projet de loi devenu la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat.

1. Les suites du plan de relance

Depuis un an, de nombreuses mesures ont été mises en oeuvre pour relancer la production de logement et l'activité du secteur du bâtiment. Au printemps 1993, le plan en faveur du logement accordait une place importante à la construction de logements sociaux : 20.000 prêts à l'accès à la propriété (PAP) supplémentaires, 11.000 prêts locatifs aidés (PLA) s'ajoutant aux 90.000 prévus dans le budget 1993, ainsi que 10.000 prêts locatifs intermédiaires (PLI) complétant une enveloppe initiale de 20.000.

Le taux d'intérêt des PAP à taux fixe a été ramené à 6,95 % pour un prêt sur vingt ans au lieu de 8,97 % auparavant. Les plafonds de ressources ont été revalorisés de 20 à 27 % selon la zone et les montants maximaux de prêt ont été augmentés. De plus, une convention qui prévoyait des financements exceptionnels du 1 % logement pour les bénéficiaires de PAP et de prêts d'accès sociale (PAS) a été signée avec les partenaires sociaux.

En outre, pour encourager les particuliers à investir leur épargne dans la pierre, plusieurs mesures ont été adoptées par le Parlement : amortissement des plus-values immobilières en vingt-deux ans au lieu de trente deux ans, relèvement de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers de 8 % à 10 %, imputation des

déficits fonciers sur le revenu global dans la limite de 50.000 francs par an. Des mesures temporaires ont également été adoptées : exonération des plus-values de cessions réalisées entre le 1er octobre 1993 et le 1er octobre 1994 pour les titres d'OPCVM de capitalisation en cas de réinvestissement dans un logement, exonération de droits à la première succession, donation ou revente d'un logement neuf acquis entre le 1er juin 1993 et le 1er septembre 1994.

Ces deux mesures ont été prolongées jusqu'au 31 décembre 1994. Par ailleurs, pour développer une offre de logements à loyer intermédiaire, le gouvernement a décidé d'améliorer sensiblement les conditions du P.I.I pour les investisseurs privés à compter du 1er juillet en réduisant son taux d'intérêt de 7 % à 6,5 % et de porter la quotité maximale du prêt pour l'ensemble des investisseurs de 60 à 70 %. Ces mesures ont permis un réel redressement de la construction.

En ce qui concerne les mises en chantier de logements neufs, les six premiers mois de 1994 présentent un résultat supérieur de 23,1 % par rapport à la même période de 1993. Sur la base de ces résultats, on peut escompter en 1994 des mises en chantier d'environ 290.000 logements contre 257.000 logements en 1993. Toutefois, pour assurer une reprise durable dans le secteur immobilier et répondre aux besoins de logements, il est nécessaire que l'investissement privé prenne le relais de l'investissement aidé par l'Etat.

2. Les dispositions du projet de loi de finances

Le projet de loi de finances pour 1995 comporte plusieurs mesures fiscales qui poursuivent l'action engagée en faveur de la relance du bâtiment et du logement :

- le relèvement du plafond de la réduction d'impôt pour grosses réparations (article 5)

Le projet de loi de finances propose de porter à 15.000 francs pour une personne seule et à 30.000 francs pour un couple, le plafond des dépenses de grosses réparations prises en compte pour bénéficier d'une réduction d'impôt, ce qui représente une augmentation de 50 % des plafonds actuels ;

- le relèvement du plafond du déficit foncier imputable sur le revenu global (article 45)

La loi de finances rectificative de juin 1993 a autorisé les propriétaires bailleurs à déduire les déficits fonciers de leur revenu global dans la limite annuelle de 50.000 francs. Ainsi, les propriétaires fonciers peuvent déduire de leur revenu global les déficits résultant des travaux effectués dans leurs immeubles. En revanche, la fraction du déficit provenant des intérêts d'emprunts n'est déductible que des seuls revenus fonciers.

Le projet de loi de finances pour 1995 propose de poursuivre la voie tracée par le collectif budgétaire de 1993, en portant la limite de 50.000 à 70.000 francs. Cette mesure favorisera la réalisation de travaux, améliorera l'entretien du parc de logements locatifs et incitera les propriétaires d'immeubles d'habitation à les donner en location ;

- l'élargissement du champ de la réduction d'impôt associée à la transformation de bureaux en logements (article 6)

La loi de finances de juin 1993 a prévu que les personnes physiques propriétaires de locaux vacants, notamment des bureaux, depuis le 1er janvier 1994 et qui les transforment en logements pour les louer, peuvent bénéficier, sous certaines conditions, de la réduction d'impôt pour investissement immobilier locatif. Cette réduction est égale à 10 % ou 15 % du montant plafonné des dépenses de grosses réparations et d'installation de l'équipement sanitaire élémentaire.

Le projet de loi de finances pour 1995 propose d'élargir très sensiblement ce dispositif afin de soutenir l'activité du bâtiment et de développer le parc de logements locatifs. Trois modifications sont prévues.

D'une part, la condition de vacances des locaux depuis le 1er janvier 1994 serait supprimée. Il suffirait que les locaux soient affectés avant transformation à un usage autre que l'habitation.

D'autre part, la réduction d'impôt porterait sur le montant des travaux de reconstruction, d'agrandissement, de grosses réparations et d'amélioration. C'est donc la quasi totalité des travaux qui serait aidée. Ces travaux devraient toutefois avoir fait l'objet d'un permis de construire et être achevés au plus tard le 31 janvier 1997.

Enfin, lorsque les travaux seront d'une ampleur telle qu'ils s'apparentent à une reconstruction, les personnes qui achèteraient les logements ainsi reconstruits pour les louer bénéficieraient d'une réduction d'impôt de 10 % de la valeur d'achat, comme pour l'achat d'un logement neuf. Ce cas de figure concerne évidemment des opérations lourdes, comme la transformation d'un

immeuble de bureaux ou d'une ancienne usine en immeuble d'appartements, ces appartements étant ensuite achetés par des particuliers pour les louer ;

- L'exonération d'impôt sur le revenu des revenus fonciers tirés de la location de logements vacants (article 16)

Cette exonération qui vise à favoriser l'augmentation de l'offre de logements s'appliquerait aux revenus fonciers procurés les deux premières années de location d'un logement vacant depuis plus d'un an au 31 décembre 1994 et remis en location avant la fin de l'année 1995.

II. DES PERSPECTIVES MITIGÉES

A. LES CHOIX BUDGÉTAIRES

1. L'accession à la propriété : une priorité difficilement maintenue

a) Les prêts à l'accession à la propriété (PAP)

Le projet de loi de finances pour 1995 devrait permettre la réalisation de 50.000 prêts aidés à l'accession à la propriété contre 55.000 en 1994.

Il convient, toutefois, de relativiser cette diminution.

Le niveau de programmation atteint en 1994 résultait, en effet, du report de 5.000 PAP non réalisés en 1993.

Par ailleurs, l'objectif retenu pour 1995 reste sensiblement supérieur aux réalisations des années précédentes. Il convient, à cet égard, de rappeler que les lois de finances initiales pour 1992 et 1993 avaient fixé le programme des PAP respectivement à 35.000 et 30.000.

Les crédits budgétaires affectés aux PAP pour le projet de budget pour 1995 enregistrent, en conséquence, une diminution en

autorisations de programme (- 20,9 %) mais restent stables en crédits de paiement à 2,4 milliards de francs.

Votre rapporteur s'interroge sur la possibilité de réalisation effective du programme de 50.000 PAP compte tenu de l'évolution des crédits budgétaires, en particulier si le niveau des taux d'intérêt des ressources de financement à long terme devait évoluer défavorablement.

b) Les prêts conventionnés (PC)

Depuis 1987, on observe un repli du flux annuel des prêts conventionnés autorisés qui passe, en nombre d'opérations, de 235.878 en 1987 à 84.686 en 1993, soit une baisse de 64 %. Cette évolution résulte en partie de la disparition des avantages spécifiques qui étaient attachés au produit en matière d'encadrement du crédit, accentuant ainsi la tendance générale à la banalisation du financement du logement.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS DE PRÊTS CONVENTIONNÉS

	1989	1990	1991	1992	1993
TOTAL PC	175.498	149.318	105.449	104.676	84.686
dont avec APL	49.818	39.857	27.463	35.889	36.292
Pourcentage APL	28%	27 %	26 %	34 %	43 %

Le relèvement des taux d'intérêt nominaux, à partir du second semestre 1989, a également participé à cette dégradation.

La part des prêts conventionnés accordés à des personnes éligibles à l'APL poursuit une progression soutenue depuis 1992 (34 % des prêts en 1992 et 43 % en 1993 contre 26 % en 1991) en raison de la baisse globale de la production de ces prêts.

Cette évolution résulte de l'ouverture très large du financement en PC à l'achat de logements existants sans travaux. En 1992, première année d'application de la réforme, près de 16.000 prêts ont été consentis pour financer l'acquisition de logements d'occasion (15 % de l'ensemble de la production annuelle).

L'ouverture des prêts conventionnés au financement du parc de logements existants a permis à des ménages modestes, éligibles à l'API, de réaliser des opérations d'accession à la propriété à un coût moindre qu'en construction neuve et donc davantage compatible avec leurs ressources.

c) Les prêts à l'accession sociale (PAS)

Concernant les prêts conventionnés garantis par le FGAS (prêts à l'accession sociale ou PAS) mis en place début 1993, leur production a connu une lente progression pour atteindre 9.083 PAS autorisés en 1993 (soit 11 % des PC). Pour les années 1994 et 1995, cette part est appelée à progresser.

Les PAS ont financé majoritairement l'acquisition de logements existants (85 %) ; 78 % de ces opérations correspondent à des logements d'occasion sans travaux. Le rythme mensuel moyen dans les derniers mois de 1993 était de l'ordre de plus d'un millier de prêts.

Il est prévu, en régime de croisière, 150.000 à 160.000 prêts par an garantis par le FGAS. Compte tenu de l'existence du PAP, qui offre dans la construction neuve de meilleures conditions financières, les PAS devraient se développer particulièrement pour l'acquisition de logements existants accompagnés ou non de travaux d'amélioration.

2. Le logement locatif social victime des restrictions budgétaires

a) La diminution des ressources budgétaires

Le projet de budget du logement pour 1995 est marqué par une forte régression des dotations affectées au logement social et figurant sur la ligne fongible qui finance les subventions aux prêts locatifs aidés (PLA) et aux primes à l'amélioration de logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS).

Cette baisse atteint 9,4 % en autorisations de programme et 12,6 % en crédits de paiement.

**DOTATIONS EN AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET CREDITS DE PAIEMENT
INSCRITES SUR LA LIGNE FONGIBLE EN L.FI (1)**

(en millions de francs)

	L.FI 1990	L.FI 1991	L.FI 1992	L.FI 1993	L.FI 1994	PL.F 1995
Autorisations de programme	5.334,30	6 125,2	6.141,7	6.736	6.018,7	5.450
Crédits de paiement	6.116,80	6 382,2	5.633,7	4.997	6.173,7	5.390,5

(1) Ces montants ne tiennent pas compte des crédits prévus au titre de la politique de la ville en 1994

La restriction des crédits prévue par le projet de loi de finances aura des conséquences très négatives sur le programme physique de réalisation des PLA et PALULOS en 1995, soit respectivement des diminutions de 5,5 % et de 50 % des programmes prévus pour 1994.

PROGRAMMES PHYSIQUES

	L.FI 1990	L.FI 1991	L.FI 1992	L.FI 1993	L.FI 1994	PL.F 1995
PLA	75.000	75 000	80.000	90.000	90.000	85.000
(dont PLA d'insertion)	(10.000)	(10.000)	(10.000)	(10 000)	(10.000)	(20.000)
PALULOS	200.000	200 000	200 000	200 000	200.000 (2)	100.000

(1) Au titre du plan de relance en faveur du logement 11.000 PLA supplémentaires dont 3.000 PLA d'insertion ont été ouverts en loi de finances rectificative du printemps 1993.

(2) Y compris les 50.000 PALULOS du plan de relance de la politique de la ville

Il convient toutefois de noter que la réalisation de PLA d'insertion -qui visent à offrir des logements adaptés aux plus défavorisés- est préservée par le projet de budget qui prévoit même un doublement du programme physique.

La diminution de l'effort de l'Etat, en faveur du logement locatif social, sera donc particulièrement sensible pour les PALULOS dont le nombre annuel était fixé, depuis cinq ans, à 200.000 en application de l'accord cadre national conclu entre l'Etat et l'Union des ILM, le 2 juin 1989. Cet accord-cadre prévoyait la réhabilitation en cinq ans, de 1990 à 1994, de deux millions de logements locatifs sociaux.

La diminution du programme PALULOS intervient, certes, au terme fixé par l'accord de 1989 dont la réalisation a été

menée de manière satisfaisante, comme le démontre le tableau suivant qui précise le montant des subventions attribuées de 1990 à 1993 et le nombre de logements concernés.

	Consommation locale des crédits en millions de francs		Nombre de logements concernés	
	Ensemble	dont petits travaux (1)	Ensemble	dont petits travaux (1)
1990	2 161,6	74,2	228 353	55 192
1991	2 222,3	56,0	216 229	55 081
1992	2 581,8	69,2	226 213	55 570
1993	2 704,8	59,8	213 223	45 832

(1) travaux inférieurs à un montant de 15 000 F par logement

Mais les besoins à satisfaire en matière de réhabilitation des logements sociaux restent encore aujourd'hui considérables.

On estime, en effet, le nombre de logements à réhabiliter à 600.000 dont, environ, 200.000 dans les quartiers les plus prioritaires de la politique de la ville.

b) L'amélioration relative de la situation du livret A

La raréfaction de la ressource du livret A a été pendant plusieurs années un sujet de préoccupation pour le financement du logement social.

De 1989 à 1992, la ressource disponible du livret A avait permis, malgré un niveau de décollecte très élevé, de financer les programmes de logements sociaux prévus. En 1992, plusieurs mesures de redressement ont été prises afin de poursuivre le financement des programmes prévus de construction et de réhabilitation :

- le relèvement de 80.000 à 90.000 francs, puis 100.000 francs du plafond de dépôt sur le livret A ;

- l'abondement des sections d'épargne par une contribution du livret bleu du Crédit Mutuel, ressource privilégiée présentant les mêmes avantages financiers que le livret A pour les épargnants ;

- la gestion optimale de l'encours du livret A et la mise en oeuvre des techniques financières les plus sophistiquées, en particulier la titrisation de créances via la Caisse autonome de refinancement (CAR), afin d'élargir les ressources disponibles des sections d'épargne de la CDC ;

- la confirmation de l'emploi de la ressource privilégiée du livret A exclusivement en faveur du logement social depuis 1991.

Par ailleurs, les fonds du livret bleu du Crédit Mutuel ont été, depuis 1991, progressivement affectés au financement du logement social, soit sous forme de prêts directs dans le cadre régional, soit par affectation du solde auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

Les fonds du livret bleu sont ainsi affectés au financement du logement social par tranches cumulées de 10 % par an sur dix ans. Le montant affecté chaque année est calculé à partir de l'encours du livret (83,1 milliards de francs au 31 décembre 1992) en tenant compte du rythme de remboursement des emplois actuels du livret bleu et de l'évolution de la collecte.

En 1993, pour la première fois depuis 1987, la désaffection du public à l'égard de l'épargne sur livret s'est notablement ralentie. Cette évolution, qui s'est amplifiée au premier semestre de 1994, s'est traduite par un retour progressif à l'équilibre. Sur l'ensemble de l'année 1994, un excédent des dépôts sur les retraits est même prévisible. Malgré les incertitudes concernant les évolutions futures des taux d'intérêt -la collecte du livret A dépend en effet fortement de l'écart entre le taux du livret A et les taux des placements alternatifs (OPCVM)-, l'équilibre du livret A semble donc assuré à court terme.

3. La rénovation du parc existant

L'aide de l'Etat à l'amélioration du parc immobilier existant est mise en oeuvre par l'action de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, pour ce qui concerne le parc locatif privé, l'attribution de primes à l'amélioration de l'habitat, pour les propriétaires occupants et par les crédits de resorption de l'habitat insalubre.

a) *L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)*

A la suite de la réforme des règles d'intervention de l'Agence intervenue en 1992 parallèlement à la réforme de la taxe additionnelle au droit de bail, désormais unifiée au taux de 2,5 % pour tous les logements locatifs privés de plus de 15 ans, l'ANAH a été confrontée, en 1993, à une très forte augmentation de la demande.

Grâce à la dotation complémentaire de 300 millions de francs accordée à l'Agence dans la loi de finances rectificative pour 1993, les subventions engagées ont atteint le niveau record de 2.437 millions de francs. Toutefois, la demande non satisfaite à la fin décembre était estimée à près de 800 millions de francs.

Cette forte augmentation de la demande ne résulte pas seulement de l'élargissement des règles d'attribution décidé en 1992, mais indique également que les propriétaires répondent mieux aux importants besoins de travaux dans le parc locatif privé et contribuent à remettre sur le marché des logements vacants (40 % de l'activité de l'Agence a concerné ce type de logements). Les améliorations apportées à la fiscalité de l'immobilier dans la loi de finances rectificative pour 1993 encouragent les propriétaires bailleurs à avoir une attitude dynamique dans la gestion de leur patrimoine et, notamment, pour son amélioration.

En 1994, la subvention d'investissement de l'ANAH inscrite dans la loi de finances pour 1994 était de 2.300 millions de francs, soit une augmentation de 300 millions de francs par rapport à la loi de finances initiale pour 1993. Le constat que ce budget ne suffirait pas à faire face à la forte croissance de la demande a conduit :

- d'une part, à majorer de 300 millions de francs le budget d'intervention grâce à un prélèvement sur le fonds de

roulement de l'Agence, ce qui porte son budget à un niveau jamais atteint ;

- d'autre part, à revoir certaines conditions d'attribution des subventions afin d'assurer une meilleure efficacité de l'utilisation des crédits. Dans ce cadre, les locaux non affectés à l'habitation après travaux ne sont pas subventionnables et les règles de plafonnement de la dépense subventionnable ont été ajustées pour y intégrer les travaux d'économie d'énergie et pour mieux tenir compte de la variation des prix entre les zones géographiques.

Par ailleurs, sur proposition du ministre du logement, le Conseil d'administration de l'ANAH a décidé :

- d'une part, d'ouvrir le bénéfice des subventions majorées à caractère social (dites «ANAH sociale») aux organismes oeuvrant pour le logement des personnes défavorisées et qui cherchent à les loger en louant des logements privés à faible loyer. Pour réaliser les travaux d'amélioration nécessaires à la sous-location des logements à des personnes défavorisées, ils peuvent donc à présent bénéficier d'une subvention de l'ANAH au taux de 70 % calculée sur un montant de travaux limité à 40.000 francs par logement ;

- d'autre part, notamment en milieu rural, pour les logements conventionnés en OPAH, de porter de 35 % à 40 % le taux de subvention de l'Agence sous réserve qu'une collectivité locale accorde une subvention complémentaire au taux de 5 %, ce qui porte au total le taux de subvention à 45 %.

Pour les sept premiers mois de l'année 1994, le montant des engagements réalisés s'établit à 1.616 millions de francs contre 1.421 millions de francs pour la même période de 1993.

Les différentes lignes budgétaires destinés à l'ANAH enregistrent des évolutions divergentes dans le projet de budget pour 1995.

La subvention versée pour le fonctionnement de l'ANAH connaît, en effet, une diminution brutale de 26 %, passant de 27,34 millions de francs à 20,190 millions de francs.

S'agissant de la subvention d'investissement, elle connaît, au contraire, une augmentation sensible en crédits de paiement (+ 17,6 %) et une reconduction en francs courants en autorisations de programme à 2,3 milliards de francs.

Compte tenu de l'importance des dossiers en instance à l'ANAH et des perspectives d'augmentation de la demande, il est à

craindre que cette simple reconduction ne permette pas à l'Agence d'assurer sa mission dans de meilleures conditions qu'en 1994.

Il est, par ailleurs, regrettable que la dotation versée à l'ANAH ne soit pas strictement calculée en référence au produit de la taxe additionnelle au droit de bail. Celle-ci devrait rapporter, en 1995, 2,6 millions de francs, soit 300 millions de francs de plus que la subvention versée à l'ANAH. Il convient, toutefois, de se féliciter de l'augmentation de 200 millions de francs de la dotation de l'ANAH, votée par l'Assemblée nationale lors de l'examen du budget.

b) La prime à l'amélioration de l'habitat (PAH)

La prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) est accordée aux propriétaires occupants de logements anciens de plus de vingt ans sous certaines conditions de ressources.

Elle finance des travaux de mise aux normes minimales d'habitabilité ou d'amélioration du confort qui peuvent être menés conjointement avec des travaux visant à économiser l'énergie.

Le tableau suivant retrace l'évolution du nombre et du montant global des primes accordées depuis 1990 :

Année	Nombre de primes accordées	Montant global des primes accordées (en millions de francs)
1990	49.663	505,5
1991	47.234	507,9
1992	52.276	559,0
1993	60.802	646,8

Les dotations initiales de la PAH avaient connu une évolution favorable entre 1993 et 1994, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

Le projet de budget pour 1995 maintient le niveau atteint par les autorisations de programme, soit 600 millions de francs, mais augmente nettement le niveau des crédits de paiement qui passe de 490 millions à 600 millions de francs, soit une hausse de 22,4 %.

c) La résorption de l'habitat insalubre

Le cadre juridique de l'intervention sur l'habitat insalubre est défini par la loi du 10 juillet 1970 dite loi Vivien.

Cette loi modifie les dispositions du code de la santé publique concernant les logements insalubres et étend le bénéfice des dispositions de la loi de 1964 sur la résorption des bidonvilles à tous les types d'habitat insalubre existants.

Deux objectifs sont poursuivis au travers des opérations de RIII :

- un objectif social qui se traduit par l'impossibilité de laisser vivre des familles dans certains locaux impropres au logement et la nécessité de les reloger dans des conditions permettant leur réinsertion sociale ;

- un objectif urbanistique qui consiste à supprimer un habitat vétuste considéré comme impropre au logement (logement insalubre, habitation de fortune, bidonvilles) souvent situé au centre ville, et à construire les logements sociaux nécessaires.

L'Etat participe au financement du déficit de ces opérations sur la base d'un taux de 10 % pour la résorption des bidonvilles et de 70 % à 80 % pour les autres types d'habitat insalubre.

Les opérations les plus fréquemment menées ces trois dernières années ont été des résorptions d'un ou plusieurs îlots insalubres de taille réduite à l'intérieur d'un quartier où se juxtaposent ou se superposent d'autres procédures d'interventions publiques ou privées (ZAC, OPAH, secteurs sauvegardés...), d'où une intervention « en dentelle » respectant davantage la structure du tissu urbain ainsi que les solidarités sociales qui existent.

OPÉRATIONS DE RHI

	opérations financées (en nombre et en MF)	dont opérations dans les DOM (en nombre et en MF)	dont résorption de bidonvilles (en nombre et en MF)
1988	30 103,7	9 37,4	4 14,6
1989	31 75,9	6 23,8	2 1,9
1990	17 70,2	11 36,8	1 1,0
1991	40 116,3	16 44,0	4 3,8
1992	42 117,7	20 73,6	1 2,3
1993	45 198,5	18 78,5	nd
1994 (au 15/08)	19 84,1	10 25,7	nd

Depuis 1992, une enveloppe de 80 millions de francs est réservée chaque année aux opérations RHI dans les DOM et à Mayotte où l'insalubrite et la précarité de l'habitat touchent encore près de 40.000 ménages. Cette priorité est maintenue.

Par ailleurs, il subsiste, notamment dans le Nord-Pas-de-Calais, sur le littoral méditerranéen et en région Ile-de-France, des poches importantes d'habitat insalubre qui impliquent la poursuite de l'effort engagé. Ainsi, lors du comité interministériel de la ville du 29 juillet 1993, le gouvernement a décidé de réserver 120 millions de francs (dont 40 millions de francs pour les DOM) à la RHI ramenés ensuite à 110 millions de francs sur les cinq milliards prévus pour le volet ville du plan de relance. Ces crédits s'ajoutent à ceux ouverts en loi de finances initiale pour 1994 et prévus dans le projet de loi de finances pour 1995, soit 148 millions de francs en autorisations de programme chaque année.

Il convient aussi de souligner que le projet de budget pour 1995 prévoit une augmentation de 27,5 % des crédits de

paiement destinés à la résorption de l'habitat insalubre qui passent de 52 millions de francs à 66,3 millions de francs.

4. Les aides personnelles

Les aides personnelles au logement comprennent :

- d'une part, l'allocation de logement qui se subdivise en une allocation logement familiale (ALF) et une allocation logement sociale (ALS) ;
- d'autre part, l'aide personnalisée au logement (APL).

Ces aides, attribuées sous condition de ressources sont fortement modulées selon le revenu et la taille des ménages.

L'allocation logement s'applique à des catégories déterminées de ménages alors que l'APL s'applique, quelles que soient les caractéristiques familiales ou l'âge des occupants, à un parc de logement déterminé.

Depuis 1986, les aides personnelles au logement ont fait l'objet d'une opération de « bouclage » qui a consisté à étendre le droit à ces aides à l'ensemble de la population sous seule condition de ressources.

De ce fait, le bénéfice de l'ALS a été étendu à de nouvelles catégories de bénéficiaires et l'ALF à de nouveaux parcs de logement :

- depuis 1986, les chômeurs de longue durée qui ne sont plus indemnisés au titre de l'allocation de base peuvent bénéficier de l'ALS (prestations versées en 1993 : 579 millions de francs) ;

- depuis le 1er janvier 1988, le bouclage est mis en oeuvre dans le parc locatif social par la possibilité ouverte de conventionner le parc existant à l'APL 2 ;

- depuis le 1er janvier 1989, le droit à l'ALS est ouvert à l'ensemble des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) (prestations versées en 1993 : 1.111 millions de francs) ;

- depuis le 1er octobre 1990, l'ALS est étendue aux bénéficiaires de l'allocation d'insertion ;

- depuis 1990 également, tous les foyers de jeunes travailleurs peuvent être conventionnés, ouvrant droit à l'API pour leurs résidents ;

- à partir du 1er janvier 1991, a été entreprise l'extension de l'ALS aux catégories qui restaient encore juridiquement exclues d'une aide personnelle. Cette extension s'est achevée le 1er janvier 1993 : depuis cette date, tout ménage peut bénéficier d'une aide à la personne sous seule condition de ressources.

A la suite du bouclage des aides, le nombre de bénéficiaires des aides au logement a considérablement progressé.

Nombre des bénéficiaires des aides au logement

(En milliers de bénéficiaires)

Aide	1990	1991	1992	1993	Evolution 1993/1990
API	2.350	2.513	2.556	2.628	+ 11,8 %
ALS	1.029	1.074	1.455	1.785	+ 73,4 %
ALF	1.059	1.012	1.101	1.110	+ 4,8 %
Total	4.439	4.599	5.112	5.523	+ 24,4 %

Le montant total des prestations versées au titre des trois aides personnelles au logement (API, ALS et ALF) connaît une évolution parallèle.

Il a atteint, pour 1993 ⁽¹⁾, près de 70 milliards de francs alors qu'il était de 49 milliards en 1990.

Ces prestations sont financées par trois fonds : le Fonds national d'aide au logement (FNAI), le Fonds national de l'habitation (FNH) et le Fonds national des prestations familiales (FNPF).

Le FNPF a été institué par la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 instituant l'allocation de logement familiale qu'il finance.

Administré par la Caisse nationale des allocations familiales, il est alimenté exclusivement par les cotisations «allocations familiales» des employeurs.

(1) Les montants pour 1994 n'étant pas encore disponibles

Financement du FNPF

(En millions de francs)

Financement	1993
Cotisations employeurs	14.200

Le FNAL a été créé par la loi n° 71-582 du 16 juillet 1971 relative à l'allocation de logement. Il finance l'allocation de logement à caractère social.

Il est alimenté par l'Etat et par les cotisations des employeurs (0,10 % et 0,20 % des salaires jusqu'au mois de juin 1991). L'article 26 de la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 a modifié le taux de cotisation non plafonnée acquittée par les entreprises de plus de 9 salariés en le portant de 0,20 à 0,40 % à partir du 1er juillet 1991.

Financement du FNAL

(En millions de francs)

Financement	1993
Cotisations employeurs	7.689
Etat	14.800
Total	22.489

Le FNH a été institué par la loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement. Il finance l'aide personnalisée au logement.

Il est alimenté par :

- des contributions provenant des régimes de prestations familiales (FNPF et BAPSA) et du FNAL, représentant les allocations de logement (familiales ou sociales) qui auraient été financées par ces régimes en l'absence d'APL ;

- une subvention d'équilibre inscrite au budget du ministère chargé du logement.

Financement du FNII

(En millions de francs)

Financement	1993
FNPF	16.739
BAPSA (1)	518
FNAL	3.269
Etat	13 628 (2)
Total	34.154

(1) BAPSA : Budget annexe des prestations sociales agricoles

(2) Montant délégué au 31 décembre de l'année

La contribution financière de l'Etat au FNAL et au FNII atteignait 25,3 milliards de francs dans le budget pour 1994. Le projet de loi de finances pour 1995 prévoit de la porter à 26,1 milliards de francs soit une hausse de 3,2 %, cette augmentation devant être complétée par un apport « volontaire » de 1 milliard de francs prélevé sur le 1 % patronal.

Contribution de l'Etat aux aides personnelles

(En millions de francs)

	L.FI 1994	P.L.F 1995	Evolution en %
Contribution au FNII (APL)	13 380	13.736	+ 2,6 %
Contribution au FNAL (ALS)	11.920	12 374	+ 3,8

B. DES ACTIONS À POURSUIVRE

1. Un effort incontestable en faveur des plus démunis

Depuis une dizaine d'année, la montée des phénomènes de grande pauvreté et d'exclusion se traduit, pour une partie de la

population, par des difficultés croissantes pour accéder ou se maintenir dans un logement décent.

L'effort de l'Etat et des collectivités locales en faveur de ces personnes s'est considérablement renforcé en conséquence.

Cette politique de solidarité nationale a été poursuivie et amplifiée au cours de l'année écoulée. Elle bénéficie tant aux accédants à la propriété en situation de surendettement, qu'aux locataires en difficulté ou aux sans-abris.

a) L'aide aux ménages surendettés

Le surendettement des ménages accédants à la propriété résulte de plusieurs causes. Aux conditions structurelles d'amortissement des prêts accordés entre 1980 et 1985 devenues pénalisantes dans un contexte économique de désinflation et de stagnation des revenus, s'ajoutent d'autres facteurs comme l'extension du chômage et l'excès de crédits à la consommation.

Pour aider les ménages titulaires d'un PAP à taux fixe et annuités progressives consenti dans la période 1981-1985, les pouvoirs publics ont mis en oeuvre différentes mesures :

● **La réduction automatique du taux de progressivité des PAP contractés entre le 1/01/1981 et le 31/01/1985, entrée en application le 1er octobre 1988, a conduit à réduire le taux annuel de progressivité à 2,75 % au lieu de 3,5 %, voire 4 % par rapport aux conditions initiales, et sans prorogation de la durée. Le coût de cette mesure s'élève à 14 milliards de francs. Il est financé intégralement par l'Etat sur une période de quinze ans. Le montant annuel des crédits inscrits en loi de finances initiale au titre de cette mesure est précisé par le tableau suivant :**

(Montant en millions de francs)

Chapitre	1989	1990	1991	1992	1993	1994
65.49/10	600	800	1.100	1.100	1.200	1.200

Le projet de loi de finances pour 1995 prévoit une dotation de 1.040 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement au titre du réaménagement des PAP.

● **Les fonds départementaux d'aide aux accédants PAP en difficulté** ont été mis en place en 1988 initialement à titre de mesure conjoncturelle pour une période de trois ans en réponse aux difficultés des titulaires de PAP de la génération 1981-1984. En 1993, il a été décidé de donner la possibilité de reconduire les fonds existants ou de créer de nouveaux fonds afin de compléter le dispositif de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

La contribution financière de l'Etat aux fonds est subordonnée à celle du conseil général et pour un même montant. Le montant annuel des crédits inscrits en loi de finances initiale relatif à la contribution financière de l'Etat au titre de ce dispositif d'aides s'établit comme suit :

(Montants en millions de francs)

Chapitre	1993	1994
46.50/30	30	20

Pour 1995, le projet de loi de finances prévoit la reconduction de la dotation à hauteur de 20 millions de francs.

● **Le maintien dans les lieux en qualité de locataire**

Dans les cas extrêmes d'endettement où la poursuite du projet d'accession est impossible, une circulaire du 28 octobre 1991 prévoit, pour éviter la vente judiciaire du logement et l'expulsion des occupants, la possibilité de rachat, par un organisme H.M., du logement de titulaires de PAP consentis entre le 1er janvier 1981 et le 31 janvier 1985 afin de les maintenir dans les lieux en qualité de locataire avec le bénéfice de l'APL locative.

L'organisme d'H.M. acquéreur bénéficie d'un prêt de la Caisse des dépôts et consignations au taux de 5,8 %. Le montant de ce prêt ne peut excéder 95 % du montant du prêt initialement souscrit par l'emprunteur.

● Les commissions départementales de surendettement

Par ailleurs, dans le cas de surendettement grave où l'équilibre de l'opération d'accession à la propriété est compromis par des crédits à la consommation, seul un traitement global peut permettre d'apporter une solution par la saisine de la commission départementale d'examen des situations de surendettement des particuliers instituée par la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989.

Le projet de loi de finances pour 1995 prévoit une dotation de 140 millions de francs tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement sur le chapitre 65-49 article 20 destinée à assurer la mise en oeuvre de plans de règlement amiables au sein de ces commissions.

b) L'aide aux locataires en difficulté

L'aide aux locataires qui connaissent des difficultés emprunte les moyens d'action définis par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement : les fonds de solidarité pour le logement (FSL) et les mécanismes fiscaux et financiers d'incitation à la location de logements à des personnes défavorisées.

● Les fonds de solidarité pour le logement

Le fonds de solidarité pour le logement (FSL) est le seul dispositif opérationnel rendu obligatoire par la loi du 31 mai 1990. Celle-ci impose aux conseils généraux une participation financière au moins égale à celle de l'Etat. Les conventions instituant les FSL ont été signées dans tous les départements.

En 1993, les FSL ont fonctionné dans l'ensemble des départements de métropole et d'outre-mer.

Les dotations inscrites au budget de l'Etat pour le financement des FSL étaient en 1991, 1992 et 1993 respectivement de 150, 180 et 170 millions de francs. En 1994, la dotation de l'Etat inscrite en loi de finances initiale, de 180 millions de francs, a été abondée à hauteur de 20 millions de francs, notamment afin de développer les missions d'accompagnement social lié au logement, dans le cadre des mesures prises par le Gouvernement en faveur du logement des personnes défavorisées.

Les principaux financeurs sont ensuite les caisses d'allocations familiales (CAF) qui ont contribué financièrement dès 1991 à 58 FSI., pour un montant total de 31 millions de francs, ce qui représentait 8,3 % des dotations totales pour 1991. En 1992, la participation des CAF (33,3 millions de francs) a représenté 7,35 % des dotations totales et concerné 62 départements, en 1993, elle était de 36,2 millions de francs, concernait 73 départements et représentait 8 % des dotations totales.

Les participations des organismes ILM (18,2 millions de francs) et des communes (11,2 millions de francs) représentaient en 1991 respectivement 4,8 % et 3 % des dotations totales : elles concernaient respectivement 46 et 43 départements en 1991. En 1992, les dotations des organismes ILM et des communes sont passées à 29 et 24 millions de francs, soit respectivement 6,4 % et 5,3 % des dotations totales, et se sont réparties sur 60 et 69 départements. En 1993, les dotations des organismes ILM et des communes sont passées à 25,4 et 25,8 millions de francs, soit respectivement 5,6 et 5,7 % des dotations totales, et se sont réparties sur 72 et 74 départements.

En 1993, les dépenses des FSI. se sont élevées à 710,3 millions de francs, contre 505 millions de francs en 1992, dont 634,6 millions de francs d'aides financières aux ménages pour le maintien et l'accès, de dépenses d'accompagnement social lié au logement (ASLL) et de subventions aux associations (contre 460,6 millions de francs en 1992). On constate donc une hausse de 38 % dans le montant global des aides.

Les aides se sont décomposées en 45,6 % d'aides au maintien (289,15 millions de francs), 30,1 % d'aides à l'accès (190,1 millions de francs) pour le paiement des dépôts d'entrée dans les lieux et les frais d'installation, 3,5 % (22,3 millions de francs) de mises en jeu de garanties consécutives à des impayés et 19,7 % d'ASLL (125 millions de francs).

Par rapport à 1992, on constate une diminution relative des aides aux impayés (56,3 % des aides en 1992), mais elles croissent toutefois en valeur absolue (259,5 millions de francs en 1992), une croissance de 69 % des aides à l'accès pour la paiement des dépôts de garantie et les frais d'installation (113 millions de francs représentant 24,5 % des dépenses d'aide en 1992) et une forte croissance des mises en jeu de garantie (seulement 5,4 millions de francs en 1992), soit une hausse de 313 %.

En 1993, le nombre de ménages aidés est évalué à 46.000 (40.000 en 1992) pour les aides au maintien et à 63.000 (35.000 en 1992) pour les aides à l'accès ; ces dernières consistent en une aide pour les frais d'installation ou le dépôt d'entrée

dans les lieux (pour 55.000 cas) et/ou en l'octroi d'une garantie (18.500 cas). Par ailleurs, quelques ménages se sont vus attribuer un logement, sans aide financière du FSL (garantie ou autres), mais juste par l'octroi d'une mission d'ASLI. Le nombre de ménages aidés pour l'accès a cru de 80 %.

Le projet de loi de finances pour 1995 renforce encore l'effort de l'Etat dans le financement des FSL, sa contribution passant de 180 millions en loi de finances initiale pour 1994 à 220 millions de francs, soit une hausse de 22 %.

● La mise sur le marché de logements locatifs très sociaux

Cette forme d'action comprend, d'une part, la réalisation de logements financés par des prêts locatifs aidés dits d'insertion (PLAI) et, d'autre part, des aides pour les personnes privées, qui louent des logements à des ménages défavorisés.

Le nombre de logements très sociaux ⁽¹⁾ (PLA très sociaux) budgétés en 1994 a été porté de 10.000 à 20.000 avec l'ouverture par décret d'avance d'une dotation exceptionnelle de 214 millions de francs correspondant au financement de 5.000 PLA d'insertion et au report de 5.000 PLA d'insertion de 1993. Le projet de loi de finances pour 1995 prévoit la reconduction de ce programme annuel de 20.000 logements très sociaux.

En outre, le champ d'application des PLA à financement très social, jusqu'alors réservés aux opérations d'acquisition avec ou sans travaux, a été étendu, par le décret n° 94-549 du 30 juin 1994, à la construction de logements neufs ainsi qu'aux locaux cédés à bail emphytéotique et aux opérations d'acquisition et de travaux permettant de transformer en logements des locaux affectés initialement à un autre usage. Ces opérations bénéficient d'un taux de subvention de l'Etat de 20 %. Il est dorénavant possible, à titre exceptionnel et par dérogation préfectorale, de porter jusqu'à 25 % le taux de subvention de l'Etat.

L'attribution des logements PLA à financement très social est soumise à des conditions de ressources plus restrictives que celles des logements locatifs sociaux du régime général (plafonds inférieurs à 60 % des plafonds applicables au PLA).

(1) Les PLA très sociaux (PLA-TS) remplacent désormais les PLA d'insertion (PLA-I) et les PLA adaptés (PLA-A).

De plus, le ministre du logement et l'union nationale des fédérations d'organismes HLM ont conclu le 23 février 1994 un accord visant à accueillir 20.000 familles démunies supplémentaires dans le cadre des remises en location qui interviennent dans l'année dans le parc social.

Ainsi, 40.000 logements très sociaux seront offerts aux ménages en 1994.

Par ailleurs, une réforme des logements foyers va intervenir rapidement pour que leur définition, au sens de la réglementation, soit élargie à tous les ménages (isolés et familles) qui éprouvent des difficultés particulières à accéder à un logement décent, conformément à la loi du 31 mai 1990.

La loi «habitat» a, par ailleurs, étendu certaines incitations au logement localif très social qui avaient été instituées par la loi du 31 mai 1990. Ainsi :

- elle prolonge la durée de l'exonération d'impôt pour les bailleurs louant à des personnes à faibles ressources (article 26) ;

- la sous-location dans le parc HLM et le parc privé conventionné est autorisée pour les centres communaux d'action sociale et les organismes agréés par le ministère du logement (article 25) ;

- les logements très sociaux et les logements faisant l'objet d'un bail à réhabilitation pourront être exonérés par les communes de la part de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui leur revient (article 30) ;

- la loi permet aux communes et aux associations d'acheter des logements HLM vacants afin de les mettre à la disposition des personnes défavorisées pendant au moins quinze ans (article 27) ;

- le locataire qui aura accepté le versement de l'allocation-logement directement au propriétaire ne pourra pas revenir sur son engagement, sauf avec l'accord du propriétaire (article 22).

Ces dispositions sont particulièrement bienvenues s'agissant des baux à réhabilitation qui n'ont pas connu le succès escompté lors de leur création.

Rappelons que le bail à réhabilitation a été institué par la loi du 31 mai 1990 afin d'inciter les propriétaires privés à mettre en

location les logements vacants ou ceux dont ils peuvent mal assumer la gestion locative.

Le bilan de leur mise en oeuvre reste modeste.

De 1990 au 1er semestre 1993, des baux à réhabilitation ont été signés dans 45 départements (sur 81 départements recensés), représentant au total 412 logements en bail à réhabilitation.

Les preneurs sont essentiellement des associations (80 % des opérations), viennent ensuite les organismes HLM (17 % des opérations) ; les SEM et les collectivités locales sont marginales. Parmi les associations, on compte des PACT ARIM, des UDAP, des CLAJ, des associations filiales de collecteurs, une SCI regroupant des organismes sociaux afin de faire des opérations d'habitat adapté.

Dans 40 % des opérations, le bailleur (cèdeur) est un particulier et dans 45 % une commune. En 1993, 14 départements ont exonéré les baux à réhabilitation des droits départementaux d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière.

Il faut noter que quelques conseils généraux ont choisi de renforcer le caractère incitatif du dispositif par des aides financières aux bailleurs et aux preneurs au moment de la conclusion du bail.

Pour favoriser le montage d'opérations de bail à réhabilitation par des organismes d'HLM et des SEM, une convention nationale a été signée entre le ministère du logement et l'ANPEEC pour mettre en place, à titre expérimental, un financement supplémentaire sous forme de primes financées par le 1 % logement. Cette prime, d'un montant maximum de 30.000 francs calculé en fonction du coût total de l'opération et de la durée du bail, doit permettre d'assurer l'équilibre financier de l'opération et de fixer des montants de loyers réduits.

c) L'aide aux sans-abris

Plusieurs mesures d'importance ont été prises au cours de l'année écoulée, pour renforcer ou mieux organiser l'aide aux personnes sans-abris.

● Il convient de noter, tout d'abord, que l'article 21 de la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat fait obligation à

chaque préfet de département, en association avec les collectivités territoriales, les associations, les caisses d'allocations familiales et les organismes d'I.L.M., de mettre en place, au plus tard le 31 décembre 1994, un **plan d'hébergement d'urgence** des personnes sans abri. La capacité à atteindre sera au minimum d'une place par tranche de 2.000 habitants pour les communes de 10.000 à 100.000 habitants et d'une place par tranche de 1.000 habitants pour les communes de plus de 100.000 habitants.

● A l'occasion du plan de relance du logement de 1993, une dotation de 100 millions de francs avait été affectée à la réalisation d'opérations en faveur de l'hébergement d'urgence et du logement temporaire. Le projet de loi de finances pour 1995 prévoit la reconduction de cette dotation comme en 1994.

En un an (juillet 1993 juillet 1994), 103 millions de francs ont été engagés (dont 66,5 millions de francs en Ile-de-France) pour un total de 207 opérations et un nombre de places créées d'environ 3.900.

Ces opérations, majoritairement réalisées par des associations, sont de nature extrêmement diverse :

- création de centres d'hébergement ou foyers ;
- création d'hôtels sociaux (notamment par rachat d'anciens hôtels meublés) ;
- extension de centres d'hébergement ou foyers existants,
- création de logements temporaires (travaux dans des logements ou des immeubles vacants appartenant à l'Etat ou à des collectivités locales) ;
- plus marginalement, installation de bâtiments provisoires.

Sur l'ensemble de la région Ile-de-France, un plan spécifique pour l'hébergement d'urgence des personnes sans-abris, visant à la création de 10.000 places supplémentaires en 3 ans, a été mis en oeuvre dès l'été 1993. Fin 1993, 1.500 places étaient d'ores-et-déjà livrées ; ce chiffre devrait passer à 5.000 fin 1994.

● L'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (A.I.T), créée par l'article premier de la loi

n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social, s'est progressivement mise en place en 1993 et prendra toute sa mesure en 1994.

157 conventions ont été signées en 1993 dans 46 départements, correspondant à un montant annuel d'engagements de 10,4 millions de francs.

Au 30 avril 1994, 448 conventions étaient signées dans 82 départements, correspondant à un montant annuel d'engagements de 60,2 millions de francs.

● 20 millions de francs de crédits de recherche et d'innovation seront consacrés, pendant 5 ans, à la conception et à la réalisation de logements mieux adaptés aux besoins des populations démunies dont les sans-abris.

Dans ce cadre, un appel de propositions intitulé « Un domicile pour les sans-abris : où et comment habiter ? » a été lancé dès mars 1994. 359 réponses ont été enregistrées, dont le tiers a été jugé dès juillet 1994.

Depuis lors, 46 projets ont été retenus, dont 18 pour leur caractère exemplaire tenant aux économies réalisées sur les coûts de construction et les niveaux de loyers, aux démarches d'insertion des habitants préconisées ou aux innovations réglementaires ou financières envisagées.

Toutes ces opérations feront l'objet d'une réalisation expérimentale dans les délais les plus rapides.

2. Des réformes indispensables

a) Des améliorations ponctuelles

Depuis dix-huit mois, le ministre du logement a mis en place plusieurs groupes de travail sur des thèmes variés : la vente de logements H.L.M., l'attribution des logements H.L.M., les aspects fonciers du logement, la transformation de bureaux en logements, l'évaluation des politiques techniques et foncières dans les DOM, l'efficacité des aides publiques dans les DOM.

La plupart de ces groupes de travail ont rendu leurs conclusions qui, pour certaines, ont fait l'objet de réformes

législatives. C'est ainsi que la vente de logements HLM a été réformée par la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat, de même que les propositions du groupe de travail présidé par M. le préfet ERIGNAC ont été reprises en partie par une circulaire du 26 avril 1994 relative à la réservation et l'attribution des logements sociaux (création d'une conférence communale pour le logement, élaboration de chartes communales du logement, attribution de contingents minimum pour les maires).

D'autres rapports n'ont encore connu que des applications très limitées. C'est notamment le cas des conclusions du rapport sur l'avenir du parc des bureaux vacants présenté en septembre 1994 par M. Jacques DARMON.

Parmi les vingt-quatre mesures proposées par ce rapport, les plus importantes visent à alléger certaines dispositions juridiques et règles d'urbanisme, à assimiler les bureaux transférés à des logements neufs au regard du régime des prêts aidés et des avantages fiscaux et, surtout, à mettre en place, pour une durée limitée, une subvention aux travaux à raison de 1.000 francs par mètre carré dans la limite d'un plafond de 60.000 francs. Ces diverses mesures pourraient permettre la transformation de 800.000 m² (1) de bureaux, en Ile-de-France, dans un délai de cinq à dix ans, le stock excédentaire de bureaux étant estimé à 2 millions de m² en région parisienne.

La seule application concrète -et anticipée- de ces propositions figure dans la loi relative à l'habitat du 21 juillet 1994, qui a étendu le bénéfice de la réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif à certains travaux de transformation de locaux en logements, cette disposition ne concernant que les bailleurs personnes privées.

Le dernier rapport en date est celui qui a été présenté par le groupe de travail sur le problème foncier, présidé par M. René ROSSI.

Pour atténuer les difficultés liées au prix du foncier, le rapport propose sept orientations :

- relancer les opérations d'aménagement gelées par l'octroi d'une aide aux collectivités locales en vue de financer des études de remise à jour des zones d'aménagement concerté (ZAC) ;

(1) dont 400.000 m² intra-muros.

- réformer la fiscalité de l'urbanisme en simplifiant le régime des taxes et participations d'urbanisme ;

- améliorer la transparence du marché foncier en créant des livres fonciers regroupant les extraits d'actes de vente ;

- aménager le droit de préemption urbain des communes en autorisant le propriétaire à vendre son bien au prix annoncé lorsque la commune a renoncé à utiliser son droit de préemption ;

- constituer des réserves foncières par l'intermédiaire d'opérateurs fonciers publics bénéficiant d'une ressource fiscale ;

- inciter les communes à créer plus de logements en leur versant une prime financée par le produit d'une taxe sur les terrains constructibles non bâtis ;

- rendre, enfin, les plans d'occupation des sols moins restrictifs.

b) Des problèmes fondamentaux non résolus

Tous les travaux réalisés à la demande du ministère du logement, au cours de l'année écoulée, constituent des études intéressantes et les propositions qu'ils formulent méritent certainement pour leur quasi totalité d'être mises en oeuvre.

Toutefois, il ne s'agit toujours que de mesures ponctuelles, concernant des éléments particuliers du marché immobilier et de la politique du logement.

Or, la politique du logement a besoin d'une réforme plus fondamentale qui permettrait de redéfinir ses objectifs et ses moyens.

Les conditions dans lesquelles a été établi le projet de budget pour 1995 invitent, en effet, à s'interroger sur la pertinence des dispositifs actuels de la politique du logement, particulièrement en ce qui concerne les aides personnelles au logement.

L'accroissement du nombre des bénéficiaires de ces aides a conduit le Gouvernement à prendre trois mesures contestables pour assurer leur financement :

- une contribution «volontaire» de 1 milliard de francs du 1 % patronal au Fonds national d'aide au logement a finalement été préférée à l'abaissement de 0,45 % à 0,25 % du taux de la participation des employeurs à l'effort de construction. Cette contribution s'effectuera nécessairement au détriment de la production de logements locatifs sociaux ou de l'octroi de prêts à taux privilégié;

- une actualisation insuffisante des barèmes des aides personnelles au logement qui succède au gel de 1993 et qui aboutit à pénaliser les ménages les plus défavorisés (dont le taux d'effort augmentera), alors même que des économies pourraient être réalisées sur le versement des aides à certaines populations moins prioritaires ;

- une modification des règles de versement des aides au logement, prévue par l'article 61 du projet de loi de finances qui vise, d'une part, à limiter le rappel maximum pouvant être versé à un allocataire à deux mois de prestations et, d'autre part, à ne plus verser l'APL lors du premier mois d'ouverture des droits.

Il serait regrettable, dans ces conditions, que le rapport demandé à M. Jean CHOUSSAT sur l'évolution des aides à la personne se contente de proposer des mesures d'adaptation du dispositif actuel dont les limites sont devenues évidentes en termes d'efficacité sociale et de poids financier.

Le rééquilibrage de la politique du logement doit, en effet, être envisagé globalement, même si les perspectives électorales rendent sa réalisation improbable à court terme.

A cet égard, il serait souhaitable aussi que les réflexions engagées sur la fiscalité de l'immobilier aboutissent prochainement dans la mesure où l'allègement des charges fiscales qui pèsent sur le logement -notamment le logement locatif social de fait- pourrait compenser les effets d'un resserrement des aides personnelles sur des objectifs sociaux.

Les principes d'un retour à la neutralité fiscale entre placements immobiliers et mobiliers ont été affirmés par une convention conclue, le 30 septembre 1994, entre le ministre du logement et l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI). Votre commission ne peut qu'approuver les orientations retenues : augmentation à 25 % de la déduction forfaitaire, réduction à quinze ans de la détention exonérant d'impôt sur la plus-value immobilière,

accélération de la baisse des droits de mutation, création d'une franchise d'imposition du revenu locatif et possibilité pour les bailleurs d'adhérer à une association de gestion agréée.

*

* *

Sous réserve des observations consignées dans le présent rapport, la Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du logement inscrits au projet de loi de finances pour 1995.