

N° 94

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XIV

LOGEMENT

Par M. Jean-Pierre PLANCADE,
Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Paul Emorine, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Léon Fatous, Louis Moinard, Jean-Pierre Raffarin, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Christian Demuynck, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Paul Dubrule, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Jourmet, Philippe Labeyrie, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislav Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

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

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 21) (2000-2001).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
PREMIERE PARTIE - DES TENDANCES FAVORABLES POUR LE MARCHÉ DE LA CONSTRUCTION	6
I. LA REPRISE DE L'ACTIVITÉ POUR LE SECTEUR DU BÂTIMENT	6
A. LA CONFIRMATION DU RETOUR À LA CROISSANCE EN 1999.....	6
B. LES PERSPECTIVES POUR 2000 : MOINS BONNES QU'EN 1999 MAIS MEILLEURES QU'EN 1998 !.....	7
C. PERSPECTIVES POUR 2001 : ATERRISSAGE EN DOUCEUR OU FREINAGE BRUTAL ?.....	8
D. DES ÉVOLUTIONS POSITIVES DE L'EMPLOI DANS LE SECTEUR DU BÂTIMENT DEPUIS 1998.....	9
II. DES ÉVOLUTIONS SIMILAIRES ET POSITIVES SUR LE MARCHÉ DE LA CONSTRUCTION EN EUROPE	10
DEUXIÈME PARTIE - DES ORIENTATIONS POSITIVES POUR LE LOGEMENT DANS LE BUDGET POUR 2001	12
CHAPITRE PREMIER - LA RÉFORME DES AIDES À LA PERSONNE	15
I. BILAN DES AIDES À LA PERSONNE EN 1999	15
II. L'ACTUALISATION DES BARÈMES DES AIDES AU LOGEMENT	17
III. LE CONTENU DE LA RÉFORME DES AIDES AU LOGEMENT	18
CHAPITRE II - DES MOYENS RECONDUITS POUR LUTTER CONTRE L'EXCLUSION	20
I. UNE MONTÉE EN PUISSANCE DE LA LOI D'ORIENTATION RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS	20
A. MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT.....	21
B. LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX.....	22
C. LES MESURES EN FAVEUR DE L'OFFRE DE LOGEMENTS POUR LES PERSONNES DÉFAVORISÉES.....	25
II. L'EFFORT DE SOLIDARITÉ EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES EST RECONDUIT DANS LE BUDGET POUR 2001	27
A. LA RECONDUCTION DES CRÉDITS POUR 2001.....	27

B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 2 JUILLET 2000 RELATIVE À L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE.....	30
CHAPITRE III - L'IMPOSSIBLE ÉQUATION DE LA CONSTRUCTION LOCATIVE SOCIALE.....	32
I. L'INSUFFISANTE CONSOMMATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES.....	32
A. LA GESTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS DESTINÉS À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX.....	32
B. LA SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS JUSQU'EN 1999 ET LES PERSPECTIVES POUR 2000.....	34
II. L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE ET RÉGLEMENTAIRE DE LA CONSTRUCTION SOCIALE.....	36
A. LA MISE EN PLACE DU PRÊT LOCATIF À USAGE SOCIAL (PLUS).....	36
B. L'ÉVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT FINANCIER.....	38
III. LE DÉSÉQUILIBRE INHÉRENT AUX CONDITIONS DE FINANCEMENT DU PLUS, ET LES SOLUTIONS ENVISAGEABLES.....	39
CHAPITRE IV - LES AIDES AU PARC DE LOGEMENTS PRIVÉS.....	43
I. UN RESSERREMENT RÉGLEMENTAIRE AUTOUR DE L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ.....	43
A. UN BILAN TRÈS POSITIF POUR LE PRÊT A TAUX ZÉRO.....	43
B. LES MODIFICATIONS RÉGLEMENTAIRES AUX CONDITIONS D'ACCÈS DU PRÊT À TAUX ZÉRO.....	46
II. L'ACCOMPAGNEMENT BUDGÉTAIRE DE LA RÉFORME DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT.....	47
A. LA RÉFORME DE L'ANAH DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI RELATIF À LA SOLIDARITÉ ET AU RENOUVELLEMENT URBAINS.....	47
B. BILAN D'ACTIVITÉ DE L'ANAH EN 1999.....	48
C. BILAN DE LA PRIME À L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT.....	50
D. L'ACCOMPAGNEMENT BUDGÉTAIRE DE LA RÉFORME DE L'ANAH EN 2001.....	51

Mesdames, Messieurs

Pour 2001, les crédits demandés pour l'urbanisme et le logement progressent de 1,2 % pour s'établir à 48,75 milliards de francs en moyens de paiement.

Les moyens d'engagement en faveur du seul logement s'élèvent à 49,62 milliards de francs, en hausse de +1,6 %, dont des autorisations de programme arrêtées à 13,54 milliards de francs.

Ce budget -en quasi reconduction- profite des bons résultats de la conjoncture économique pour mettre en oeuvre une réforme d'envergure des aides personnelles au logement, programmée sur deux ans.

Dans une mise en perspective de ce budget, on peut rappeler que ces orientations en faveur des aides à la personne succèdent aux mesures fiscales octroyées pour le logement en 2000, avec notamment l'application du taux réduit de TVA, ainsi qu'aux efforts consentis pour les aides à pierre en 1998 et 1999, avec la rebudgétisation du prêt à taux zéro, et la mise en place du statut du bailleur privé.

Ce budget s'inscrit donc dans la continuité du programme de relance du logement annoncé en 1997 et il s'articule autour de trois axes prioritaires :

- la réforme des aides personnelles au logement ;
- la consolidation de l'effort budgétaire pour le logement social dans le cadre du renouvellement urbain ;
- le soutien au parc privé.

Sans contester aucune de ces orientations, on peut néanmoins s'interroger sur l'application effective de certaines d'entre elles, plus

particulièrement s'agissant de la construction de logements sociaux. Compte tenu de la sous-consommation avérée de la ligne budgétaire correspondante, il faut poursuivre la réflexion, afin d'adapter le dispositif pour équilibrer le coût financier des opérations.

S'agissant de la réforme ambitieuse des aides personnelles au logement, qu'il convient de saluer -notamment parce qu'elle améliore l'équité des aides distribuées- il faut souligner que son coût pour 2001, est en partie compensé par les effets de la bonne conjoncture économique. En cas de retournement de tendance, on peut néanmoins s'interroger sur les marges budgétaires qui permettront de financer cette réforme.

On peut regretter, par ailleurs, que la multiplication des réglementations contraignantes pèse sur l'accession sociale à la propriété, induisant ainsi une moindre attractivité du produit alors que c'est indéniablement un moyen de renforcer la mixité sociale.

Enfin, pour favoriser la montée en charge du statut du bailleur privé, et conforter ainsi le rôle économique et social du parc locatif privé, il faut ouvrir plus largement ce dispositif, tout en prévoyant les garde-fous nécessaires.

PREMIERE PARTIE

DES TENDANCES FAVORABLES POUR LE MARCHÉ DE LA CONSTRUCTION

I. LA REPRISE DE L'ACTIVITÉ POUR LE SECTEUR DU BÂTIMENT

A. LA CONFIRMATION DU RETOUR À LA CROISSANCE EN 1999

Après une progression de 2,9 % en 1998, l'activité de construction et d'entretien du secteur du bâtiment croît de 7,1 % en prix constants. Ceci résulte du dynamisme de la construction neuve, dont le volume d'activité a fortement augmenté (+13,7%), aussi bien pour le logement (+13,3 %) que pour le bâtiment non résidentiel (+14,3 %).

Il faut y voir également la conjonction de la diminution du chômage et du bas niveau des taux d'intérêt ainsi qu'un contexte législatif favorable. En effet, l'arrivée à échéance du dispositif d'amortissement accéléré pour l'achat d'un logement neuf destiné à la location a engendré un pic d'autorisations de construire fin 1998, qui s'est traduit par un accroissement des mises en chantiers l'année suivante.

L'activité de construction de logements a ainsi progressé de 11,8 % dans le secteur de la maison individuelle et de 16,1 % dans le logement collectif, ce qui correspond à une augmentation des mises en chantier d'environ 300.000 logements dont 20.000 maisons individuelles et 10.000 logements collectifs. **Au total, 317.600 logements ont été mis en chantier en 1999, contre 287.400 en 1998.**

La construction neuve de bâtiments non résidentiels résulte de la reprise de la commande des collectivités locales et du fort rattrapage des investissements du secteur privé.

L'activité d'entretien du bâtiment a enregistré une progression plus modérée, de 1,7 % en volume, sur les deux segments du logement et du bâtiment non résidentiel. En ce qui concerne le logement, la croissance de l'activité s'est accélérée en fin d'année, en raison de la baisse du taux de TVA sur les travaux d'entretien, dont les effets ont été perceptibles dès le quatrième trimestre (+3,7 %). Cette accélération a bénéficié aux entreprises artisanales comme aux PME, dans toutes les régions. En ce qui concerne le bâtiment non résidentiel, l'activité d'entretien et de réhabilitation a également progressé dans toutes les régions, sous l'impulsion de la commande privée essentiellement.

B. LES PERSPECTIVES POUR 2000 : MOINS BONNES QU'EN 1999 MAIS MEILLEURES QU'EN 1998 !

Traditionnellement articulées autour de deux hypothèses -haute ou basse-, en fonction de l'évolution de la conjoncture économique et du taux de chômage, les prévisions du ministère de l'équipement concluent dans l'un et l'autre cas à la poursuite de la croissance à un rythme élevé, mais moins soutenu qu'en 1999. Cette progression résulterait principalement de l'activité du secteur de l'entretien-amélioration de logements et du segment du bâtiment non résidentiel.

En hypothèse haute, l'activité de construction neuve progresserait de 5,4 % en volume, grâce à une forte augmentation de la construction de bâtiments non résidentiels, estimée à +10,9 %, tandis que le secteur du logement connaîtrait une croissance plus modérée due au repli du logement collectif (-4,7 %). **Les professionnels, sur la base d'un bilan effectué fin août 2000, évaluent la progression à +5,3 % en volume.**

Dans l'hypothèse basse, l'activité de construction neuve de logements serait plus faible et estimée à +0,3 %, le repli du logement collectif plus marqué (-5,3 %) et la croissance de la construction de bâtiments non résidentiels moins accentuée (+9,5 %), pour une progression globale de +3,9 % de l'activité de construction neuve.

La diminution de la construction de logements collectifs en 2000 traduit un retour à la normale après la forte croissance des mises en chantier observée du quatrième trimestre 1998 au troisième trimestre 1999 (+28.000 par rapport aux douze mois précédents), en raison de l'arrivée à échéance du dispositif d'amortissement accéléré. Les premiers effets de la montée en charge du statut du bailleur privé ne seraient que lentement perceptibles, à travers une augmentation des mises en chantier, à partir de la fin du second semestre 2000.

Selon les hypothèses, les mises en chantier de l'année 2000 pourraient se situer légèrement en dessous de 300.000, contre 317.600 en 1999, ce qui correspond à un recul de l'ordre de 20.000 unités (+11.000 pour la maison individuelle, -31.000 pour le logement collectif). Ce recul pourrait être plus accentué (-27.500) et ramènerait les mises en chantier de l'année 2000 à 290.000.

Selon le bilan établi en août dernier, le niveau des mises en chantier sur les huit premiers mois de l'année est en retrait de 8,8 % par rapport à la même période en 1999. Mais la légère reprise des ventes et plus récemment des permis de construire constituent, pour les professionnels des éléments positifs.

Pour les bâtiments non résidentiels, **l'activité liée à la construction neuve confirme le retournement de tendance observé en 1998.** Dans le secteur privé, les facteurs susceptibles d'orienter l'investissement à la hausse sont identiques à ceux de 1999 : l'attractivité retrouvée du marché des bureaux, la poursuite de l'investissement en capacité dans les locaux industriels et les locaux de stockage, ainsi que le maintien du haut niveau de consommation des ménages auquel est directement corrélée la construction de locaux commerciaux. Les constructions publiques devraient également progresser grâce aux capacités d'autofinancement des collectivités locales, qui se situent à un niveau élevé.

Quant à l'activité d'entretien du bâtiment, elle devrait enregistrer en 2000 une croissance en volume bien supérieure au rythme moyen constaté ces dernières années : la prévision est comprise entre 3,9 et 5 %, contre 1,7 % en 1999 et cette croissance serait particulièrement marquée en ce qui concerne le logement. L'activité d'entretien du logement a, en effet, été fortement soutenue au premier trimestre 2000 (+8 %) par les travaux consécutifs aux tempêtes de fin décembre 1999, qui sont venus s'ajouter à ceux éligibles aux taux réduits de TVA. **Ainsi, les travaux dus aux intempéries ont généré un volume supplémentaire net estimé à près de 4 milliards de francs pour le premier semestre 2000.**

Globalement, la progression en volume du secteur des travaux d'entretien est de +6,9 % pour le premier semestre 2000, dont 7,8 % pour le logement et 5,7 % pour le résidentiel, ce qui correspond à 9 milliards de francs de travaux supplémentaires.

C. PERSPECTIVES POUR 2001 : ATERRISSAGE EN DOUCEUR OU FREINAGE BRUTAL ?

En 2001, le secteur de la construction devrait continuer à bénéficier de l'amélioration du contexte macro-économique et les anticipations des agents économiques restent bien orientées.

Néanmoins, plusieurs éléments apparus en 2000 pourraient remettre en cause cette évolution s'ils persistaient l'an prochain.

S'agissant de la demande, **une remontée des taux d'intérêt à long terme plus forte que celle enregistrée en 2000 pourrait avoir un impact restrictif sur la construction de logements**, notamment de maisons individuelles. Par ailleurs, **les tensions qui se confirment sur les prix de l'immobilier**, notamment sur le marché des terrains à bâtir, compte tenu de la rareté relative de l'offre, fait peser un risque de désolvabilisation de la demande.

L'offre de production, quant à elle, pourrait pâtir en 2001 d'une **insuffisante élasticité** qui aurait pour conséquence de freiner la croissance du secteur et de générer des hausses de prix.

Depuis un an, les tensions sur les capacités de production se sont renforcées, avec des carnets de commande nettement plus importants alors que les entreprises éprouvent toujours des difficultés à embaucher. Fin juillet, 84 % d'entre elles se déclaraient concernées, le gros œuvre étant le plus touché. Le taux d'utilisation des capacités de production se situe à 91 %, sensiblement au même niveau que celui atteint au début des années 90.

De plus, les coûts supportés par les entreprises progressent fortement, de +3,5 % à +4 % sur le dernier trimestre connu et selon les indices. La poursuite de la hausse du prix des produits pétroliers, qui a des effets directs et indirects sur les matériaux de construction, ne va faire qu'aggraver cette tendance.

Enfin, en 2001, nombre d'entreprises du secteur vont devoir mettre en place les 35 heures, et donc réduire leur durée de travail, alors même qu'elles ont déjà des difficultés à embaucher.

Selon les représentants de la profession, les entreprises devraient pouvoir disposer d'un contingent annuel d'heures supplémentaires plus important que prévu pour faire face à la croissance de la demande.

D. DES ÉVOLUTIONS POSITIVES DE L'EMPLOI DANS LE SECTEUR DU BÂTIMENT DEPUIS 1998

Depuis 1988, l'évolution de l'emploi dans le secteur de la construction s'est caractérisée par trois phases :

– de 1988 à 1990 inclus, la croissance de l'activité a entraîné une augmentation de l'effectif salarié embauché directement par les entreprises de

65.000 personnes, auxquelles se sont ajoutés 34.000 équivalents-salariés en intérim ;

– de 1991 à 1997 la récession a entraîné une perte de 220.000 postes permanents, dont 170.000 dans le bâtiment, et de 10.000 intérimaires ;

– de 1998 à 1999, l'emploi salarié (hors intérim) de la construction croît à nouveau de +34.000 unités. Ce solde positif provient exclusivement du bâtiment, l'effectif salarié permanent des travaux publics s'étant stabilisé. S'y ajoute la hausse de l'intérim, avec +31.000 équivalents-salariés à temps plein, dont 22.000 pour le bâtiment. En 2000, la hausse de l'emploi salarié dans le bâtiment devrait atteindre 35.000 postes et 5.000 dans les travaux publics, auxquels vont s'ajouter 17.000 intérimaires en moyenne, dont 12.000 dans le bâtiment.

	Salariés directs (1)	Intérimaires (2)
1987	1 277 000	51 000
1990	1 342 000	85 000
1997	1 122 000	75 000
1999	1 156 000	106 000
2000 (3)	1 196 000	123 000

(1) *Source* : INSEE. Données CVS au 31 décembre de chaque année.

(2) *En équivalents-salariés annuels.*

(3) *Prévision DAEI.*

Cette croissance récente de l'emploi dans le secteur (+74.000 salariés directs des entreprises en trois ans ; +60.000 équivalents-salariés via l'intérim en quatre ans) a permis une forte diminution du chômage dans ces métiers. A la fin décembre 1996, 313.000 personnes étaient inscrites à l'ANPE afin d'exercer un métier dans la construction (demandeurs d'emplois ayant travaillé moins de 78 heures dans le mois) ; elles n'étaient plus que 214.000 en décembre 1999 et ne devraient pas dépasser 160.000 à la fin de 2000. En quatre ans, le chômage dans le secteur de la construction aura diminué de moitié.

II. DES ÉVOLUTIONS SIMILAIRES ET POSITIVES SUR LE MARCHÉ DE LA CONSTRUCTION EN EUROPE

Depuis 1998, et après plusieurs années de stagnation, la croissance du marché de la construction s'est rétablie, à travers la progression du logement neuf privé, puis une reprise du génie civil en 1999. Depuis 1990, les travaux d'entretien de bâtiment ont connu une croissance relativement régulière variant de +1 % à +3 % par an.

En 2000, la croissance de l'activité de la construction devrait s'établir à +3 % en Europe, comme en 1999, ce qui représente une progression que le secteur n'avait pas connue depuis 1994. Tous les pays sans exception prévoient une progression de l'activité. Cette dernière serait soutenue par les bâtiments privés (+3,5 %), et la rénovation de bâtiment ainsi que le génie civil (+3,1 %).

L'Espagne connaît actuellement la meilleure conjoncture (+6,6 % en 2000), et ce depuis trois ans, devançant la France (+5 %), le Bénélux (+4 %), puis le Royaume-Uni (+2,7 %) et l'Italie (+2,6 %), tandis que l'Allemagne sort progressivement de la crise (+0,5 %).

En 2001, malgré un contexte général favorable -baisse du chômage, forte demande des ménages et taux d'intérêt modérés-, on anticipe une moindre croissance de l'activité du secteur de la construction. Celle-ci s'établirait à +1,6 % du fait d'un fléchissement de la demande et de la saturation du marché du logement.

L'activité du bâtiment neuf et la rénovation de bâtiments croîtraient de près de +2 %, celle du génie civil de 2 à 3 %, tandis que la construction de logements neufs stagnerait.

En Espagne, la croissance atteindrait encore +3 %, grâce à la forte progression de l'entretien du bâtiment et aux travaux d'infrastructures, tandis que le logement neuf stagnerait, après cinq années de croissance soutenue.

En Belgique, on prévoit une stagnation, après quatre années d'une activité soutenue qui ne se poursuivrait que dans le bâtiment non résidentiel neuf. Après l'achèvement des travaux du TGV et les élections d'octobre 2000, un ralentissement est, en effet, prévu dans le génie civil.

Au Royaume-Uni, la croissance de l'activité devrait être de l'ordre de 2 %, soutenue en premier lieu par l'entretien du logement, par la reprise dans le génie civil, ainsi que par la construction de logements neufs, tandis que la construction de bâtiments privés marquerait une pause.

En Italie, l'activité devrait stagner, notamment dans la rénovation du bâtiment et la construction de logements neufs. Le génie civil devrait enregistrer une progression modérée, de 1 %, très en retrait par rapport aux années précédentes (+8 %).

En Allemagne, une croissance modérée de l'activité, de l'ordre de +1 % est prévue, légèrement accentuée dans le secteur des bâtiments privés. A noter que l'Allemagne représente à elle seule plus du quart du chiffre d'affaires européen.

DEUXIÈME PARTIE

DES ORIENTATIONS POSITIVES POUR LE LOGEMENT DANS LE BUDGET POUR 2001

Dans le projet de loi de finances pour 2001, le budget de l'urbanisme et du logement progresse de 1,15 % pour s'établir à 48,75 milliards de francs en moyens de paiements. Le montant des autorisations de programme s'élève à 13,54 milliards de francs contre 13,48 milliards de francs en 2000 soit une légère progression de 0,47 %.

La présentation du budget montre une progression sensible +2 % - des dépenses ordinaires, qui sont arrêtées à 36,08 milliards de francs. Ceci résulte du coût de la première phase de la réforme des aides personnelles au logement. Ce volet représente désormais 74 % des crédits du logement, en progression de 1 % par rapport à 2000.

EVOLUTION DU BUDGET DE LOGEMENT 2001/2000

(en millions de francs)

	Budget voté 2000		PLF 2001		Evolution LFI 2000/ PLF 2001 en %	
	AP	DO/CP	AP	DO/CP	AP	CP
TITRE III		109		112		+2,76 %
TITRE IV		35 252		35 972		+2,00 %
Total dépenses ordinaires	-	35 361	-	36 084	-	+2,04 %
TITRE V	267	164	270	241	+1,12 %	+46,86 %
TITRE VI	13 211	12 674	13 273	12 429	+0,46 %	-1,93 %
Total dépenses en capital	13 478	12 638	13 543	12 670	+0,47 %	-1,3 %
TOTAL	13 478	48 199	13 542	48 754	+0,47 %	+1,15 %

La progression sensible des crédits inscrits au titre V (+ 47 %) est la conséquence de la réintégration dans le budget de l'urbanisme et du logement, des crédits inscrits dans le compte d'affectation spéciale n° 902-22 « Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France » qui a été supprimé au 1^{er} janvier 2000. Dans le budget de l'an 2000, la totalité des autorisations de programme et une partie des crédits de paiements avaient été répartis sur différents chapitres budgétaires. En 2001, l'augmentation des crédits de paiements concerne, dans le titre V, le chapitre 55-21, article 30 pour les acquisitions d'immeubles et frais annexes (+60 millions de francs), le chapitre 57-30, article 60 pour les dépenses d'études afférentes aux opérations financées en Ile-de-France (+ 15 millions de francs). Deux chapitres sont également concernés dans le titre VI : il s'agit du chapitre 65-23, article 60 pour les acquisitions d'immeubles (+ 15 millions de francs) et le chapitre 65-48, article 20 pour les acquisitions foncières (+ 230 millions de francs).

● Cette année, la structure du budget de l'urbanisme et du logement reste inchangée, mais la présentation des crédits évolue. Jusqu'à présent, ces derniers étaient répartis entre cinq agrégats, intitulés « aides à la personne », « logement », « études, expérimentation, information », « recherche », aménagement foncier et urbanisme ». **A partir de cette année, la présentation des crédits est regroupée à travers deux agrégats**, l'un intitulé « solidarité dans le logement », qui reprend le contenu des aides à la personne et l'autre, intitulé « développement de l'habitat et renouvellement urbain » qui regroupe tous les autres agrégats.

**RÉCAPITULATION DES CRÉDITS POUR 2001
PAR AGRÉGAT ET PAR TITRE**

Agrégats	Dépenses ordinaires		Dépenses en capital crédits de paiement		Total pour 2001
	Titre III	Titre IV	Titre V	Titre VI	
21 Solidarité dans le logement		35 720 000 000			35 720 000 000
22 Développement de l'habitat et renouvellement urbain	112 000 000	252 363 000	240 714 000	12 429 488 000	13 034 565 000
TOTAUX	112 000 000	35 972 363 000	240 714 000	12 429 488 000	48 754 565 000

● **Entre 1995 et 2000, l'ensemble des aides publiques en faveur du logement est passé de 135,5 milliards de francs à 190,1 milliards de francs.**

En 1995, les aides à la personne représentaient 19,48 % du total et en 2001, elles devraient représenter 18,78 %, alors que les aides à la pierre représentaient 10,77 % en 1995 et seulement 7 % de l'ensemble de l'effort public en 2001.

Parmi les dépenses fiscales en faveur du logement, l'application du taux réduit de TVA pour les travaux réalisés dans les locaux à usage d'habitation est estimée à 20 milliards de francs pour 2000.

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

	1995	1996	1997	1998	1999	LFI 2000	PLF 2001
Total aides budgétaires à la personne	26 405	27 720	30 180	33 612	35 314	35 065	35 720
Total aides budgétaires à la pierre	14 596	16 676	16 219	15 216	14 797	13 757	13 487
Autres dépenses budgétaires	8 286	7 833	6 620	8 550	12 095	16 052	17 838
TOTAL AIDES BUDGETAIRES	49 287	52 229	53 019	57 378	62 206	64 874	67 045
Total dépenses fiscales (1)	29 120	31 910	33 170	36 920	43 570	59 590	56 590
Total contributions sociales	57 091	59 988	57 666	58 909	60 662	63 356	66 502
TOTAL AIDES NON BUDGETAIRES	86 211	91 898	90 836	95 829	104 232	122 946	123 092
TOTAL GENERAL	135 498	144 127	143 855	153 207	166 438	187 820	190 137
<i>progression/année n-1</i>	-0,7%	6,4%	-0,2%	6,5%	8,6%	12,8%	1,2%

(1) La suppression de la contribution annuelle représentative du droit de bail prévue en LFI 2000 n'est pas prise en compte, dans la mesure où elle ne constitue pas une disposition dérogatoire en faveur du logement à un impôt existant, mais conduit à la disparition d'un impôt notamment applicable au logement

● Les priorités de la politique du logement défendues à travers le projet de loi de finances pour 2001 portent sur :

- la réforme des aides personnelles au logement
- le développement du logement social
- le soutien au parc privé.

CHAPITRE PREMIER

LA RÉFORME DES AIDES À LA PERSONNE

Dans le projet de loi de finances pour 2001, la dotation budgétaire prévue pour le financement des aides personnelles au logement s'élève à 35 milliards de francs contre 34,345 milliards de francs en 2000, soit une hausse de 1,74 %.

Cette hausse de 655 millions de francs, en tenant compte des économies de constatation liées à l'amélioration de la conjoncture économique, va permettre de financer le coût de la réforme des aides au logement en 2001.

La dotation budgétaire demandée pour 2001 se décompose ainsi :

– la subvention d'équilibre versée au fonds national de l'habitat (FNH), qui finance l'aide personnalisée au logement (APL), diminue de 800 millions de francs pour être fixée à 15 milliards de francs.

– la contribution au fonds national de l'aide au logement (FNAL), qui finance l'allocation de logement sociale (ALS), augmente de 1,45 milliards de francs pour être fixée à 20 milliards de francs.

I. BILAN DES AIDES À LA PERSONNE EN 1999

● Les aides personnelles au logement se composent de trois aides distinctes, versées sous conditions de ressources :

– l'allocation de logement familiale (ALF), créée par la loi du 1^{er} septembre 1948, est intégralement financée par les cotisations allocations familiales des employeurs à travers le fonds national des prestations familiales.

– l'allocation de logement sociale (ALS), créée par la loi du 16 juillet 1971, financée par le FNAL qui est alimenté par une contribution de

l'Etat et une cotisation des employeurs. Cette allocation est attribuée, depuis le 1^{er} janvier 1993, à toute personne, sous seule condition de ressources, qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL ;

– l'aide personnalisée au logement (APL), créée par la loi du 3 janvier 1977, s'applique à un parc de logements déterminés, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants.

● Les prestations versées en 1999 s'élèvent à 80,03 milliards de francs et se décomposent ainsi :

(en milliards de francs)

	APL	ALS	ALF	TOTAL
Locatif	32,35	22,31	14,16	68,82
Accession	7,12	0,56	3,52	11,20
TOTAL	39,47	22,87	17,69	80,03

Source : caisses des régimes général, agricole et spéciaux.

Les aides versées aux étudiants s'élèvent à 6,3 milliards de francs en 1999 soit une hausse de +3,27 % pour 668.000 bénéficiaires. Après avoir fortement cru de 1997 à 1998, ce chiffre est en légère baisse par rapport à l'an dernier.

● Le nombre des bénéficiaires des aides au logement au 31 décembre 1999 s'élève à 6,27 millions de personnes, soit une légère diminution par rapport à 1998.

(en milliers)

	Location	Accession	TOTAL
Aide personnelle au logement (APL)	2 310	521	2 831
Allocation de logement sociale (ALS)	2 158	69	2 227
Allocation de logement familiale (ALF)	901	315	1 216
TOTAL	5 369	905	6 274

Source : Statistiques annuelles de la CNAF et de la CCMSA

II. L'ACTUALISATION DES BARÈMES DES AIDES AU LOGEMENT

● Pour la quatrième année consécutive, le Gouvernement poursuit sa politique d'actualisation, ce qui représente pour les revalorisations de 1997, 1998 et 1999 **un coût cumulé en année pleine de 5,15 milliards de francs.**

Au 1^{er} juillet 2000, les barèmes des aides personnelles au logement ont été actualisés et diverses mesures d'harmonisation et de simplification ont été retenues pour **un coût en prestations de 1,01 milliards de francs** en année pleine.

– les paramètres homogènes à des ressources ont été réévalués en fonction de l'évolution de la valeur moyenne de l'indice des prix à la consommation hors tabac entre 1998 et 1999, soit de 0,5 %.

– les forfaits de charges ont été actualisés de +1 %

– les loyers plafonds de l'APL et de l'AL de l'ensemble des ménages ont été actualisés de +1 %, ainsi que les mensualités plafonds des ménages accédants à compter du 1^{er} juillet 2000.

Outre l'actualisation proprement dite, diverses mesures ont été décidées :

– pour les personnes âgées et handicapées adultes hébergées à titre onéreux chez des particuliers, le loyer plafond, en APL et en AL, servant au calcul de l'aide est porté de 60 à 75 % du loyer plafond de base en location, et le montant forfaitaire des charges retenu pour calculer l'aide en AL est aligné sur celui des colocataires isolés en APL ;

– le revenu minimal annuel des bénéficiaires étudiants est porté à 26.000 francs pour les étudiants non boursiers dont la demande d'ouverture de droit est postérieure au 1^{er} juillet 1999, et maintenu à 24.000 francs pour les autres étudiants, dont les boursiers ;

– en ce qui concerne les accédants à la propriété, un nouveau plancher de ressources, égal à 13 fois la mensualité réelle, s'appliquera en APL aux propriétaires accédants ayant signé un contrat de prêt postérieurement au 30 juin 1987 et en AL aux propriétaires accédants ayant signé un contrat de prêt postérieurement au 30 septembre 1992 ;

– la dérogation pérenne au plancher de ressources, qui s'applique déjà aux personnes handicapées ayant souscrit un contrat de prêt avant le 1er juillet 1997, est étendue à toute personne handicapée remplissant les conditions réglementaires de dérogation à l'application du plancher de ressources, quelle que soit la date de souscription de son contrat de prêt ;

– le montant de l'évaluation forfaitaire est abaissée à 1.200 fois le SMIC horaire pour les employeurs et travailleurs indépendants, et pour les personnes titulaires d'un contrat à durée déterminée, le coefficient multiplicateur est de 9 au lieu de 12. Par ailleurs, les possibilités de révision de la base forfaitaire sont assouplies ;

– les catégories de loyers plafonds spécifiques aux départements d'outre-mer (DOM) sont réduites de 3 à 2 et font la distinction entre logements construits avant ou après le 1^{er} juillet 1995.

III. LE CONTENU DE LA RÉFORME DES AIDES AU LOGEMENT

● **Comme votre rapporteur pour avis l'avait souligné l'an dernier** -et en dépit du caractère éminemment social du système des aides au logement- le dispositif souffre d'une trop grande complexité et il peut se révéler parfois injuste. **Les dysfonctionnements proviennent principalement de la coexistence de deux barèmes d'aides et du mode de traitement des ressources à prendre en compte, qui s'appuie sur les seules ressources imposables.**

– ainsi, les revenus du travail sont traités de façon moins favorable que ceux provenant de minima sociaux ; une personne célibataire ayant un travail à temps partiel rémunéré au niveau du RMI aura une allocation logement inférieure -d'environ 400 francs- à celle d'un isolé bénéficiant du RMI. Cette inégalité de traitement est un frein important à l'emploi et contrarie les politiques gouvernementales incitant à la reprise d'activité ;

– par ailleurs, des ménages ayant des revenus et des dépenses de logement identiques ont une aide différente selon qu'ils bénéficient des allocations logement ou de l'APL ; outre qu'ils sont peu justifiables, ces écarts rendent le système peu lisible et en alourdissent la gestion.

Lors de la conférence de la famille du 7 juillet 1999, le Gouvernement avait annoncé qu'il poursuivrait la réforme des aides au logement dans deux directions :

– **rendre plus cohérente la prise en compte des ressources pour le calcul des aides ;**

– **aller vers un barème harmonisé des différentes aides.**

Un groupe de travail interministériel a élaboré un projet de réforme soumis à consultation au printemps dernier, puis présenté lors de la Conférence sur la famille du 15 juin 2000.

Cette réforme simplifie les barèmes des aides, qui sont regroupés dans un barème unique, hors le cas des logements foyers.

Il améliore l'équité des aides distribuées en prenant en compte tous les revenus de la même manière, qu'il s'agisse des revenus du travail, du RMI ou des minima sociaux. Ceci permet de faire bénéficier les ménages à très faibles revenus d'un traitement équitable.

La réforme est mise en place en deux étapes :

– **au 1^{er} janvier 2001**, instauration d'un barème intermédiaire permettant **le même niveau d'aide jusqu'à environ 75 % du RMI ;**

– **au 1^{er} janvier 2002**, mise en place du barème définitif avec une **aide identique jusqu’au niveau de revenu correspondant au RMI**.

Le coût total de la réforme au bout des deux ans est estimé à **6,5 milliards de francs en année pleine** dont 3,3 milliards de francs pour 2001, que l’Etat finance à hauteur de 2 milliards de francs.

Au total, **ce sont 4,8 millions d’allocataires qui sont concernés** et pour 1,2 millions d’entre eux, le gain mensuel sera supérieur à 200 francs. Le gain moyen annuel sera d’environ 1.300 francs, soit une augmentation de plus de 10 % de l’aide versée et aucun ménage ne verra son aide diminuée du fait de ce nouveau barème.

Votre rapporteur pour avis se félicite de l’adoption de ces mesures qui simplifient le système des aides et lui redonnent plus d’équité.

Il s’interroge néanmoins, sur les raisons pour lesquelles les aides-accession ne sont pas prises en compte. Ceci pénalise sans raison les personnes de ressources modestes qui souhaitent acquérir leur logement. On peut s’interroger également sur les raisons -sans doute techniques- qui expliquent le traitement à part des aides versées en logements foyers.

Lors de son audition devant la Commission des Affaires économiques, le Secrétaire d’Etat a pris l’engagement que la réforme prendrait en compte les aides-accession, dès l’an prochain, sur la base de propositions élaborées par le Conseil national de l’habitat.

Il conviendrait également de revoir les circuits de financement de l’Etat vers le FNAL et le FNH, puisque, sans logique aucune, l’Etat finance les deux fonds, puis le FNAL fait un versement au FNH.

Plus généralement -et peut-être s’agit-il du prochain chantier à ouvrir s’agissant des aides au logement-, il faudrait parvenir à une unification complète des aides dans le parc tant privé que social. Mais ceci suppose une réforme du conventionnement.

CHAPITRE II

DES MOYENS RECONDUITS POUR LUTTER CONTRE L'EXCLUSION

I. UNE MONTÉE EN PUISSANCE DE LA LOI D'ORIENTATION RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

Dans le bilan qu'il a exposé le 13 septembre dernier, le secrétaire d'Etat au logement a insisté sur la montée en puissance des dispositions en faveur du logement de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 28 juillet 1998 et ce malgré les nombreuses difficultés rencontrées sur le terrain.

Le tableau ci-dessous récapitule les financements budgétaires supplémentaires liés à la mise en œuvre de la loi, qui s'élèvent à 1,7 milliards de francs.

LOGEMENT EVOLUTION DES FINANCEMENTS BUDGÉTAIRES LIÉS À LA LOI « EXCLUSIONS » (augmentation s'ajoutant aux crédits existants en 1997)

(En millions de francs)

	1998	1999	2000	Cumul 1998/2000
FSL	70	220	230	520
Aide à la médiation	-	47	60	107
Lutte contre le saturnisme	-	15	75	90
Exonération de TFPB des PLA acquisition-amélioration	-	25	50	75
ALT (ouverture aux CCAS)	10	23	23	56
Continuité ALT vers APL	5	10	10	25
PLA d'intégration	170	320	350	840
TOTAL LOGEMENT	-	-	-	1 713

Source : Secrétariat d'Etat au logement, 13 septembre 2000

A. MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT

● La mise en œuvre de la loi sur les exclusions a tout d'abord permis de renforcer l'efficacité des dispositifs mis en place par la loi du 31 mai 1990 en s'attachant notamment à rendre plus efficace les plans départementaux d'action pour les personnes défavorisées (PDALPD)

Dans 67 % des départements (dont la moitié a déjà un plan valide), un plan est en cours d'élaboration pour intégrer les nouvelles orientations législatives, notamment pour mobiliser une offre supplémentaire de logements et améliorer le recensement des besoins. De plus, le comité responsable du plan, co-présidé par le préfet et le président du Conseil général, est chargé d'évaluer les effets du plan.

● Les compétences des Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ont été renforcées.

Ainsi, le décret du 22 octobre 1999 relatif aux PDALPD et aux FSL a précisé :

– l'accès aux aides pour les ménages logés en logements-foyers, ou candidats à un logement-foyer ;

– la possibilité pour un ménage de saisir directement le FSL d'une demande d'aide ;

– la fixation au FSL d'un délai maximum de deux mois pour prendre une décision suite à un dépôt de dossier ;

– l'obligation, en cas de refus d'aide pour cause de ressources insuffisantes ou de logement insalubre, d'orienter le ménage vers des dispositifs de recherche ou d'aide à la recherche de logements.

Selon une enquête menée par les services de l'Etat, au 31 décembre 1999, dans 84 % des départements, les FSL sont ouverts sans restriction aux personnes logées dans le parc privé et dans 95 %, l'interdiction de poser une condition de résidence préalable dans le département est respectée.

Depuis 1997, les dotations de l'Etat -suivies, à parité, par celle des conseils généraux- ont doublé pour atteindre 500 millions de francs.

Depuis leur création, les FSL ont aidé 1,5 million de ménages en difficulté, dont 500.000 depuis l'adoption de la loi sur les exclusions.

- L'instauration de l'aide à la médiation locative a conforté le rôle majeur du secteur associatif dans la mise en œuvre de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées.

Les associations, les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, les autres organismes à but non lucratif et les unions d'économie sociale qui pratiquent la sous-location ou la gestion immobilière de logements destinés à des personnes défavorisées perçoivent une aide forfaitaire annuelle par logement pour les actions de médiation qu'ils exercent entre les propriétaires des logements et leurs occupants.

L'aide de l'Etat (3.220 francs en Ile-de-France et 2.915 francs sur le reste du territoire en 2000) est subordonnée à la signature d'une convention triennale qui fixe, notamment, le nombre maximum de logements qui pourront éventuellement bénéficier de l'aide et les modalités d'attribution de ces logements.

Cette médiation de gestion locative est exercée par des associations agréées par le Préfet qui, par leur action envers les occupants des logements et la garantie du paiement du loyer qu'ils apportent, incitent les propriétaires à louer leur bien à des personnes à faibles ressources.

En 2000, 625 structures perçoivent cette aide, pour 20.000 logements. Le coût annuel de la mesure est évalué à 60 millions de francs.

B. LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX

Ce second volet de la mise en œuvre du droit au logement est apparu fondamental, puisqu'il doit permettre l'accès au parc locatif social dans de meilleures conditions de transparence et d'équité. Sa mise en œuvre n'a pu être que progressive, compte tenu des nombreuses difficultés rencontrées sur le terrain, notamment à travers l'expérimentation du numéro départemental unique d'enregistrement.

- Dans chaque département, le Préfet doit conclure avec les bailleurs sociaux un accord collectif triennal qui définit un engagement quantifié annuel d'attributions de logements aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales. L'accord définit également un délai d'attente manifestement anormal au-delà duquel les demandes font l'objet d'un examen prioritaire. Au sein d'un

département, plusieurs délais peuvent être fixés pour tenir compte des spécificités du terrain.

Une commission de médiation, créée dans chaque département auprès du Préfet, reçoit les réclamations en cas d'absence d'offre de logement dans un délai d'attente manifestement anormal. Elle remplit une fonction d'alerte auprès du Préfet mais ne dispose pas d'un pouvoir d'attribution.

En 2000, plus de deux tiers des départements sont couverts par un accord collectif, qui a souvent donné lieu à débat pour la définition des publics concernés, c'est-à-dire présentant un cumul de difficultés économiques et sociales.

Dans 40 % des départements, la durée du délai d'attente anormalement long a été déterminée, fin 1999. En outre, le choix a très généralement été fait de lier la mise en place de la commission de médiation à celle du numéro unique.

- Les conférences intercommunales, qui regroupent les communes situées dans un bassin d'habitat comprenant des zones urbaines sensibles ou un grand nombre de logements sociaux ont principalement pour mission de formuler un avis sur un projet d'accord collectif départemental et d'élaborer une charte intercommunale déclinant l'accord collectif par bailleur et par commune.

Fin 1999, 102 bassins d'habitat ont été créés dans 32 départements, et 49 conférences dans 24 départements. Deux chartes intercommunales seulement ont été agréées, mais la lenteur de la mise en œuvre de cette procédure est en partie liée au fait que certaines communes sont en train de mener une démarche intercommunale plus large.

- Afin d'améliorer les procédures d'attribution de logements sociaux, l'article 56 de la loi de lutte contre les exclusions pose, à l'article L.441-2-1 du code de la construction et de l'habitation, l'obligation, pour le service ou l'organisme qui a reçu la demande, de délivrer au demandeur un numéro départemental dans un délai d'un mois à compter du dépôt de la demande. Ces nouvelles modalités d'enregistrement **ont pour objet de garantir les droits du demandeur et d'améliorer la transparence de l'attribution des logements sociaux.** D'une part, les demandeurs de logement ne peuvent se voir opposer un refus d'inscription, le préfet ayant la possibilité de recourir à la procédure d'inscription d'office. D'autre part, le système d'enregistrement permettra de mesurer les délais d'attente des demandeurs et de déterminer des délais anormalement longs au-delà desquels les demandes doivent faire l'objet d'un examen prioritaire.

– **L’expérimentation menée dans une dizaine de départements entre juin 1999 et mars 2000** a permis de résoudre certaines difficultés tant fonctionnelles que techniques, et environ 100.000 numéros ont été délivrés. Cette expérimentation a fait apparaître la multiplicité des questions auxquelles un tel dispositif doit faire face concernant les modalités d’intégration du stock existant de demandes, le pourcentage élevé de demandeurs ayant fait plusieurs demandes et le rôle des communes.

– **Le décret n° 2000-1079 du 7 novembre 2000 relatif à l’enregistrement départemental des demandes de logements locatifs sociaux** et l’arrêté du 7 novembre 2000 mettent en place le numéro unique d’enregistrement des demandes de logements locatifs sociaux.

Toute demande de logement social réunissant les informations de base, à savoir l’identité du demandeur, son domicile, le nombre de personnes à loger, et le secteur géographique souhaité, devra **obligatoirement** être enregistrée et donner lieu, dans le délai d’un mois, à l’attribution d’un numéro.

Ce numéro sera composé :

- du code du département ;
- du mois et de l’année de dépôt de la première demande ;
- d’un numéro séquentiel attaché au demandeur ;

– et du code permettant d’identifier le service, l’organisme ou la personne morale à l’origine de la création de l’enregistrement.

C’est à partir de ce **numéro indiquant le mois de l’année du dépôt initial de la demande**, y compris pour le stock actuel des demandes, que sera calculé le délai d’attente.

Les organismes HLM et les services de l’Etat désignés par le Préfet devront obligatoirement enregistrer les demandes et, de manière optionnelle, toutes les communes qui l’auront décidé par délibération de leur conseil municipal.

Les demandes en instance seront intégrées progressivement, à la date de leur renouvellement, et en conservant leur ancienneté. Cependant, l’ancienneté de la demande ne constituant qu’un des critères d’attribution, ce numéro d’enregistrement ne sera pas un numéro d’ordre permettant au demandeur de se voir proposer automatiquement un logement. Néanmoins, il permettra de procéder à un examen prioritaire de la demande au-delà du délai anormalement long d’attente, défini dans l’accord collectif triennal.

– **Le choix du système informatique se fera conjointement entre les organismes HLM et le Préfet**, après avis de la Commission nationale informatique et libertés. A défaut d'accord, le Préfet déterminera le centre informatique de traitement.

Il est apparu nécessaire, pour permettre une application satisfaisante de la loi dans un délai raisonnable, de proposer gratuitement à tout département qui le souhaite une application informatique nationale permettant de répondre aux exigences de la loi, sans néanmoins instituer de monopole ; certains départements disposent d'ores et déjà ou pourront disposer dans l'avenir de systèmes autonomes leur permettant à la fois d'enregistrer les demandeurs comme l'exige la loi mais aussi, s'ils l'estiment nécessaire, d'élaborer des systèmes d'observation, voire de gestion de la demande plus détaillés. Compte tenu des délais de mise en œuvre, la date limite d'entrée en vigueur du décret est fixée au **31 mai 2000**.

C. LES MESURES EN FAVEUR DE L'OFFRE DE LOGEMENTS POUR LES PERSONNES DÉFAVORISÉES

● La taxe sur les logements vacants concerne les propriétaires privés dont les biens sont volontairement vacants depuis au moins deux ans et situés dans les agglomérations de plus de 200.000 habitant dans lesquelles il existe à la fois un déséquilibre entre offre et demande de logements et un taux de vacance élevé.

Les huit agglomérations concernées, qui regroupent 708 communes situées dans 16 départements, sont les suivantes : Paris et Région Parisienne, Bordeaux, Cannes-Grasse-Antibes, Lille, Lyon, Montpellier, Nice et Toulouse.

Le montant de la taxe est fixé à 10 % de la valeur locative du logement, la première année de taxation -soit la troisième année de vacance-, à 12,5 % la deuxième année de taxation et 15 % à compter de la troisième année de taxation.

S'agissant de la première année d'application, la date limite de paiement a été repoussée au 15 janvier 2000. **Au 1^{er} juin 2000, les montants recouverts s'élèvent à 76,7 millions de francs dont 53,24 millions acquittés par des propriétaires de logements situés à Paris ou dans la Région Parisienne.**

Le produit de cette taxe vient abonder le budget de l'ANAH et on peut rappeler, que l'agence verse une subvention complémentaire de 20.000 francs pour les logements vacants reloués, après travaux, et placés sous statut du bailleur privé.

● Enfin, le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions comporte de nombreuses mesures de lutte contre le saturnisme.

Au titre de mesures d'urgence, lorsqu'il est signalé un cas de saturnisme par le corps médical, ou un immeuble d'habitation présentant un risque d'accessibilité au plomb pour ses occupants, le Préfet fait procéder à un diagnostic. Si celui-ci se révèle positif, le Préfet notifie au propriétaire les travaux à réaliser et se substitue à lui s'il n'agit pas dans les délais prescrits, pour faire des travaux palliatifs éliminant l'accessibilité au plomb.

Au titre des mesures de prévention, un état des risques d'accessibilité au plomb doit être annexé à tout contrat ou promesse de vente, pour tout immeuble affecté en tout ou partie à l'habitation, construit avant 1948 et situé dans une zone à risque d'exposition au plomb préalablement délimitée par arrêté préfectoral.

Depuis la mise en place du dispositif de lutte contre le saturnisme infantile en octobre 1999, des crédits, notamment pour la réalisation de diagnostics pré-opérationnels, ont été demandés par 15 départements, tout particulièrement par Paris et la Seine-Saint-Denis. Les demandes de crédit couvrent d'emblée les champs du diagnostic, des travaux palliatifs, de l'hébergement provisoire, en cas de besoin, des occupants et du contrôle des travaux. Des injonctions de travaux ont déjà été faites, et dans certains cas le préfet a dû se substituer à des propriétaires défaillants.

Il convient de rappeler que le projet de loi de solidarité et de renouvellement urbains, en voie d'adoption définitive par le Parlement, comporte un important volet **réformant la lutte contre l'insalubrité**, dont la mise en œuvre contribuera à réduire les risques de saturnisme. La procédure sera simplifiée et clarifiée. La réalisation d'office des travaux sera facilitée. En cas d'interdiction d'habiter, la situation des occupants sera garantie par une obligation d'hébergement ou de relogement à la charge du propriétaire. Jusqu'à la réalisation des travaux, le paiement des loyers et donc aussi les aides au logement seront suspendus.

II. L'EFFORT DE SOLIDARITÉ EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES EST RECONDUIT DANS LE BUDGET POUR 2001

A. LA RECONDUCTION DES CRÉDITS POUR 2001

● C'est principalement le chapitre 46-50 qui sert au financement de trois mesures de solidarité pour le logement des personnes défavorisées ; il s'agit de la participation de l'Etat aux FSL et aux fonds d'aide aux accédants en difficulté et de la dotation finançant l'aide à la médiation locative (AML).

Pour 2001, les montants inscrits sont reconduits à hauteur de 720 millions de francs.

- La subvention de l'Etat aux FSL est fixée à 500 millions de francs, comme en 2000.

Mais, comme l'an dernier, votre rapporteur pour avis souligne l'importance des reports de crédit d'une année sur l'autre, qui oscillent entre 580 et 604 millions de francs depuis 1994, le montant estimé des reports prévus fin 1999 étant évalué à 725 millions de francs. Selon l'administration, ces reports varient d'un département à l'autre et ils permettent, en tout état de cause, d'éviter une rupture d'activité en début d'année, en attente des dotations annuelles.

Les dépenses des FSL se sont élevées à 1.293,8 millions de francs en 1998 contre 1.148,9 millions de francs en 1997. Les dépenses 1998 se répartissent principalement entre 1.160,1 millions de francs d'aides financières aux ménages pour le maintien et l'accès au logement, de dépenses d'accompagnement social lié au logement (ASLL) et de subventions aux associations, et 132,6 millions de francs de frais de fonctionnement. En 1997, ces différents postes de dépenses sont respectivement de 1.036,9 millions de francs et 108,1 millions de francs.

DÉPENSES DES FSL

(en millions de francs)

Années	994	1995	1996	1997	998	1999 (prévis.)
aides au maintien	337,7	336,8	339,9	338,6	366,6	458
aides à l'accès	247,0	321,2	382,3	401,5	446,6	545
paiement de garanties	17,4	22,4	30,4	36,8	40,2	49
aides aux copropriétaires	0	0	0	0	0	12
ASLL (1)	148,0	171,0	202,4	209,5	255,0	308
gestion locative		8,4	10,6	13,2	14,3	
subventions aux associations	15,9	20,1	30,2	37,3	37,4	20
fonctionnement	72,2	80,2	98,7	108,1	132,6	154
divers			4,9	3,9	1,1	
dépenses totales	846,1	965,6	1 099,7	1 148,9	1 293,8	1 546
dont aides et prestations (2)	766,2	880,4	996,1	1 036,9	1 160,1	1 392

Source : Secrétariat d'Etat au logement

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) aides = total des dépenses des FSL non compris les frais de fonctionnement et les dépenses diverses.

- Le financement de l'aide médiative locative est fixé à 35 millions de francs, en baisse de 28 %.

Selon les explications données à votre rapporteur pour avis, ceci résulte, en partie, d'un ajustement aux crédits effectivement consommés et d'un recalage des conventions signées afin de faire coïncider les dates d'échéance des avenants avec l'année civile en cours. Il en résultera, pour 2001, des économies de trésorerie pour l'Etat qui ne se retrouveront pas l'année suivante.

- La contribution de l'Etat pour l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées augmente de +5,88 % pour être fixée à 180 millions de francs.

L'aide aux organismes 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 forfaitaire versée exclusivement aux associations aux centres d'action sociale ayant conclu une convention avec l'Etat.

L'aide au logement temporaire (ALT) 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'une aide à la personne, et elle permet également 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 elle est versée par les CAF qui prélèvent 2 % au titre des frais de gestion.

BILAN DE L'ALT

(en millions de francs)

Années	1994	1995	1996	1997	1998	1999
nbre d'organismes	628	955	1 231	1 314	1 391	1 503
montants des engagements (MF)	79,1	168,9	223,0	266,4	283,3	321,5
nbre de dpts où ALT est non nulle	90	94	96	98	98	98
Pourcentage d'augmentation des engagements année N / année N-1	+ 121,2 %	+ 113,5 %	+ 32,5 %	+ 19,4 %	+ 6,3 %	+ 13,5 %

Depuis 1993, année de mise en place de l'ALT, on constate sa forte montée en charge, due à la mise en oeuvre du plan d'urgence, les logements temporaires et d'urgence étant destinés majoritairement à être conventionnés à l'ALT.

La croissance des engagements de 1999 par rapport à 1998 s'explique par l'ouverture du bénéfice de l'ALT aux CCAS à compter du 1er août 1998 : en 1998, 15 CCAS étaient conventionnés à l'ALT pour un montant de 0,774 millions de francs (soit 0,2 % du total des engagements). En 1999, 111 CCAS étaient conventionnés à l'ALT pour 10,335 millions de francs, soit 3,2 % du total des engagements.

● Par ailleurs, les crédits de lutte contre le saturnisme inscrits au chapitre 37-40 diminuent de 20 % et sont fixés à 60 millions de francs.

Ceci ne devrait pas se traduire obligatoirement par une réduction des actions engagées, les crédits étant effectivement peu consommés. Si une telle situation devait durer, il conviendrait d'expertiser les blocages, et de proposer des solutions pour améliorer la mobilisation des crédits inscrits en loi de finances.

B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 2 JUILLET 2000 RELATIVE À L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

La loi du 2 juillet 2000 cherche à remédier aux multiples difficultés rencontrées sur le terrain pour accueillir les gens du voyage et qui résultent bien souvent d'une offre de places insuffisante. Le dispositif tend, d'une part, à mieux prendre en compte l'aspiration des gens du voyage à stationner dans des conditions décentes et, d'autre part, à conforter les pouvoirs des maires pour éviter les installations illicites.

● **Pour y parvenir, un schéma départemental, élaboré avant janvier 2002** par le Préfet et le Président du Conseil Général, en relation avec une commission consultative, définira les communes d'implantation des aires, les capacités et la destination de celles-ci.

On peut rappeler que l'article 28 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 relative à la mise en oeuvre du droit au logement prévoyait déjà l'élaboration de schémas départementaux, assortie d'une obligation faite aux communes de plus de 5 000 habitants de réaliser une aire d'accueil. Neuf ans après la promulgation de la loi, le bilan d'application de l'article 28 est faible : trente-quatre départements disposent d'un schéma approuvé conjointement par le préfet et le président du Conseil général et quinze d'un schéma approuvé par le préfet seul. Par ailleurs, seul un quart environ des communes concernées a réalisé des aires d'accueil. En 1999, environ 5 000 places étaient disponibles alors que les besoins globaux étaient estimés à 30 000 places environ.

Toutes les communes de plus de 5 000 habitants figureront au schéma pour réaliser ou cofinancer une aire, et la gérer. Des communes de plus petite taille pourront aussi y figurer, soit à la suite d'un accord avec une commune de plus de 5 000 habitants (et la loi soutient cette démarche intercommunale), soit, cas rare, s'il n'y a pas de grande commune dans un secteur géographique où existent des besoins d'accueil.

L'objectif de la loi est en effet de développer les capacités d'accueil des gens du voyage, en réalisant 25 000 places de caravanes -20 000 nouvelles et 5 000 à réhabiliter- qui s'ajouteraient aux 5 000 places existantes, dans un délai de deux ans.

La loi prévoit en effet l'obligation pour les communes de réaliser, dans les deux ans suivants l'élaboration du schéma, les investissements nécessaires. **A défaut, l'Etat se substituera à elles pour réaliser les aires à leurs frais.**

En contrepartie, et pour rendre les prescriptions du schéma efficaces, l'Etat s'est engagé à soutenir l'investissement et le fonctionnement des aires.

En investissement, les opérations d'aménagement d'aires de stationnement sont **subventionnées à hauteur de 70 %**, au lieu de 35 % auparavant et en **fonctionnement, une aide forfaitaire est prévue** pour les aires respectant les normes d'aménagement et de gestion réglementaires, qui couvrira environ **la moitié du coût du fonctionnement**.

● **Outre la possibilité d'interdire le stationnement des caravanes sur le reste du territoire de la commune dès lors qu'il existe une aire aménagée ou que la commune participe au financement d'une telle aire**, la loi donne aux maires de ces communes la faculté de saisir le tribunal de grande instance pour obtenir l'évacuation de caravanes irrégulièrement stationnées sur un terrain privé en cas d'atteinte à la sécurité, la salubrité ou la tranquillité publique.

Afin de limiter le nombre - et donc le coût et les délais - des procédures d'expulsion des gens du voyage stationnant irrégulièrement sur le territoire communal, que ce soit sur le domaine public ou privé, il sera possible au juge d'assortir son ordonnance d'évacuation d'une injonction, à défaut de quitter le territoire communal, de rejoindre l'aire d'accueil aménagée, qui vaudra décision d'expulsion de tout autre terrain de la commune qui serait occupé en violation de cette injonction.

● **Dans le projet de loi de finances pour 2001, une dotation d'investissement de 70 millions de francs est prévue pour financer la construction d'aires nouvelles**. Elle sera complétée par une dotation, d'un montant équivalent, inscrite sur le budget du ministère des affaires sociales.

Par ailleurs, **une dotation de 30 millions de francs est prévue pour financer la réhabilitation** des aires existantes, à **raison de 10.000 francs par place et par an**.

La caisse d'allocations familiales devrait contribuer, à parité, au financement de cette dotation de fonctionnement.

CHAPITRE III

L'IMPOSSIBLE ÉQUATION DE LA CONSTRUCTION LOCATIVE SOCIALE

I. L'INSUFFISANTE CONSOMMATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

A. LA GESTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS DESTINÉS À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

● On peut rappeler que la ligne budgétaire 65-48/10 est devenue totalement fongible en 2000 ; elle finance aujourd'hui les opérations de réhabilitation du parc HLM (PALULOS) et les opérations de logements locatifs sociaux (PLUS neuf et acquisition-amélioration dans l'ancien), les opérations PLU reconstruction-démolition, introduits en loi de finances 1998, les opérations de PLA d'intégration (PLA-I), ainsi que la surcharge foncière de ces opérations.

Les orientations du Gouvernement en matière d'utilisation des crédits des aides à la pierre sont précisées tous les ans dans une circulaire spécifique diffusée au début de chaque année.

La répartition du chapitre 65-48/10 constatée à partir des consommations réelles s'établit comme suit ces dernières années :

	1995	1996	1997	1998	1999
PLA + surcharge foncière	63 %	46 %	10 %	11 %	48 %
PALULOS	37 %	54 %	90 %	89 %	52 %

Source : secrétariat d'Etat au logement

La suppression de la subvention attachée au prêt locatif aidé (PLA) pour le neuf à compter du 1^{er} octobre 1996 et la réduction du taux de 12 % à 5 % pour l'ancien à partir du 1^{er} janvier 1998 expliquent l'inversion des pourcentages constatée à partir de 1996, tandis que l'introduction du PLUS en 1999 provoque l'augmentation de la part du PLA entre 1998 et 1999.

Selon les informations transmises par le secrétaire d'Etat au logement, la répartition indicative pour 2000 est de 38 % pour la PALULOS et 62 % pour le PLUS et le PLA-I. L'évolution traduirait la prise en charge du nouveau coût budgétaire du PLUS et la priorité donnée à la production de nouveaux logements.

● Les montants d'autorisations de programme consommés en PLA ordinaires et en PLUS en 1999, et de crédits de paiement mandatés (y compris la surcharge foncière), à l'intérieur de la ligne fongible, sont les suivants de 1995 à 1999.

(millions de francs)

	Montants en autorisations de paiement consommées	Montants en CP mandatés
1995	2 461,1	3 212,9
1996 ⁽¹⁾	1 274,3	2 933,3
1997	236,4	2050,3
1998 ⁽²⁾	140,9	974,9
1999	276,0	589,0

(1) Taux réduit de TVA à 5,5 % dans le neuf à compter du 1^{er} octobre

(2) Taux réduit de TVA à 5,5 % dans l'ancien à compter du 1^{er} octobre

S'agissant des prêts locatifs aidés dits « très sociaux » que sont les PLA d'insertion, puis les PLA à loyer minoré et les PLA d'intégration, les montants d'autorisations de programme et de crédits de paiement consommés depuis 1995 sont repris dans le tableau ci-après :

En millions de francs

	Montants en AP ⁽¹⁾	Montants en CP
1995	1 160,5	596,0
1996	735,7	772,7
1997	719,4	770,0
1998	816,8	610,6

1999	959,0	541,2
-------------	-------	-------

⁽¹⁾ En 1998 et 1999: PLA d'intégration et PLA à loyer minoré

B. LA SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS JUSQU'EN 1999 ET LES PERSPECTIVES POUR 2000

● Depuis 1995, la sous-consommation des crédits PLA s'est donc accentuée et les mises en chantier ne correspondent plus aux programmations physiques avancées par le Gouvernement à l'occasion de l'examen de la loi de finances. Cette tendance devrait se poursuivre en 2000.

NOMBRE DE PLA INSCRITS AU BUDGET, FINANCÉS ET MIS EN CHANTIER DEPUIS 1990

ANNEE	PLA INSCRITS AU BUDGET		PLA FINANCÉS	PLA MIS EN CHANTIER
	PLA normaux	PLA-I et PLA-TS		
1993	88 000	13 000 PLA-I	92 868	72 000
1994	80 000	20 000 PLA-TS	89 324	72 500
1995	60 000	28 000 PLA-TS	66 440	60 000
1996	60 000	20 000 PLA-TS	59 879	54 000
1997	50 000	30 000 PLA-TS	59 911 ⁽¹⁾	45 600
1998	50 000	30 000 PLA-LM/I	51 415 ⁽²⁾	44 000
1999	50 000	30 000 PLA LM/I	47 695 ⁽³⁾	42 500

Source : Cyclone

⁽¹⁾ dont 49.573 agréments accordés dans la construction neuve

⁽²⁾ dont 42.135 agréments accordés dans la construction neuve

⁽³⁾ dont 33.832 agréments accordés dans la construction neuve

● Du fait de la sous-consommation de la ligne fongible, et en dépit même des transferts de crédits possibles, plusieurs annulations ont été opérées sur les montants d'autorisations de programme :

1997 29 millions de francs

1998 400 millions de francs

1999 575 millions de francs.

En 2000, deux arrêtés d'annulation successifs devraient porter sur 545 millions de francs au total.

● Selon les informations transmises par l'Union des HLM, fin septembre 2000, les rythmes de consommation sont comparables à ceux observés en 1999, de l'ordre de 22 % des crédits budgétisés pour les PLUS et les PLA-I et de 25% pour les prêts locatifs sociaux du Crédit foncier de France.

ÉTAT DES CONSOMMATIONS AU 30 SEPTEMBRE 2000

(Unités de logements)

	2000		1999	
	PLUS et PLA-I	PLS	PLA, PLUS et PLA-I	PLS
Dotation hors reports des années antérieures	62 000	8 000	73 000	7 000
Agréés fin septembre	13 500	2 000	15 000	1 900
<i>dont PLAI</i>	<i>2 000</i>		<i>1 700</i>	
En % de la dotation	22 %	25 %	21 %	27 %

Sachant que la consommation des crédits est chaque année beaucoup plus importante au dernier trimestre, on peut raisonnablement estimer qu'il y aura moins de logements financés en PLUS et PLS qu'en 1999, mais autant ou davantage en PLA-I.

La consommation de primes en PALULOS devrait être plus importante pour atteindre 1,25 milliard de francs en 2000.

Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit de doter la ligne fongible de 2,95 milliards de francs en autorisations de programme, soit une hausse de 0,5 % par rapport à 2000, et de 2,62 milliards de francs en crédits de paiement, en augmentation de 1,94 %.

L'affichage du programme physique est reconduit à hauteur de 70.000 logements construits ou acquis et améliorés et de 120.000 PALULOS distribués.

Mais on ne peut se satisfaire d'un décalage aussi important entre les objectifs affichés et les réalisations.

II. L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE ET RÉGLEMENTAIRE DE LA CONSTRUCTION SOCIALE

A. LA MISE EN PLACE DU PRÊT LOCATIF À USAGE SOCIAL (PLUS)

Depuis 1996, le financement des logements locatifs sociaux a fait l'objet de nombreuses réformes réglementaires, dont la dernière met en place le prêt locatif à usage social.

● **Le décret n° 99-794 du 14 septembre 1999** modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif aux subventions et prêts pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs aidés **institue le prêt locatif à usage social, en reprenant les dispositions expérimentales sur l'utilisation concomitante de financements PLA et PLA-LM, avec un loyer plafonné représentant 90 % du loyer PLA. Il répond à un double objectif :**

– donner aux bailleurs sociaux les moyens, notamment juridiques, de répondre aux exigences de mixité sociale en leur permettant d'accueillir dans les mêmes immeubles des ménages ayant des ressources différentes ;

– faire baisser les loyers des opérations neuves et des opérations d'acquisition amélioration. A ce titre, le loyer maximum des logements PLUS est réduit à 90% du plafond des actuels logements PLA, c'est-à-dire qu'il correspond au loyer plafond servant au calcul de l'APL.

Les opérations éligibles sont celles prévues au premier alinéa de l'article R.331-1 du code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire les mêmes opérations que celles entrant dans le champ de financement du PLA ordinaire, y compris des PLA expérimentaux et de construction démolition.

Le PLUS vise les mêmes opérateurs que ceux ayant accès aux PLA-ordinaires, à savoir les organismes d'HLM et les sociétés d'économie mixte, écartant a priori les collectivités locales et les associations qui avaient auparavant accès aux PLA-CH ou aux PLA très sociaux. En revanche, celles-ci peuvent bénéficier des prêts locatifs aidés d'intégration (PLA-I) destinés au financement de logements pour des personnes cumulant des difficultés économiques et sociales.

L'an dernier, votre rapporteur pour avis avait souligné le caractère réducteur de cette réglementation, relevant que le développement de l'offre locative constituait une nécessité forte, y compris pour les communes en milieu rural.

Conformément aux engagements pris par le secrétaire d'Etat au logement lors de son audition devant la commission, **le décret n°2000-104 du 8 février 2000 ouvre aux collectivités locales ou à leurs groupements le bénéfice du PLUS pour financer des opérations d'acquisition-amélioration.**

Pour pouvoir bénéficier de ce financement, le maître d'ouvrage doit préalablement passer avec l'Etat une convention ouvrant droit pour les locataires à l'aide personnalisée au logement (APL).

En outre, toute opération financée à l'aide d'un PLUS doit faire l'objet d'une décision portant octroi de subvention prise par le préfet dans les conditions fixées aux articles R.331-3 et R.331-6 du code de la construction et de l'habitation. Cette décision vaut agrément pour l'obtention de la TVA au taux réduit.

Le taux de la subvention varie de 5 % en construction neuve à 10 % en acquisition amélioration -avec des majorations possibles jusqu'à respectivement 6,5 % et 11,5 %- et jusqu'à 12 ou 13 % pour les opérations de construction-démolition ou les résidences sociales.

A l'issue d'une période transitoire qui s'est achevée le 30 avril dernier, les prêts servant à financer le logement locatif social sont donc le PLUS, le PLA d'intégration (PLA-I) et le PLUS « construction-démolition » (PLUS-CD).

TAUX DES SUBVENTIONS APPLICABLES

Catégories d'opérations	Opérations de construction neuve	Opérations acquisitions-amélioration
PLUS	5 %	10 %
Opérations expérimentales	(dérogation préfet : 6,5 %)	(dérogation préfet : 11,5 %)
Opérations de construction-démolition	8 %	13 %
Résidences sociales	12 %	12 %

Source : secrétariat d'Etat au logement

B. L'ÉVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT FINANCIER

● On peut rappeler qu'**en juillet 1999, le Gouvernement avait décidé une baisse de 0,75 % du taux du livret A** -fixé à 2,25 % à compter du 1^{er} août- et que cette décision s'était accompagnée de différentes mesures financières concernant le logement social :

– l'encours des prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations a bénéficié d'une baisse de taux de 0,75 %, ce qui représente un avantage actuariel d'environ 25 milliards de francs et les prêts au logement social réaménageables ont pu être réaménagés à 3,8 % ;

– la durée d'amortissement des prêts locatifs a été portée à cinquante ans pour la partie foncière des constructions neuves ou pour la partie acquisition des acquisitions-améliorations ;

– en contrepartie, les organismes d'HLM se sont engagés à geler les loyers pendant deux ans.

● **Le 28 juin 2000, le Gouvernement a procédé à l'opération inverse en relevant le taux du livret A de 0,75 %**. Ce dernier repasse à 3 % à compter du 1^{er} juillet et, en conséquence, le taux de base du PLUS a été porté à 4,20 % au lieu de 3,45 %.

Mais le Gouvernement s'est engagé à ce que l'effet de la hausse soit totalement neutralisé en 2000 et 2001, afin que le gel des loyers soit confirmé sur la même période. Il a ainsi décidé l'allongement de la durée des prêts de 32 à 35 ans.

De plus, à travers un amendement adopté lors de la première lecture du projet de loi de finances pour 2001, il est institué un abattement de 30% sur la taxe foncière des logements sociaux appartenant aux organismes d'HLM et aux sociétés d'économie mixte situés en zone urbaine sensible.

Pour 2001, cet abattement est automatique pour les organismes ou les SEM faisant l'objet d'un plan de redressement ; pour les autres, il est subordonné à l'engagement d'un gel des loyers jusqu'au 31 décembre 2001.

Au-delà, le bénéfice de cet abattement sera réservé aux logements faisant l'objet d'une convention signée entre l'Etat et l'organisme bailleur, ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires.

Au-delà de ces mesures, des négociations sont en cours entre l'Etat et le mouvement des HLM afin d'évaluer le montant exact des mesures

complémentaires à définir pour obtenir la neutralisation des charges nettes supplémentaires constatées en 2001 du fait de la hausse du taux du livret A.

III. LE DÉSÉQUILIBRE INHÉRENT AUX CONDITIONS DE FINANCEMENT DU PLUS, ET LES SOLUTIONS ENVISAGEABLES

● De l'avis des utilisateurs du PLUS et principalement des organismes d'HLM, il apparaît que l'équilibre financier de ce produit reste difficile à atteindre et que, de plus, les conditions de sa gestion sont complexes.

Les éléments transmis par l'Union des HLM relèvent quatre difficultés principales qui peuvent être ainsi résumées :

Les souplesses prévues sur les loyers maximums sont peu utilisées ; pour assurer sa neutralité financière par rapport à une opération mixte -PLA et PLA à loyer minoré-, il est possible de majorer le loyer plafond du PLUS de 33 % sur 10 % des logements prévus.

En pratique, cette faculté est peu utilisée en zone 3, où la taille moyenne des opérations en collectif est de 15 logements et de 6 en individuel et modérément en zone 2, pour des raisons arithmétiques. Il est difficile, en outre, de proposer à des familles dont le revenu excède parfois de très peu les plafonds de ressources, des logements dont le loyer, pour des logements quasi identiques, est majoré de 30 %.

Dans ces conditions, la perception de la totalité du produit locatif majoré apparaît aléatoire. De plus, dans la durée, les revenus des familles peuvent varier à la hausse ou à la baisse, les écarts de loyers n'étant plus, alors, justifiés. ;

Les modalités de financement du PLUS ne prennent pas en compte l'évolution réelle du prix de revient des opérations. Ainsi, l'indice du coût de la construction (ICC) a augmenté de 0,1 % en 1998, de 1 % en 1999 et reste sur une tendance annuelle de 1 % au deuxième trimestre 2000. Mais les maîtres d'ouvrage et la Fédération française du bâtiment chiffrent l'augmentation des prix à 3 ou 4 %. Or, l'assiette de la subvention du PLUS étant indexée sur l'ICC, tout dépassement doit être financé par du PLUS à 4,20 % d'où une augmentation de la charge financière. Ceci explique, notamment, l'augmentation du nombre d'appels d'offre infructueux ;

– S'agissant des conditions d'utilisation du PLUS « acquisition-amélioration », il est prévu que l'acquisition d'un logement ou d'un immeuble s'accompagne de travaux d'amélioration pour un montant au moins égal à 20 % du prix de revient total. Ce prêt ne peut donc pas être utilisé pour

l'acquisition de logements en bon état, alors que dans certains cas, ceci peut être intéressant ;

– Plus généralement, la question se pose du taux d'intérêt réel du prêt qui était de l'ordre de 2,20 % en 1990. En 2001, avec un PLUS à 4,20 %, le taux d'intérêt réel resterait identique si le taux d'inflation annuelle était de 2 %. Or, le budget 2001 table sur une hypothèse d'inflation de 1,3 % et dans ces conditions, les opérations sont moins bien équilibrées.

Les organismes d'HLM, pour rétablir l'équilibre financier d'une opération, doivent donc rechercher d'autres apports, en mobilisant leurs fonds propres, ou en sollicitant les communes. Mais, pour certaines d'entre elles -surtout en milieu rural- l'apport demandé est trop important ;

Il faut donc chercher à améliorer le financement de l'Etat, soit en augmentant les taux, soit en modifiant les barèmes de calcul des subventions, notamment pour tenir compte de la hausse des coûts de la construction.

C'est d'ailleurs le souhait exprimé par l'Union des HLM, dans le cadre de son congrès annuel de septembre dernier, à travers l'adoption d'une résolution tendant à ce « *que les aides de l'Etat soient renforcées : avec les mêmes aides budgétaires annuelles, il vaut mieux réaliser effectivement 50.000 à 60.000 logements qu'en programmer 70.000 pour en réaliser 40.000.* »

Lors de son audition devant votre commission des Affaires économiques, le secrétaire d'Etat au logement s'est engagé à ce que des propositions concrètes soient rapidement élaborées et arbitrées afin d'être applicables dès 2001. Il a indiqué que la réflexion pourrait s'orienter vers une concentration des aides sur un nombre moins important de logements et vers une adaptation des paramètres de calcul des aides à la pierre à l'évolution des coûts de construction réellement constatée.

Il a également souhaité réfléchir à une meilleure mobilisation des fonds collectés par les structures du 1 % logement. Les collecteurs, dans le cadre de la convention quinquennale conclue en août 1998 entre l'Etat et l'Union d'économie sociale du logement (UESL), s'étaient engagés à apporter 4,5 milliards de francs pour le logement social. Le protocole d'accord signé en décembre 1999 entre l'Union des HLM et l'UESL d'économie sociale portait notamment sur l'investissement et le renouvellement du patrimoine de logements sociaux.

Or, le bilan laisse apparaître un déficit de 1 ou 1,5 milliards de francs. Il faut donc trouver les moyens de renforcer cette possibilité de financement, en procédant d'abord à un bilan d'application de l'accord cadre signé en décembre 1999.

CHAPITRE IV

LES AIDES AU PARC DE LOGEMENTS PRIVÉS

I. UN RESSERREMENT RÉGLEMENTAIRE AUTOUR DE L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

A. *UN BILAN TRÈS POSITIF POUR LE PRÊT A TAUX ZÉRO*

● Le prêt à 0 %, institué par le décret du 29 septembre 1995 n° 95-1064, remplace, depuis le 1^{er} octobre 1995, le prêt à l'accession à la propriété (PAP).

Ce nouveau prêt est remboursable sans intérêt. Il peut être accordé pour construire ou acheter un logement, à titre de résidence principale, neuf ou ancien, avec un minimum de travaux égal à 35 % du montant total de l'opération, cette quotité minimale de travaux dans l'ancien ayant été réduite à 20 % pour la seule année 1996. Ce prêt se cumule avec tous les autres prêts : prêt à l'accession sociale, prêt conventionné ou prêt bancaire et il n'ouvre pas droit en tant que tel à l'APL.

Il est destiné aux ménages dont les revenus sont inférieurs à des plafonds de ressources qui dépendent de la taille de la famille et de la zone géographique d'acquisition. Les conditions de remboursement dépendent également du revenu des accédants : le remboursement est d'autant plus long que le revenu de l'emprunteur est faible. Un différé d'amortissement total ou partiel est également applicable. Les catégories socioprofessionnelles les plus représentées sont les ouvriers et les employés, et 56 % des acquéreurs sont des ménages de trois ou quatre personnes.

PLAFOND DE RESSOURCES ANNUELLES IMPOSABLES (R.317-3 DU CCH)

	Nombre de personnes du ménage				
	1	2	3	4	5 et plus
Ile-de-France	145 000 F	186 400 F	207 100 F	227 800 F	248 500 F
soit en net mensuel	16 782 F	21 574 F	23 970 F	26 366 F	28 762 F
et en nombre de SMIC ⁽¹⁾	2,9	3,7	4,1	4,5	5,0
Province	124 300 F	165 700 F	186 400 F	207 100 F	227 800 F
soit en net mensuel	14 387 F	19 178 F	21 574 F	23 970 F	26 366 F
et en nombre de SMIC ⁽¹⁾	2,5	3,3	3,7	4,1	4,5

(1) Valeur du SMIC net fiscal au 1^{er} juillet 2000 : 5.805,02 francs, soit 4.179,61 francs imposables.

Le montant du prêt ne peut excéder un double plafond :

– 20 % du coût de l'opération pris en compte, dans la limite d'un prix maximal fixé en fonction du nombre de personnes composant le ménage et de la localisation géographique du logement. Il est porté à 25 % du coût de l'opération dans les zones franches urbaines ;

– 50 % du ou des autres prêts d'une durée supérieure à deux ans concourant au financement de l'opération.

● Le bilan qui peut être établi au 31 décembre 1999 témoigne de l'intérêt de ce dispositif, qui est accessible à environ 80 % des accédants.

En 1996 et 1997, 145.000 et 123.000 offres de prêts ont respectivement été émises. Pendant la même période, **117.900 et 129.150 prêts ont été mis en force**, c'est-à-dire ont fait l'objet d'un versement de subvention par l'Etat.

Pour l'année 1998, les émissions d'offres de prêts déclarées ont été de 111.200 prêts, et les mises en force au nombre de **109.200 prêts**.

En 1999, ces chiffres étaient respectivement de **126.266 prêts et 116.858 prêts mis en force**.

Le montant moyen du prêt à taux zéro est de 104.510 francs et, pour 1999, la subvention moyenne par prêt, représentant le coût budgétaire unitaire est de 50.660 francs.

● Les modalités de financement budgétaire du prêt à taux zéro ont été profondément modifiées, à plusieurs reprises, depuis son instauration en 1995

En 1997, le compte d'affectation spéciale n° 902-30 a été créé pour recevoir la contribution versée par les collecteurs du 1 % logement. Son produit s'est élevé à 7,27 milliards de francs, permettant de verser 3,63 milliards de crédits de paiements correspondants à la première moitié de la subvention pour les prêts à taux zéro de 1997.

En 1998, la contribution s'est élevée à 6,4 milliards de francs, permettant l'engagement de nouvelles autorisations de programmes pour un total de 6,4 milliards de francs.

En 1999, le principe de la rebudgétisation des subventions versées ayant été posé, seuls ont été inscrits, sur le compte d'affectation spéciale n° 902-30, 3,1 milliards de crédits de paiements pour le second versement de la subvention se rapportant aux prêts mis en place en 1998.

A compter du 1^{er} janvier 2000, l'intégralité des crédits afférents au financement du prêt à taux zéro ont été budgétisés.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des dotations budgétaires en 1999 et 2000.

Dotations initiales	LFI 1999		LFI 2000	
	AP	CP	AP	CP
Ch.44-30/50 (1)	-	10	-	11,6
Ch. 65-48/40 (2)	6.260	3.130	5.810	5.885
CAS 902-30	0	3.130	-	-
Total	6.260	6.260 + 10	5.810	5.896,6

(1) : Frais de gestion du PTZ

(2) : 5.885 MF de CP pour 2000, ventilés entre 2.905 MF (=AP/2) pour le versement de la 1^{ère} moitié de la subvention pour les prêts mis en force dans l'année budgétaire, et 2.980 MF pour la seconde moitié de la subvention des prêts mis en force l'année précédente.

Pour 2001, les dotations budgétaires s'élèvent à 5,9 milliards de francs en autorisations de programme et à 5,85 milliards de francs en crédits de paiement.

Ceci doit permettre d'effectuer le versement de la première moitié des prêts mis en place en 2001 -soit 2,9 milliards de francs- et le versement de la seconde moitié de la subvention pour les prêts mis en place l'année précédente.

Cette dotation devrait servir au financement de 110.000 prêts à taux zéro, comme en 1999 et 2000, mais compte tenu de la remontée des taux d'intérêt qui va peser sur le coût moyen des prêts, les moyens en faveur de l'accession sociale à la propriété sont plutôt revus à la baisse.

A cela, s'ajoute un resserrement de la réglementation du prêt à taux zéro qui nuit à son efficacité.

B. LES MODIFICATIONS RÉGLEMENTAIRES AUX CONDITIONS D'ACCÈS DU PRÊT À TAUX ZÉRO

Depuis sa mise en place en octobre 1995, le prêt à taux zéro a fait l'objet de plusieurs modifications réglementaires, qui, loin de remettre en cause son intérêt intrinsèque, constituent, néanmoins, un frein à son développement plus harmonieux.

– **L'arrêté du 24 octobre 1996** définit les conditions de remboursement en distinguant deux périodes, fondées sur la technique du différé d'amortissement. Pour les tranches correspondant aux revenus les plus modestes, il autorise un différé total ou partiel pendant la période 1, la durée maximale de celle-ci étant fixée à 17 ans.

– **Le décret n° 97-1000 du 30 octobre 1997** restreint à compter du 1^{er} novembre 1997 l'accès du prêt à 0 % aux « primo-accédants », c'est-à-dire aux personnes n'ayant pas été propriétaires de leur résidence principale au cours des deux dernières années précédant l'offre de prêt.

– **L'arrêté du 30 octobre 1997** modifie la durée de remboursement des prêts en réduisant les durées maximales de la période 1 de 17 à 15,5 ans selon les tranches. Est également instaurée la faculté d'obtenir un second prêt à taux zéro, -après remboursement du premier- en cas de mobilité professionnelle, ainsi que la possibilité de transfert du prêt sur une autre résidence principale. Les marches bancaires ont été réduites à la même date de 0,3 %.

– **Le décret n° 2000-104 du 8 février 2000** introduit deux exceptions à la règle de primo-accession : l'une pour l'acquisition d'un logement adapté pour une occupation par une personne handicapée et l'autre pour le relogement des propriétaires victimes des catastrophes naturelles.

– Enfin, les arrêtés du 29 décembre 1999 et du 29 septembre 2000 modifient à nouveau, pour les diminuer, les durées maximales d'amortissement de la période 1. Celle-ci est fixée désormais à 15 ans maximum au lieu de 17 ans.

Ceci a pour conséquence directe une très légère augmentation des mensualités, surtout sensible pour les ménages situés dans les tranches de revenus intermédiaires.

Ainsi, pour des revenus annuels compris entre 124.301 francs et 186.400 francs, l'augmentation de la mensualité varie de 22,2 à 32,15 %, mais l'effort de remboursement supplémentaire ne dépasse pas 1,6 % du revenu des ménages.

Ce nouveau barème pèse en définitive peu sur la solvabilité des ménages, mais on peut légitimement s'inquiéter de ce « grignotage » réglementaire : analysées séparément, aucune des modifications réglementaires rappelées ci-dessus ne fait vaciller l'équilibre du dispositif, mais leur accumulation porte atteinte à l'objectif poursuivi, à savoir l'aide à l'accession pour les ménages situés dans des catégories de revenus intermédiaires.

Dans un contexte de remontée des taux d'intérêts des prêts et des prix de l'immobilier, l'apport complémentaire du prêt à taux zéro reste indispensable.

II. L'ACCOMPAGNEMENT BUDGÉTAIRE DE LA RÉFORME DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

A. LA RÉFORME DE L'ANAH DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI RELATIF À LA SOLIDARITÉ ET AU RENOUVELLEMENT URBAINS

Le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains prévoit l'unification des interventions financières sur le parc privé. Cette réforme se traduira par le regroupement auprès d'un seul organisme public, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, des outils et moyens financiers mis en œuvre pour l'amélioration des logements privés. Un décret en Conseil d'Etat, actuellement en cours d'élaboration, doit définir l'organisation et le fonctionnement de la nouvelle agence ainsi que les règles de fond pour l'attribution des aides.

Sur le plan opérationnel, cette réforme vise la mise en œuvre d'une politique globale et coordonnée sur l'ensemble du parc privé. Il s'agit en particulier d'inscrire l'action de l'ANAH dans le cadre de la politique de renouvellement urbain, en élargissant son champ d'intervention aux copropriétés dégradées et à la lutte contre l'insalubrité.

Sur le plan législatif et réglementaire, cette réforme devrait d'abord se traduire par une réactualisation des missions de l'agence notamment par l'extension, à l'ensemble du territoire, de sa vocation de transformation de tous locaux en logement, actuellement limitée aux seules zones bâties agglomérées des zones de revitalisation rurale. Un décret en Conseil d'Etat devrait supprimer la référence à l'ancienne taxe additionnelle au droit de bail (TADB) pour définir le champ des immeubles éligibles, celle-ci n'étant plus justifiée depuis que le produit de la TADB n'alimente plus le budget de l'agence. Chaque fois que cela sera possible et sans remettre en cause la spécificité des aides, une harmonisation des procédures et des règles d'attribution des subventions sera recherchée en vue d'accroître la lisibilité du dispositif global: ancienneté des logements à améliorer, durée des contreparties exigées du bénéficiaire ou encore conditions de réalisation des travaux.

Sur le plan des conditions d'instruction des demandes de subvention, le projet de décret prévoit que les règles d'intervention et de rémunération des organismes d'assistance administrative et technique agissant pour le compte de l'agence seront fixées par voie réglementaire. Il appartiendra également à l'agence de définir et de mettre en œuvre une politique de contrôle adaptée à la prime à l'amélioration de l'habitat, qu'elle gère désormais. Le projet de loi comporte, à cet égard, une disposition qui devrait permettre à l'agence de prononcer des sanctions administratives et notamment des sanctions pécuniaires à l'égard des bénéficiaires des subventions qui auraient contrevenu aux règles et conventions conclues.

Sur le plan institutionnel, le projet de loi prévoit la suppression de l'intervention du Crédit foncier de France dans la gestion des subventions de l'ANAH, ce qui aura pour conséquence de soumettre l'agence au droit commun des établissements publics. La gestion de la PAH par l'ANAH, envisagée au 1er janvier 2001, permettra, par ailleurs, d'intégrer dans le circuit de paiement de la subvention versée aux propriétaires occupants le contrôle préalable d'un comptable public, non prévu par la réglementation actuelle. La gestion de la PAH induira, pour l'agence, des charges supplémentaires en personnel pour le traitement d'environ 70 000 nouveaux dossiers par an, en moyens de fonctionnement divers et en provisions.

B. BILAN D'ACTIVITÉ DE L'ANAH EN 1999

- La subvention d'investissement de l'ANAH prévue par la loi de finances initiale pour 1999 était de 2,2 milliards de francs. Les subventions engagées en 1999 se sont montées à 2,50 milliards de francs, grâce à la mobilisation complémentaire de 305 millions de francs au titre de la réutilisation des subventions attribuées les années précédentes, et auxquelles leurs bénéficiaires ont renoncé.

- **Les engagements ont généré un montant global de travaux de 11.417 millions de francs et ont permis de subventionner 118.400 logements. Les subventions engagées ont augmenté entre 1998 et 1999 de 8,5 %, les travaux générés de 5,5 % et les logements subventionnés de 6,5 %.**

Par rapport aux années 1998 et 1997, la part des engagements dans les secteurs programmés, à travers les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et les programmes sociaux thématiques (PST), s'accroît significativement, atteignant près de 50 % des subventions en 1999, contre 48 % l'année précédente. Après deux années de baisse, le secteur PST accuse un net redressement en 1999 (+ 20,9 %). Il en est de même en secteur

OPAH où malgré un nombre d'OPAH créée en baisse par rapport aux années 1997 et 1998, les réalisations en montant d'engagement augmentent sensiblement.

En 1999, 16 630 logements, soit 9,4% de plus que l'an passé, ont bénéficié d'une subvention majorée en contrepartie d'un engagement de modération de loyers. Parmi ceux-ci, 9.950 ont fait l'objet d'un conventionnement à l'aide personnalisée au logement - APL.

Afin d'accompagner les dispositions de la loi d'orientation du 28 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, instituant une taxe sur les logements vacants, l'agence a prévu, dans les huit agglomérations concernées par cette taxe, une majoration forfaitaire de 20.000 francs des subventions attribuées pour la réhabilitation des logements vacants antérieurement au 1^{er} avril 1998 et reloués sous le régime du statut au bailleur privé.

L'élargissement du champ d'intervention de l'ANAH dans les secteurs agglomérés des zones de revitalisation rurale, découlant de l'article 54 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 et du décret n° 98-1149 du 16 décembre 1998, permet désormais à l'agence de subventionner la transformation en logements de tous locaux, quelle que soit leur affectation initiale. La mise en œuvre de cette mesure contribue à renforcer l'action de l'agence en faveur des centres-bourgs en zone de revitalisation rurale.

• Pour l'année 2000, la subvention d'investissement inscrite dans la loi de finances initiale a été reconduite au même niveau qu'en 1999. De plus, l'application du taux de TVA à 5,5 % aux travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien prévue par l'article 5 de la loi de finances pour 2000 a permis de diminuer sensiblement le coût des opérations, ce qui a favorisé le développement d'une demande nouvelle.

Le tableau ci-dessous récapitule, depuis 1993, le bilan d'activité de l'ANAH. Depuis 1997, on peut ainsi noter une remontée du nombre de logements aidés et du montant des travaux subventionnables.

BILAN D'ACTIVITE DE L'ANAH DEPUIS 1993

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
- PARC ANCIEN (construit avant 1948)							
• Subventions engagées (MF)	2 228	2 461	2 440	2 311	2 030	1 988	2 114
• Montant de travaux subventionnables (MF)	7 989	9 411	8 924	8 045	7 602	7 561	7 947
• Nombre de dossiers agréés	44 320	46 670	45 060	41 210	40 200	40 900	42 485
• Nombre de logements subventionnés	112 100	116 000	102 500	88 400	83 400	85 160	87 000
dont logements améliorés avec travaux sur parties privatives	60 000	67 750	62 800	55 400	51 800	52 270	53 800

- PARC RECENT							
• Subventions engagées (MF)	209	263	291	284	308	320	391
• Montant de travaux subventionnables (MF)	757	996	1 032	1 017	1 150	1 162	1 427
• Nombre de dossiers agréés	8 250	7 500	7 150	7 340	8 390	9 700	11 765
• Nombre de logements subventionnés	29 200	27 600	24 000	23 400	24 200	26 040	31 400
dont logements améliorés avec travaux sur parties privatives	13 100	14 050	13 500	11 600	13 500	15 030	17 200
- ENSEMBLE DU PARC							
• Subventions engagées (MF)	2 437	2 724	2 731	2 595	2 338	2 308	2 505
• Montant de travaux subventionnables (MF)	8 746	10 407	9 956	9 062	8 752	8 723	9 374
• Nombre de dossiers agréés	52 570	54 170	52 210	48 550	48 590	50 600	54 250
• Nombre de logements subventionnés	141 300	143 600	126 500	111 800	107 600	111 200	118 400
dont logements améliorés avec travaux sur parties privatives	73 100	81 800	76 300	67 000	65 300	67 300	71 000
- dont OPAH :							
• Subvention engagées (en MF)	675	716	786	865	745	732	815
• Nombre de logements subventionnés	28 800	28 300	28 400	27 500	26 800	28 300	29 300
- dont PST							
• Subventions engagées (en MF)	328	317	426	479	374	360	436
• Nombre de logements subventionnés	3 900	3 600	4 200	4 300	3 200	3 050	3 470

Source : secrétariat d'Etat au Logement

C. BILAN DE LA PRIME À L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

● La prime à l'amélioration de l'habitat est destinée aux propriétaires-occupants dont les ressources n'excèdent pas un plafond de ressources fixé à 70 % de ceux applicables aux anciens prêts en accession à la propriété. Le barème retenu tient compte de la situation géographique du logement, de la composition du ménage au regard du nombre de personnes à charge, de la situation maritale et de la double activité des conjoints.

Le taux de base de la PAH est fixé à 20 % du montant des travaux plafonnés.

– Toutefois, lorsque les logements sont situés dans une OPAH comprenant une ou plusieurs communes de moins de 2.000 habitants, le plafond de ressources applicable, pour bénéficier de la PAH au taux de 25 % est porté à 85 % des plafonds de ressources du PAP.

– Le plafond des ressources ainsi que le taux de la prime sont également relevés, soit lorsque les travaux portent sur l'accessibilité ou l'occupation du logement par une personne handicapée, soit lorsqu'ils sont effectués dans le cadre d'une OPAH « copropriété dégradée » ou d'un plan de sauvegarde. Dans ces deux derniers cas, d'ailleurs, le taux de la subvention est relevé pour les personnes aux revenus les plus faibles.

Il convient de signaler, enfin, qu'un nouveau dispositif spécial de PAH, pour les travaux à réaliser sur les parties communes des immeubles en copropriété situés dans le périmètre d'un plan de sauvegarde régi par les dispositions de l'article L.615-1 du code de la construction et de l'habitation, a été mis en place par le décret n° 2000-104 du 8 février 2000. L'immeuble doit être achevé depuis 10 ans au moins. Cette aide permet le financement de tous les travaux inscrits dans un programme prévisionnel adopté par l'assemblée générale de la copropriété, sans limitation du coût de l'opération par l'application d'un plafond de travaux. Ce dispositif est accordé aux copropriétaires concernés sans conditions de ressources et le taux de la prime est égal à 50 % du coût des travaux.

● En raison de l'extinction du PAP, la dernière revalorisation du barème des plafonds de ressources date d'un arrêté du 21 décembre 1993, applicable au 1^{er} janvier 1994. Il est prévu d'actualiser cette réglementation dans le cadre du projet aides à l'amélioration de l'habitat privé au sein de l'ANAH.

En 2000, les dotations budgétaires s'élevaient à 800 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement, ces derniers progressant de 4,5 %.

D. L'ACCOMPAGNEMENT BUDGÉTAIRE DE LA RÉFORME DE L'ANAH EN 2001

S'agissant des moyens budgétaires dévolus à l'ANAH et à la PAH, ils sont fusionnés dans le budget pour 2001.

– La subvention de fonctionnement est fixée à 35 millions de francs, en progression de 80 % pour tenir compte du retrait du Crédit foncier de France, en tant que gestionnaire du dispositif. Ceci supprime, par voie de conséquence, la perception de produits financiers qu'il faut donc compenser.

– La subvention d'investissements, s'agissant des autorisations de programme, est fixée à 3 milliards, ce qui correspond aux montants cumulés des deux lignes existantes en 2000.

– Mais, en crédits de paiements, la dotation s'élève à 2,2 milliards de francs, sachant que 440 millions de francs sont également inscrits sur le chapitre 65-48, article 20, pour financer le solde des dossiers engagés sous le régime de la PAH jusqu'au 31 décembre 2000.

Néanmoins, le total des deux lignes en 2001 ne correspond pas au montant cumulé inscrit pour l'ANAH et la PAH en 2000. Ces crédits diminuent de 10 % pour être fixés à 2,7 milliards de francs.

Lors de son audition devant la Commission des Affaires économiques, le secrétaire d'Etat au logement a fait valoir qu'il n'y aurait aucune réduction dans les programmes d'action de l'ANAH, sachant que l'agence disposait d'une trésorerie abondante dans laquelle elle allait pouvoir puiser.

Votre rapporteur pour avis prend acte de cette explication, mais souligne que le procédé employé ne saurait être pérenne, au risque de pénaliser, pour l'avenir, la rénovation du parc de logements privés. En 2002, la dotation en crédits de paiements devra donc être fortement revalorisée.

*

* *

Alors que son rapporteur lui proposait d'émettre un avis favorable, la Commission des Affaires économiques a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés au logement, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001.