

N° 96

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 sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IX

LOGEMENT SOCIAL

Par M. Jacques BIMBENET,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

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

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

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS.....	5
I. UNE RÉFORME PERFECTIBLE DES AIDES À LA PERSONNE	9
A. LES AIDES À LA PERSONNE MOBILISENT UNE PART CROISSANTE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES	9
1. <i>L'évolution des aides à la personne</i>	9
a) Les aides à la personne augmentent dans l'ensemble des pays européens	9
b) L'évolution des aides à la personne en France	11
2. <i>Le régime des aides personnelles au logement</i>	12
a) Les différentes aides personnelles	12
b) Les conditions générales d'attribution et de versement.....	14
B. LA RÉFORME DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT	14
1. <i>Le contenu de la réforme</i>	14
2. <i>Les limites de la réforme des aides au logement</i>	18
II. UNE CRISE PRÉOCCUPANTE DE LA CONSTRUCTION.....	20
A. LA CRISE DE LA CONSTRUCTION SE CONFIRME.....	20
1. <i>Des objectifs de plus en plus éloignés de la réalité</i>	20
2. <i>Les effets de la réforme du financement du logement social sont encore difficiles à apprécier</i>	23
a) Une succession de réformes peu concluantes depuis 1996.....	23
b) Le nouveau PLUS souffre d'une dégradation de ses conditions de financement	24
B. LES BESOINS EN TERME DE RÉHABILITATION ET DE DÉMOLITION-RECONSTRUCTION RESTENT IMPORTANTS	26
1. <i>Les primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS)</i>	26
2. <i>Les opérations de démolition-reconstruction</i>	28
III. UNE POLITIQUE DU LOGEMENT DES PERSONNES LES MOINS FAVORISÉES TROP PRUDENTE.....	30
A. UNE QUESTION TOUJOURS PRÉGNANTE.....	30
1. <i>Des « mal logés » toujours aussi nombreux</i>	30
2. <i>Un parc d'hébergement d'urgence toujours insuffisant</i>	31
B. LES INCERTITUDES DE L'ACTION PUBLIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PLUS DÉMUNIS.....	32
1. <i>Les moyens en faveur du logement des plus démunis sont comptés</i>	32
a) Des crédits budgétaires stables.....	32
b) Les fonds de solidarité pour le logement (FSL).....	34
2. <i>Les orientations du Gouvernement en faveur du logement des plus démunis</i>	35
a) La mise en oeuvre de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.....	35
b) L'incidence du projet de loi « Solidarité et Renouvellement Urbains » (SRU).....	36
c) Le plan de résidences sociales et d'hébergement d'urgence en Ile-de-France	37

IV. UNE POLITIQUE DU LOGEMENT À DESTINATION DU PARC PRIVÉ	
TROP TIMORÉE.....	39
A. L'ABSENCE DE RELANCE DE L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ	39
1. <i>La politique d'accession sociale à la propriété ne répond pas aux attentes des Français</i>	<i>39</i>
a) Le prêt à taux zéro (PTZ) : un outil sous-employé.....	39
b) Le prêt à l'accession sociale (PAS).....	42
c) La « sécurisation »	43
2. <i>Les difficultés persistantes du logement locatif intermédiaire.....</i>	<i>44</i>
a) L'essoufflement du PLI se confirme	44
b) Le nouveau statut du bailleur privé	46
B. LES DISPOSITIONS EN FAVEUR DE LA RÉHABILITATION DU PARC PRIVÉ.....	47
1. <i>La réforme de l'ANAH.....</i>	<i>47</i>
2. <i>La prime à l'amélioration de l'habitat (PAH).....</i>	<i>48</i>
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	52
ANNEXE - GLOSSAIRE DES SIGLES.....	54

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le budget du logement pour 2001 s'inscrit dans la continuité des années précédentes. Il s'accompagne en effet de dispositions nouvelles qui, pour intéressantes qu'elles soient, ne modifient pas fondamentalement la politique du logement menée par le Gouvernement.

Les remarques formulées dans ce rapport pour avis l'année dernière¹ restent donc, dans ces conditions, et pour l'essentiel, d'actualité. La rationalisation de la politique du logement comme la nécessité d'un plus grand réalisme dans les objectifs affichés demeurent, en effet, des chantiers en devenir.

Le Gouvernement adopte certes chaque année des modifications importantes, -l'année dernière à propos du financement du logement social, cette année à propos des aides à la personne-, mais sans que l'on ne distingue clairement ni les effets, ni l'architecture générale de ce qui est proposé, compte tenu, notamment, de l'importance des besoins non satisfaits en matière de logement social.

¹ Avis n° 93 du Sénat (1999-2000), Tome VIII, présenté au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2000, M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis.

L'évolution des crédits budgétaires

(en milliards de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	% 2001/2000
Dépenses ordinaires	35,360	36,085	+ 2,05
Crédits de paiement	12,838	12,670	- 1,30
Total moyens de paiement	48,198	48,755	+ 1,20
Autorisations de programme	13,480	13,543	+ 0,47
Total moyens d'engagement	48,840	49,628	+ 1,60

Au 31 décembre 1999, les comptes d'affectation spéciale (CAS) n° 902-30 "Fonds pour le financement de l'accession sociale" et 902-22 « Fonds d'aménagement d'Ile-de-France (FARIF) » ont été clôturés ; les crédits correspondants ont été rebudgétisés, intégralement sur le budget du logement et de l'urbanisme pour le premier CAS, partiellement pour les actions concernant le logement et l'urbanisme pour le second CAS. Il n'existe donc plus de compte d'affectation spéciale afférent au logement depuis le 1^{er} janvier 2000.

Depuis la loi de finances initiale pour 2000 également, les crédits concernant les villes nouvelles auparavant inscrits sur le budget des charges communes ont été inscrits en LFI sur le budget du Logement et de l'Urbanisme (83 millions de francs en AP, 104 millions de francs de CP en 2000).

Le budget pour 2001 du logement, en augmentation de 1,2 % en moyens de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2000, atteint 48.755 millions de francs. Compte tenu d'un taux d'inflation qui pourrait atteindre 1,3 % en 2001, on observe donc une stagnation des crédits alloués au logement, en termes réels.

L'effort de la Nation en faveur du logement ne se limite cependant pas au montant des crédits budgétaires.

On peut rappeler que cet effort global, qui s'élèvera à plus de 190 milliards de francs en 2001 (en hausse de 1,2 % par rapport à 2000), se subdivise en plusieurs catégories : les aides budgétaires à la personne (35,7 milliards de francs en 2001), les aides budgétaires à la pierre (13,5 milliards de francs en 2001), les autres aides budgétaires (17,8 milliards de francs en 2001), les dépenses fiscales (56,6 milliards de francs en 2001) et les ressources à caractère social (66 milliards de francs en 2001).

L'examen des crédits budgétaires est inséparable de celui de la politique globale du Gouvernement en matière de logement. C'est pourquoi, votre commission n'a pas souhaité distinguer entre les dispositions budgétaires proposées comme la réforme des aides à la personne et d'autres réformes comme la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) qui bien que distinctes du projet de loi de finances n'en déterminent pas moins son architecture générale.

La réforme des aides à la personne était nécessaire et demandée depuis plusieurs années par le Sénat. L'unification des barèmes est une bonne chose mais les modalités de la réforme auraient pu être moins dispendieuses.

Une réforme des objectifs de construction de logements sociaux aurait été souhaitable compte tenu des faibles taux de consommation des crédits. Les mesures en faveur de l'accès social à la propriété restent insuffisantes notamment au regard de la priorité donnée au logement social collectif dont témoigne la loi « SRU ».

Dans ces conditions, votre commission des Affaires sociales a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du logement pour 2001.

Effort public en faveur du logement
hors collectivités locales
(DO + CP ouverts en LFI en MF)

	1995	1996	1997	1998	1999	LFI 2000	PLF 2001
Aide personnalisée au logement (APL)	13.746	13.086	13.370	14.580	16.554	15.800	15.000
Allocation de logement à caractère social (ALS)	12.379	14.319	16.360	18.575	18.075	18.545	20.000
FSL/ALT/FAAD	280	315	450	457	685	720	720
Total aides budgétaires à la personne	26.405	27.720	31.180	33.612	35.314	35.065	35.720
Anciennes aides aux HLM et à l'accèsion	440	430	516	500	350	271	186
Prêts aidés pour l'accèsion à la propriété (PAP)	3.582	2.661	819	263	295	63	54
Fonds de garantie de l'accèsion sociale (FGAS)	0	220	400	260	300	425	370
Prêt à 0 %	1.000	4.100	7.000	6.640	6.270	5.897	5.865
Construction et amélioration de l'habitat (ligne fongible)	5.405	5.330	3.575	3.205	2.888	2.724	2.996
Amélioration de l'habitat (ANAH+PAH+RHI) ⁽¹⁾	2.967	2.730	2.682	2.902	3.009	3.079	2.746
Aide au logement dans les DOM ^{(1) (2)}	619	619	463	569	897	918	950
Compte d'affectation spéciale Ile-de-France ⁽³⁾	560	565	565	510	490	0	0
Opérations sociales et divers	24	21	199	368	298	380	320
Total aides budgétaires à la pierre	14.596	16.676	16.219	15.216	14.797	13.757	13.487
Épargne-logement	7.000	7.000	6.000	8.100	8.100	7.500	9.000
Compensation de l'exonération de TFPB	1.286	833	620	450	295	200	200
Compensation de la réduction des droits de mutation à titre onéreux (part logement)					3.700	8.352	8.638
TOTAL AIDES BUDGÉTAIRES	49.287	52.229	53.019	57.378	62.206	64.874	67.045
Réduction d'impôt des propriétaires occupants * ⁽⁴⁾	10.000	10.610	10.100	10.960	10.600	7.970	3.900
Régime TVA des travaux dans les locaux à usage d'habitation *					4.300	20.000	20.200
Réduction d'impôt des propriétaires bailleurs *	7.120	8.050	8.000	9.460	10.040	11.500	12.080
Exonération des intérêts et primes des CEL et PEL *	5.500	6.500	7.800	8.800	8.800	10.300	10.900
Exonération des organismes HLM de l'IS	1.190	1.410	1.400	1.300	1.700	1.700	1.700
Régime TVA des terrains à bâtir pour la construction de logements sociaux	1.505	710	670	400	330	320	310
Régime TVA sur la construction, l'aménagement ou la vente de logements sociaux	60	30	1.200	2.100	4.000	4.700	4.400
Exonération de l'IR des intérêts livret A-part logement*	4.200	4.600	4.000	3.900	3.800	3.100	3.100
Total dépenses fiscales ⁽⁵⁾	29.120	31.910	33.170	36.920	43.570	59.590	56.590
21,5 %							
1 % logement (Total des emplois à long terme) *	14.043	16.126	12.470	12.127	11.755	13.000	14.000
Contribution des régimes sociaux au financement de l'AL et de l'APL *	34.613	35.355	36.639	37.723	39.026	40.918	42.302
Contribution des employeurs au FNAL *	8.435	8.507	8.557	9.059	9.881	9.438	10.200
Subventions de l'ANAH	-	-	-	-	-	-	-
Fonds spécial des grands travaux	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL AIDES NON BUDGÉTAIRES	86.211	91.898	90.836	95.829	104.232	122.946	123.092
TOTAL GÉNÉRAL	135.498	144.127	143.855	153.207	166.438	187.820	190.137
<i>progression/année n-1</i>	<i>- 0,7 %</i>	<i>6,4 %</i>	<i>- 0,2 %</i>	<i>6,5 %</i>	<i>8,6 %</i>	<i>12,8 %</i>	<i>1,2 %</i>

* Estimations pour 2000 et 2001.

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

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

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

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

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

I. UNE RÉFORME PERFECTIBLE DES AIDES À LA PERSONNE

A. LES AIDES À LA PERSONNE MOBILISENT UNE PART CROISSANTE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

1. L'évolution des aides à la personne

a) *Les aides à la personne augmentent dans l'ensemble des pays européens*

Depuis dix ans, on constate en France une baisse relative des aides à la pierre (- 20 % depuis 1991) alors que, dans le même temps, on assiste à une forte hausse des aides à la personne (+ 48 % depuis 10 ans).

Le projet de budget pour 2001 confirme cette tendance puisque les aides à la personne augmentent de 2 % alors que, dans le même temps, les aides à la pierre baissent de 2 %.

Evolution des dépenses d'aides à la pierre ou aides directes dans quelques pays d'Europe

en euro par habitant

	Allemagne	France	Grande-Bretagne	Pays Bas	Suède
1991	68	73	150	282	317
1992	73	73	166	286	368
1993	81	68	163	254	420
1994	70	64	148	224	389
1995	63	60	131	1.174	382
1996	67	60	121	48	331
1997	67	56	101	91	248
1998	62	58	101	84	129
1999	54	58		205	88

Source DGUHC

Cette évolution de la politique du logement, que l'on retrouve dans toute l'Europe, n'a pas été sans conséquences sur d'autres aspects des politiques sociales. L'augmentation des revenus de remplacement a eu, en effet, pour incidence, dans certains cas, de réduire l'intérêt de la reprise d'un emploi lorsque celui-ci est faiblement rémunéré.

Evolution des dépenses d'aides à la personne dans quelques pays d'Europe
en euro par habitant

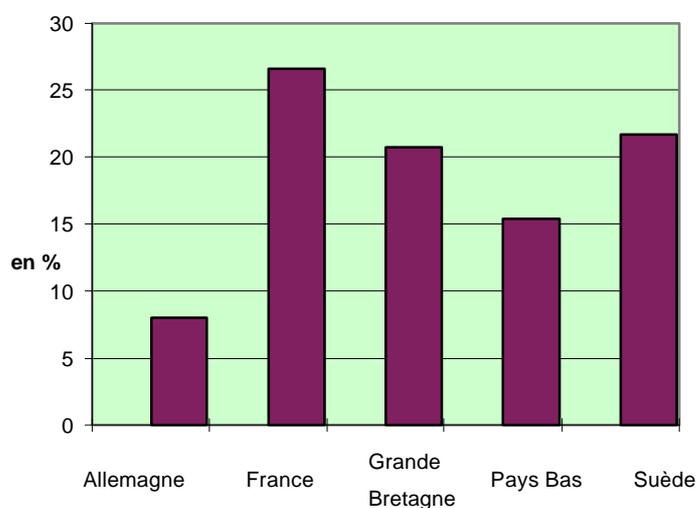
	Allemagne	France	Grande-Bretagne	Pays Bas	Suède
1991	29,2	146,4	187,6	59,0	155,5
1992	43,2	159,2	227,9	61,7	170,4
1993	40,8	174,5	262,3	60,6	203,7
1994	35,9	184,9	280,2	65,7	234,1
1995	35,9	192,0	296,9	64,3	234,3
1996	38,2	196,0	304,8	69,3	217,9
1997	41,4	201,4	294,3	74,2	187,3
1998	43,5	212,5	294,2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

Evolution du nombre de ménages bénéficiaires des aides à la personne

<i>en milliers</i>	Allemagne	France	Grande Bretagne	Pays Bas	Suède
1991	3.475	4.704	4.575	953	887
1992	3.850	5.118	4.961	960	916
1993	3.213	5.538	5.227	917	1.035
1994	2.744	5.840	5.321	905	1.146
1995	2.595	6.046	5.210	909	1.139
1996	2.719	6.149	5.129	950 ⁽¹⁾	1.009
1997	2.862	6.169	5.019	979	868
1998	2.947	6.303	4.809	1.031	nd

(1) évaluation
 Source : DGUHC

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



b) L'évolution des aides à la personne en France

Ce sont 80,0 milliards de francs de prestations d'aides personnelles au logement qui ont été versées en 1999 à 6,3 millions de ménages.

Les prestations versées en 1999 selon la nature de l'aide

(en milliards de francs)

	APL	ALS	ALF	TOTAL
Locatif	32,4	22,3	14,2	68,8
Accession	7,7	0,6	3,5	11,2
TOTAL	39,5	22,9	17,7	80,0

Source : balances comptables 1999 CNAF et CCMSA en décaissements (chiffres arrondis à la centaine de millions la plus proche)

Les 80 milliards de francs d'aides versées se partagent à parts égales entre APL et AL (ALF + ALS). Les aides au secteur locatif, très nettement majoritaires, représentent 86% des prestations. Les aides servies aux étudiants peuvent être estimées à 6,3 milliards de francs (dont 5 milliards de francs en ALS).

Les bénéficiaires selon la nature des aides et les catégories de logement

(arrondis en milliers)

	APL	ALS	ALF	TOTAL
Locatif hors foyer	2.099	1.904	901	4.903
Foyers	211	254	0	466
Total locatif	2.310	2.158	901	5.368
Accession	521	69	315	905
Total	2.831	2.227	1.216	6.274
dont étudiants	117	545	10	672

Source : statistiques de bénéficiaires CNAF et CCMSA au 31 décembre 1999

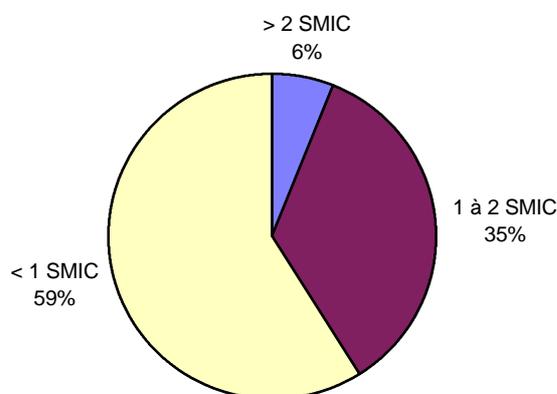
Les locataires (y compris les résidents de foyers) représentent 85,6 % des bénéficiaires. Parmi ceux-ci, les ménages logés dans le parc non conventionné, qui bénéficient de l'AL, sont majoritaires (57 %) ; 466.000 ménages hébergés dans des foyers (foyers de personnes âgées, de travailleurs migrants, de jeunes travailleurs, de personnes handicapées et de résidences sociales en APL, résidences universitaires, maisons de retraite, foyers de jeunes travailleurs en ALS) bénéficient d'une aide au logement, ils représentent 8,7 % des locataires.

Enfin, avec 672.000 bénéficiaires, les étudiants représentaient globalement en décembre 1999, 12,5 % des locataires percevant une aide au logement.

On remarque que les aides bénéficient d'abord à des « petits ménages », 3,55 millions de ménages sont composés d'une personne seule ou d'un couple sans enfant. Ces « petits ménages » représentent ainsi plus de la moitié des bénéficiaires (56,6 %). Les personnes âgées de plus de 65 ans constituent également une part importante de ces effectifs : 960.000 ménages, soit 15,3 % du total des bénéficiaires.

La répartition des bénéficiaires (hors étudiants) selon leur revenu est décrite dans les graphiques ci-après :

Locatif (hors étudiants)
Répartition des bénéficiaires APL et AL selon le revenu



Les bénéficiaires des aides ont des revenus modestes, 94 % des locataires ont un revenu inférieur à 2 SMIC et 59 % moins du SMIC.

Le profil des accédants est sensiblement différent de celui des allocataires. Très peu d'entre eux ont des revenus inférieurs au SMIC. Mais il s'agit bien de familles de salariés modestes puisque 66 % ont des ressources n'excédant pas 2 SMIC.

2. Le régime des aides personnelles au logement

a) Les différentes aides personnelles

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

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

relève du code de la sécurité sociale et est financée intégralement par le fonds national des prestations familiales (FNPF) qui est lui-même alimenté par les cotisations allocations familiales des employeurs et 1,1 % de la CSG.

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

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

Elle est financée par le fonds national d'aide au logement (FNAL) qui est alimenté par l'Etat et par une cotisation des employeurs.

Elle a progressivement été étendue à d'autres catégories de bénéficiaires puis 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)**

L'APL, qui a été créée par la loi du 3 janvier 1977, relève du code de la construction et de l'habitation (CCH). Elle s'applique à un parc de logement déterminé, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants.

Le champ d'application de l'APL comprend :

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

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

Son financement est assuré par le fonds national de l'habitation (FNH) dont les recettes sont constituées par des contributions du FNPF, du FNAL et du BAPSA (budget annexe des prestations sociales agricoles) et par une contribution de l'Etat inscrite au budget du ministère chargé du logement.

b) Les conditions générales d'attribution et de versement

Les trois aides (ALF, ALS et APL) sont versées sous condition de ressources aux personnes qui s'acquittent d'un minimum de loyer ou de mensualité, sous réserve que le logement constitue bien leur résidence principale, c'est-à-dire qu'il soit occupé pendant au moins huit mois par an par elles-mêmes ou leur conjoint ou des personnes à charge.

Le barème, selon lequel sont calculées les trois aides, tient compte de la situation familiale du demandeur, du montant du loyer (de la redevance dans les foyers ou des mensualités de prêts) dans la limite d'un plafond, et de ses ressources, ainsi que, s'il y a lieu, de celles de son conjoint et des personnes vivant habituellement à son foyer.

Les ressources qui servent au calcul de l'aide sont, en règle générale, les revenus nets catégoriels de l'année n-1, abstraction faite des reports de déficit de l'année précédente et après application, le cas échéant, de certains abattements pour tenir compte de la situation particulière du bénéficiaire (divorce, invalidité, chômage...).

Les aides personnelles au logement sont liquidées par les caisses d'allocations familiales (CAF) et de mutualité sociale agricole (CMSA) ; leur versement s'effectue mensuellement à terme échu. Contrairement à l'ALF et l'ALS, qui sont en règle générale versées directement aux bénéficiaires, l'APL est versée en tiers payant.

B. LA RÉFORME DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT

1. Le contenu de la réforme

Les aides personnelles constituent un outil indispensable de la politique en faveur du logement. Elles permettent, en effet, d'alléger la dépense de logement des ménages pauvres ou modestes.

Ce dispositif, où coexistent deux barèmes, l'aide personnelle au logement (APL) et l'allocation logement (AL), est néanmoins complexe et peut conduire à des situations injustes :

- les revenus du travail sont en effet 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

(1.460 francs environ). Cette inégalité de traitement est un frein important à l'emploi et contrarie les politiques d'intéressement 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 de l'AL ou de l'APL ; ces écarts, qui ne sont pas justifiables, rendent le système peu lisible et en alourdissent la gestion.

Votre commission des Affaires sociales préconise depuis plusieurs années déjà une réforme des aides personnelles au logement.

L'année dernière, elle n'avait pas hésité à dessiner les contours d'une telle réforme¹. Elle préconisait notamment :

- la fusion des trois types d'aides en un barème unique ;
- la prise en compte de l'ensemble des ressources des bénéficiaires, que celles-ci proviennent ou non de transferts sociaux ;
- l'institution d'un taux d'effort minimal, pour assurer que les bénéficiaires prennent bien en charge personnellement une partie du coût de leur logement ;
- le recentrage du système, afin d'expurger les aides à la personne des dispositions qui sont sans lien avec la politique du logement ;
- la révision des modalités de versement de l'ALS aux étudiants ;
- la prise en compte renouvelée des critères de salubrité du logement dans l'attribution des aides pour éviter le développement d'un « marché des taudis ».

Ces différentes propositions ont rencontré cette année un écho favorable de la part du Gouvernement.

Lors de la Conférence de la famille du 15 juin 2000, le Gouvernement a, en effet, présenté une réforme des aides au logement dans deux directions :

- rendre plus cohérente la prise en compte des ressources pour le calcul des aides, notamment entre minima sociaux et revenus d'activités équivalents ;
- aller vers un barème harmonisé des différentes aides.

¹ *Rapport pour avis n°93 du Sénat (1999-2000) présenté au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2000, tome VIII, logement social, M. Jacques Bimbenet, rapporteur, pp. 42 et suivantes.*

La création d'un barème unique pour l'allocation de logement et l'aide personnalisée au logement devrait permettre d'aboutir à un traitement unifié des ressources, quelle que soit leur nature (minima sociaux ou revenus d'activité). L'aide sera maintenue à son niveau maximal jusqu'à un montant de revenu égal au RMI (ou à un salaire équivalent) puis décroîtra de façon linéaire au fur et à mesure de l'augmentation des revenus, ce qui en facilitera la compréhension par les allocataires. Les personnes ayant de faibles revenus d'activité verront ainsi leur aide fortement revalorisée.

Au total et selon les données communiquées par le Gouvernement, ce sont 4,8 millions d'allocataires qui sont concernés par cette réforme dont le coût est estimé à 6,5 milliards de francs. Pour 1,2 million d'entre eux, le gain mensuel sera supérieur à 200 francs. Pour 1,6 million d'entre eux, le gain mensuel sera compris entre 50 francs et 200 francs. Le gain moyen annuel sera d'environ 1.300 francs, soit une augmentation de plus de 10 % de l'aide versée. Aucun ménage ne verra son aide diminuée du fait de ce nouveau barème.

Cette réforme sera mise en place en deux étapes :

- dès le 1^{er} janvier 2001 : barème intermédiaire représentant environ la moitié de l'effort ;

- au 1^{er} janvier 2002 : barème définitif.

Compte tenu d'un ajustement à la baisse, consécutif à l'amélioration de la conjoncture économique, pour un montant de 1,345 milliard de francs, de la contribution de l'Etat au Fonds national de l'habitation et au Fonds national de l'aide au logement, on peut estimer que la contribution de l'Etat au financement des aides à la personne augmentera de 655 millions de francs en 2001 pour atteindre 35 milliards de francs.

Contribution de l'Etat au financement des aides personnelles ⁽¹⁾

(en milliards de francs)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
19,4	28,4	27,5	29,9	32,1	32,4	33,2	34,6	34,3	35,0

(1) dotations inscrites en LFI et LFR

Source : Secrétariat d'Etat au logement.

Exemples d'effet de la réforme (au 1^{er} janvier 2002)

1°) Une personne est employée à mi-temps avec un revenu égal à ½ SMIC (2.705 francs nets mensuels). Elle paie un loyer de 1.700 francs et 400 francs de charges en région parisienne. Son aide évoluera comme suit :

- dans le parc privé

	Aide actuelle	Avec la réforme
ALS mensuelle	1.088 F	1.490 F (+ 302 F)
Taux d'effort	37 %	23 %

- en HLM

	Aide actuelle	Avec la réforme
APL mensuelle	1.280 F	1.490 F (+ 210 F)
Taux d'effort	30 %	23 %

2°) Un jeune ménage avec un enfant a un seul salaire de 7.000 francs nets mensuels. Il vit dans une grande ville de province avec un loyer de 2.300 francs et 500 francs de charges. Son aide évoluera comme suit :

- dans le parc privé

	Aide actuelle	Avec la réforme
ALF mensuelle	809 F	1.004 F (+ 195 F)
Taux d'effort	28 %	25 %

- en HLM

	Aide actuelle	Avec la réforme
APL mensuelle	860 F	1.004 F (+ 144 F)
Taux d'effort	28 %	25 %

3°) Un ménage avec deux enfants a un seul salaire de 8.000 francs nets mensuels. Il vit dans une grande ville de province avec un loyer de 2.500 francs et 600 francs de charges. Son aide évoluera comme suit :

- dans le parc privé

	Aide actuelle	Avec la réforme
ALF mensuelle	913 F	1.170 F (+ 257 F)
Taux d'effort	27 %	24 %

- en HLM

	Aide actuelle	Avec la réforme
APL mensuelle	1.031 F	1.170 F (+ 139 F)
Taux d'effort	26 %	24 %

2. Les limites de la réforme des aides au logement

Le Gouvernement s'est employé à réaliser cette réforme « par le haut », c'est-à-dire par une augmentation de l'enveloppe globale. Cela n'a été rendu possible que par la croissance économique qui, à travers la baisse du chômage et la hausse des salaires qu'elle induit, réduit les besoins d'aide des ménages modestes et accroît les ressources affectées par les employeurs au financement des aides personnelles au logement.

Compte tenu de ses appels répétés à une « remise en ordre » des aides logement les années précédentes, votre commission ne peut que saluer la réforme des aides à la personne engagée par le Gouvernement.

Cette réforme ne répond cependant qu'imparfaitement aux enjeux puisqu'elle concerne essentiellement les barèmes qui seront regroupés en un barème unique et les modalités de prise en compte des revenus de référence.

La réforme proposée n'apporte pas, par exemple, de réponse à la question de l'ALS aux étudiants. La distinction introduite en 1999 entre étudiants boursiers et non boursiers dans le plancher applicable, apparaît insuffisante compte tenu du fait qu'elle pénalise des étudiants non boursiers issus de ménages modestes.

On remarque également que le coût de la réforme à terme est loin d'être maîtrisé. Un retournement de la conjoncture pourrait en effet faire « s'envoler » le besoin de financement des aides personnelles au logement.

Si, en 2000, la contribution de l'Etat au financement a diminué de 283 millions de francs pour atteindre 34,3 milliards de francs, on observe une hausse en 2001 qui contraste avec la conjoncture qui aurait dû permettre une maîtrise plus visible des dépenses. En agissant ainsi, le Gouvernement obère les marges de manoeuvres budgétaires de ses successeurs lors d'un éventuel retournement de conjoncture.

On peut regretter par ailleurs que la réforme se limite au seul secteur locatif alors que le régime des aides à l'accession demandait également à être simplifié et modifié afin de promouvoir davantage l'accession sociale à la propriété.

Pour ce qui est du secteur locatif, cette réforme laisse insatisfaites des demandes importantes des HLM et des associations familiales. Les nouveaux loyers plafonds sont ceux de l'APL ; le problème de l'écart entre le loyer effectif et le loyer pris en compte reste donc entier. Ce problème concerne principalement les ménages modestes dans le secteur conventionné et toutes les catégories de famille dans le secteur libre.

Par ailleurs, le forfait de charge reste inchangé par rapport aux barèmes antérieurs (300 francs pour un couple auxquels s'ajoutent 66 francs par personne à charge). Cela pose un double problème :

- le niveau du forfait est insuffisant pour un logement de taille moyenne. On peut rappeler que l'observatoire des charges de l'Union nationale HLM donne des valeurs de l'ordre de 10 francs/m² en 1998, soit 650 francs pour un trois pièces occupé par un couple avec un enfant, à comparer à un forfait de 366 francs ;

- l'actualisation du forfait semble n'obéir à aucune règle précise. Votre rapporteur pour avis remarque qu'il serait souhaitable d'adopter le principe d'une actualisation sur un panier de charges représentatif, constitué par exemple à partir de sous-indices de l'indice des prix à la consommation. Cette disposition permettrait de ne pas aggraver le décalage entre forfait et charges réelles.

II. UNE CRISE PRÉOCCUPANTE DE LA CONSTRUCTION

A. LA CRISE DE LA CONSTRUCTION SE CONFIRME

1. Des objectifs de plus en plus éloignés de la réalité

Contingents PLA -PLUS et PLS-CFF

	2000		1999	
	PLUS et PLAI	PLS	PLA, PLUS et PLAI	PLS
Dotation Hors report des années antérieures	62.000	8.000	73.000	7.000
Agréés fin septembre (dont PLAI)	13.500 (2.000)	2.000	15.000 (1.700)	1.900
En % de la dotation	22 %	25 %	21 %	27 %

Source : UNFOHLM

Concernant la construction de logements sociaux, il convient de souligner le profond marasme du secteur. Alors que le ministère a annoncé 60.000 logements sociaux pour l'année 2000, seuls 11.376 agréments avaient été signés au cours du premier semestre.

Votre rapporteur pour avis avait analysé, l'année dernière, les principales causes de cette crise de la construction. Quatre facteurs lui étaient apparus prépondérants :

- la difficulté à réaliser l'équilibre financier des opérations compte tenu du coût réel des ressources financières ;

- la complexité des aides accrue par la lourdeur administrative présidant à la délivrance des agréments ;

- les nouvelles contraintes des organismes HLM qui, face à des craintes de vacances, préfèrent se concentrer sur la gestion de leur patrimoine et privilégier les opérations de réhabilitation ;

- et la faiblesse des engagements de certaines collectivités locales dans la construction de nouveaux logements.

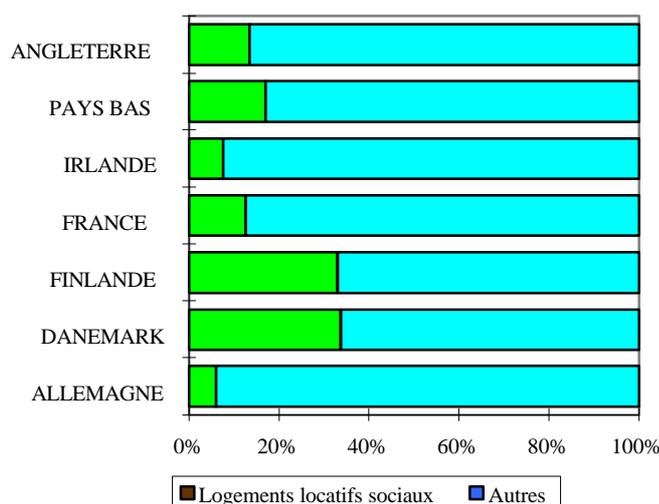
Votre rapporteur pour avis avait également insisté l'année dernière sur la grande rigidité dans la programmation induite par les objectifs politiques du Gouvernement. Afin de promouvoir la « mixité sociale », celui-ci a en effet conditionné l'accès aux crédits PLA à la mise en chantier de PLA « *très sociaux* » dans la proportion de 4 PLA pour 2 PLA-LM et 1 PLA-I. L'expérience semble démontrer que cette liaison a dissuadé nombre de collectivités locales.

Plusieurs facteurs renforcent aujourd'hui cette tendance, il s'agit :

- de la hausse du coût horaire de la main-d'œuvre consécutive aux trente-cinq heures ;
- des pénuries de main-d'œuvre dans le secteur du bâtiment ;
- de la hausse des taux d'intérêt ;
- ou encore de la stagnation du pouvoir d'achat des salariés.

Le Gouvernement ne semble pas tenir compte de ce décalage entre les crédits inscrits et le montant des crédits effectivement consommés étant donné que les crédits en faveur du locatif social figurant sur la ligne fongible 65-48-10 augmentent de 0,5 % en autorisations de programme.

Part des logements locatifs sociaux dans la construction neuve en 1999



Ces crédits sont associés à des objectifs physiques inchangés : 120.000 PALULOS, 10.000 prêts locatifs aidés d'intégration, 10.000 prêts locatifs à usage social construction-logement et 50.000 prêts locatifs à usage social. Cette programmation suppose que le prix des opérations n'augmente

que de 0,5 %, ce qui paraît faible, à moins de considérer que les objectifs physiques ne seront de toute façon pas atteints.

Votre rapporteur pour avis insiste depuis 1998 sur le décalage qui existe entre les objectifs de logements budgétés et la proportion de PLA effectivement mis en chantier. Ce rapport est passé de 73 % en 1994 à 55 % en 1998 et probablement moins en 1999 et 2000. Il traduit une crise profonde du secteur de la construction et de la politique en faveur du logement social.

Nombre de PLA budgétés, financés et mis en chantier

Année	PLA budgétés			PLA financés	PLA mis en chantier
	PLA normaux	PLA-I et PLA-TS	Total		
1996	60.000	20.000 PLA-TS	⁽¹⁾ 80.000	59.879	54.000
1997	50.000	30.000 PLA-TS	80.000	⁽²⁾ 59.911	45.600
1998	50.000	30.000 PLA-LM/I	80.000	⁽³⁾ 51.415	44.000
1999	50.000	30.000 PLA-LM/I	80.000	⁽⁴⁾ 47.695	42.500

Source : Siclone

⁽¹⁾ dont 23.701 agréments accordés dans la construction neuve à compter du 1^{er} octobre 1996.

⁽²⁾ dont 49.573 agréments accordés dans la construction neuve.

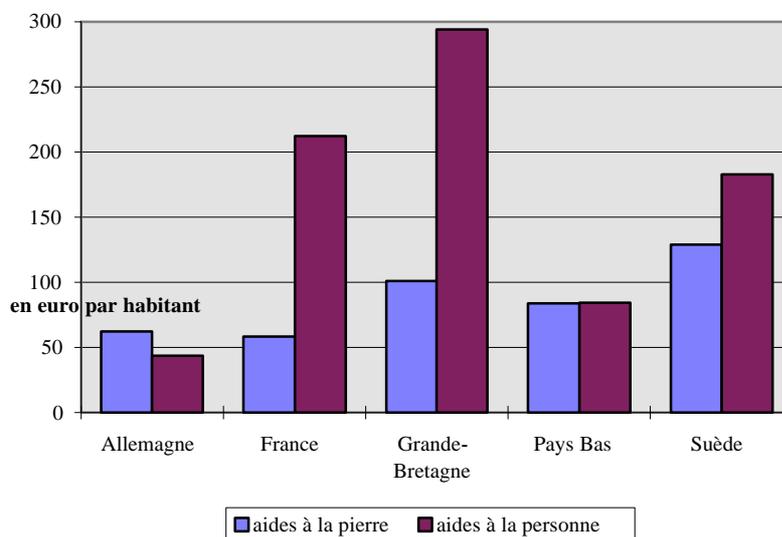
⁽³⁾ dont 42.135 agréments accordés dans la construction neuve.

⁽⁴⁾ dont 33.932 agréments accordés dans la construction neuve.

Par ailleurs, depuis deux ans, une partie des crédits non consommés est transférée vers le financement des primes d'épargne-logement (650 millions de francs en 1998, 780 millions de francs en 1999). Compte tenu du rythme de consommation actuel, on peut s'attendre à une nouvelle ponction en 2000.

Il est regrettable que des crédits initialement votés en faveur du logement social soient ainsi détournés de leur objet initial. Ceci d'autant plus que la sous-consommation de la ligne fongible est largement imputable au déséquilibre des opérations de construction. Votre rapporteur pour avis remarque que ce problème pourrait trouver un début de solution à travers une augmentation du taux de la subvention unitaire qui devrait être porté de 5 à 10 % au minimum.

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



Source : Secrétariat d'Etat au logement

2. Les effets de la réforme du financement du logement social sont encore difficiles à apprécier

a) Une succession de réformes peu concluantes depuis 1996

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

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

Créés le 1^{er} janvier 1998, les PLA à loyer minoré (PLA-LM) -anciennement dénommé PLA à financement très social (PLA-TS)- ont été conçus pour rendre les logements locatifs sociaux accessibles aux ménages défavorisés. Les PLA-LM peuvent financer des constructions neuves ou des opérations d'acquisition-amélioration. La subvention dont bénéficient les PLA-LM en complément d'une TVA à taux réduit à 5,5 % permet de louer les logements à des niveaux de loyers dont le plafond ne doit pas dépasser 80 %

du loyer maximum PLA. Le plafond de ressources des locataires à l'entrée dans les lieux est limité à 60 % de celui du PLA neuf.

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

Les PLA « construction-démolition » (PLA-CD), également créés en janvier 1998, visent à permettre le relogement des ménages occupant des logements sociaux destinés à être démolis. Ces PLA bénéficient d'une subvention en complément d'un taux réduit de TVA à 5,5 %.

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

b) Le nouveau PLUS souffre d'une dégradation de ses conditions de financement

En construction neuve et en acquisition-amélioration, le PLA de droit commun et le PLA-LM ont été fusionnés en un produit unique, dénommé prêt locatif à usage social (PLUS)¹, ayant pour but de permettre une plus grande mixité sociale. Les principales caractéristiques des opérations sont :

- une subvention de 5 % dans le neuf et de 10 % dans les opérations d'acquisition-amélioration ;

- le maintien d'un taux de TVA réduit à 5,5 % ;

- un taux du prêt de 3,45 %, au lieu de 4,3 % ;

- une modification des plafonds de loyers et des plafonds de ressources.

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

¹ Décret n° 99-794 du 14 septembre 1999.

Les caractéristiques du PLUS

Subvention	5 % en neuf (pouvant être portée à 6,5 % par dérogation) 10 % en acquisition-réhabilitation
Taux du prêt	3,45 % (4,20 % depuis juillet 2000)
Durée	32 ans (50 ans pour la part foncière ou la part acquisition)
Plafonds de loyer	90 % du plafond PLA pour 90 % des logements 120 % du plafond PLA pour 10 % des logements
Plafonds de ressources	90 % du plafond PLA pour 90 % des logements 120 % du plafond PLA pour 10 % des logements

Il semble encore trop tôt pour dresser un premier bilan de cette réforme. Néanmoins, plusieurs tendances semblent se dessiner.

Depuis sa création, le PLUS a connu une dégradation de ses conditions de financement et de mise en œuvre, que l'allongement récent à 35 ans de sa durée ne suffit pas à compenser.

Les souplesses prévues sur les loyers maximum sont restées peu utilisées compte tenu des effets de seuil qu'elles produisent.

Par ailleurs, les modalités de financement du PLUS ne prennent pas en compte l'évolution réelle du prix de revient des opérations. On observe un écart croissant entre l'ICC qui a augmenté de 0,1 % en 1998, 1 % en 1999 ainsi qu'au premier semestre 2000 et l'augmentation des prix estimée par les maîtres d'ouvrage et la FFB à 3-4 % l'an au moins. L'assiette de la subvention du PLUS étant indexée sur l'ICC, tout dépassement doit être financé par prêts à 4,2 %, d'où une augmentation de la charge foncière.

PLUS (à compter d'octobre 1999)

PLUS	Crédits disponibles localement	Crédits consommés	Nombre de logements financés	Coût moyen
1999	(nd : fongibilité)	97.590.646	3.322	29.377

Le développement du PLUS est également pénalisé par la hausse des taux d'intérêt de l'évolution des loyers.

La hausse du taux du PLUS en juillet 2000 (+ 0,75 point) devait s'accompagner d'une perspective de hausse à long terme des loyers pour éviter un déséquilibre financier supplémentaire.

Pour le ministère du logement, l'allongement à 35 ans de la durée du prêt et une perspective de hausse annuelle des loyers qui passerait de 1,25 % à 1,60 % devait compenser le passage du PLUS à 4,20 %.

Sur le fond, le problème posé est celui du taux d'intérêt réel du prêt, qui était de l'ordre de 2,20 % en 1999.

Avec un PLUS à 4,20 %, le taux d'intérêt réel resterait inchangé avec une inflation annuelle à 2 %. En deçà de ce niveau d'inflation, le prêt est plus cher et les opérations moins équilibrées.

Or, il n'y a pas aujourd'hui de perspective durable d'inflation à 2 %. Le budget 2001 est calé sur une hypothèse d'inflation de 1,3 % par exemple.

Par ailleurs, concernant les opérations d'acquisition-amélioration, il convient d'observer que pour pouvoir être financée en PLUS, l'acquisition d'un logement ou d'un immeuble doit s'accompagner de travaux d'amélioration pour un montant au moins égal à 20 % du prix de revient total. Il est clair que cette obligation pénalise les organismes HLM en rendant impossible l'acquisition de logements en bon état sur des marchés où ce type d'acquisition est possible et intéressant.

B. LES BESOINS EN TERME DE RÉHABILITATION ET DE DÉMOLITION-RECONSTRUCTION RESTENT IMPORTANTS

1. Les primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS)

La réhabilitation des logements sociaux fait l'objet de subventions inscrites à la « ligne fongible » pour le financement des PALULOS.

Le budget pour 2000 prévoyait, comme pour 1998 et 1999, la réhabilitation de 120.000 logements.

On peut observer que le rythme de la consommation des crédits PALULOS contraste avec celle des crédits PLA ou PLUS.

Consommation des crédits PLA, PLUS et PALULOS

(en francs)

	Crédits disponibles localement	Crédits consommés	Crédits consommés en PLA et PLUS ⁽¹⁾	Crédits consommés en PALULOS	% PLA et PLUS ⁽¹⁾	% PALULOS
1991	5.218.409.711	5.007.000.191	2.784.715.544	2.222.284.647	56 %	44 %
1992	5.837.884.021	5.735.746.909	3.153.951.447	2.581.795.462	55 %	45 %
1993	6.572.523.856	6.476.481.114	3.771.638.454	2.704.842.660	58 %	42 %
1994	5.840.540.000	5.757.356.076	3.688.173.444	2.069.182.632	64 %	36 %
1995	3.927.807.203	3.884.374.155	2.461.061.455	1.423.312.700	63 %	37 %
1996	2.819.988.905	2.767.826.139	1.274.282.872	1.493.543.267	46 %	54 %
1997	2.552.900.000	2.345.988.877	236.317.359	2.109.671.518	10 %	90 %
1998	1.640.643.460	1.232.221.278	140.944.274	1.091.277.004	11 %	89 %
1999	1.852.407.810	1.437.443.845	275.987.821 ⁽¹⁾	1.161.456.024	19 %	81 %

(1) dont 97 590 646 francs au titre du PLUS CDC à compter d'octobre 1999

Depuis trois ans, plus de 80 % des crédits consommés ont concerné les PALULOS. Cela n'a pas empêché néanmoins une baisse du nombre de logements réhabilités à 134.075 en 1999 contre plus de 156.000 en 1997. Cette baisse s'explique notamment par une baisse des crédits disponibles.

Nombre de logements réhabilités

PALULOS	Crédits consommés en francs	Nombre de logements réhabilités	Coût moyen en francs
1991	2.222.284.647	161.148	13.790
1992	2.581.795.462	170.643	15.130
1993	2.704.842.660	167.391	16.159
1994	2.069.182.632	136.414	15.168
1995	1.423.312.700	94.086	15.128
1996	1.493.543.267	108.273	13.794
1997	2.109.671.518	156.073	13.517
1998	1.091.277.004	139.531	7.821
1999	1.161.456.024	134.075	8.663

Alors que l'objectif de logements réhabilités reste identique en 2000 à ce qu'il était en 1999, on constate un léger fléchissement dans les chiffres disponibles concernant les 9 premiers mois de l'année. Fin septembre 2000, 51.300 logements avaient été financés contre 55.900 fin septembre 1999.

Evolution du nombre de PALULOS

	2000	1999
Objectif physique annuel	120.000	120.000
Logements financés fin septembre Hors petits travaux	51.300	55.900
Subventions attribuées en MF	520	440

Source : UNFOHLM

2. Les opérations de démolition-reconstruction

Le projet de budget prévoit une augmentation des crédits consacrés au financement des opérations de démolition-reconstruction de logements sociaux. Ces crédits, qui ont permis la démolition de 5.000 logements en 1999 et de plus de 6.000 logements en 2000, devraient être portés de 140 à 170 millions de francs, ceci afin de se rapprocher de l'objectif fixé par le Comité interministériel des villes (CIV) du 14 décembre 1999 de passer progressivement à plus de 10.000 démolitions par an.

On peut remarquer que des aides d'un montant de 170 millions de francs pour un objectif de 10.000 démolitions de logements représentent une aide de 17.000 francs par logement démolit. Or, le coût global d'une démolition, y compris le déficit d'exploitation prévisionnel, est de l'ordre de 100 à 150.000 francs, ce qui laisse entendre l'effort demandé aux collectivités locales.

La politique de démolition-reconstruction ne constitue certes pas la « panacée » mais il arrive qu'elle représente la seule solution dans le cas de certains ensembles très dégradés. Il faut remarquer que, même dans ces cas, ce sont des logements souvent « rémunérateurs » pour les organismes HLM qui sont concernés, compte tenu du fait qu'ils ont fini d'être remboursés. Dans ces conditions, il serait souhaitable que le Gouvernement prenne la pleine mesure de l'effort financier que représente cette politique de démolition-reconstruction afin de ne pas aboutir à un effet paradoxal consistant à favoriser le renouvellement du parc au détriment de la santé financière des organismes HLM.

Le projet de budget comprend également le doublement de l'enveloppe de crédits pour la qualité de service, à hauteur de 100 millions de francs, qui permet la réalisation par les organismes HLM de travaux de proximité et d'amélioration de la vie quotidienne. C'est une bonne chose même si les conditions d'octroi des aides sont trop limitatives et bénéficient à trop peu d'organismes.

Les coûts de la démolition pour un organisme HLM

Principaux postes de la démolition :

1. Les coûts sociaux :

Ce premier groupe concerne principalement les dépenses engagées pour assurer le relogement des ménages logés dans les bâtiments à démolir : études de relogement, travaux à réaliser dans les nouveaux logements, prise en charge des déménagements, etc.

Le coût moyen observé se monte à 15.000 francs par logement.

2. Les coûts techniques :

Il s'agit des coûts de démolition proprement dits : fermeture des bâtiments, démolition, tri et évacuation des déchets, etc. Ces coûts sont sensiblement augmentés par la directive sur le tri des déchets.

Le coût moyen observé se monte à 46.000 francs par logement.

3. Les coûts financiers :

Ces dépenses concernent principalement le remboursement des prêts et des aides initialement accordées lors de la construction : remboursement du capital restant dû pour les prêts consentis lors de la construction du bâtiment ou lors de travaux de réhabilitation, mais aussi le remboursement d'aides de diverses provenances (CAF, CIL, etc).

Le coût moyen observé se monte à 40.000 francs par logement.

4. Les pertes de recettes :

Il s'agit de montants qui correspondent aux loyers et aux charges non perçus pendant la période où l'immeuble se vide. Ils sont pris en compte à partir du moment où la décision de démolir est prise, jusqu'au jour où le bâtiment est effectivement démoli.

Le coût moyen observé se monte à 30.000 francs par logement.

Le coût moyen d'une démolition se monte à 131.000 francs par logement.

III. UNE POLITIQUE DU LOGEMENT DES PERSONNES LES MOINS FAVORISÉES TROP PRUDENTE

A. UNE QUESTION TOUJOURS PRÉGNANTE

1. Des « mal logés » toujours aussi nombreux

Dans l'attente des résultats du recensement de 1999, les données disponibles sont à rechercher dans l'enquête logement de l'INSEE réalisée entre 1996 et janvier 1997.

Cette enquête concluait que :

- 1,6 million de personnes vivaient dans des logements dépourvus du confort de base (absence de douche et/ou WC) et 1 million de personnes vivaient en situation de surpeuplement accentué. Au total, 2,5 millions de personnes dont environ 500.000 enfants (moins de 18 ans) et 700.000 personnes âgées (65 ans et plus) pouvaient être considérées comme mal logées.

- 550.000 personnes, dont 40.000 enfants habitaient dans des hôtels, des meublés où étaient considérés comme sous-locataires de leur logement ;

- parmi les locataires, plus de 300.000 ménages étaient en situation d'impayés de loyer dont 2/3 environ dans le parc social. Les ménages représentaient environ 1 million de personnes dont 350.000 enfants ;

- 146.000 personnes vivaient dans des habitations mobiles en 1990 ;

- 100.000 personnes hébergées par des tiers ;

- 35.000 personnes étaient hébergées dans des structures collectives pour personnes en grande difficulté.

Ces chiffres importants ne tiennent pas compte du nombre de personnes privées de domicile pour lesquelles il n'existe pas de données fiables.

2. Un parc d'hébergement d'urgence toujours insuffisant

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

C'est ainsi qu'est estimée à 171.000 logements ou places, l'offre supplémentaire en matière d'hébergement d'urgence ou de logements spécifiques créée au cours des années 1990 à 1999.

	Logements	Places d'hébergement
PLA-I/PLAT-TS logements subventionnés dont plan d'urgence	104.264	
ANAH PST	32.700	
Anah social : locataires défavorisées - organismes	7.314	
Primes de remise sur le marché (hors PST ou Anah social)	7.929	
Ligne d'urgence juin 1993 à juin 1995		5.002
juillet 1995 à décembre 1996 (plan d'urgence)	3.529	5.514
janvier 1997 à décembre 1999	775	3.745
Ensemble	156.511	14.261

D'autres structures concourent aussi à l'hébergement des personnes défavorisées. C'est le cas :

- des résidences sociales (environ 20.000 logements ou chambres) ;
- des centres d'hébergement et de réadaptation sociale (environ 30.000 places) ;
- des centres d'accueil de jour (environ 10.000 places) ;
- des chambres ou logements loués aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et bénéficiant à ce titre de l'ALT (environ 28.000 places).

Votre commission ne peut que réitérer son souhait que l'offre de logements d'insertion soit développée afin de relâcher la pression sur la demande de logements d'urgence. Le Gouvernement a annoncé des mesures en ce sens l'année dernière sans toutefois dégager des moyens budgétaires supplémentaires.

Le plan annoncé en octobre 1999 prévoyait notamment 1.500 places nouvelles pérennes de type « hôtels sociaux » à travers l'acquisition-amélioration de biens privés comme des hôtels meublés de tourisme ou de petits immeubles par des bailleurs sociaux ou des associations ayant une compétence de maîtrise d'ouvrage.

B. LES INCERTITUDES DE L'ACTION PUBLIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PLUS DÉMUNIS

1. Les moyens en faveur du logement des plus démunis sont comptés

a) Des crédits budgétaires stables

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

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

Deux lignes budgétaires regroupent les crédits consacrés au logement des plus démunis :

- le chapitre 46-50 rassemble les crédits d'intervention : participation de l'Etat aux FSL et aux fonds d'aide aux accédants en difficulté, subvention aux associations logeant les personnes en difficulté. Les crédits n'augmenteront pas en 2001 par rapport à 2000 où il s'élevaient à 720 millions de francs.

- l'article 65-80-60 regroupe les subventions d'investissement en faveur des opérations les plus sociales : réquisitions, logements d'urgence, démolitions, maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS). Les crédits baisseront en 2001 de 30 % à 205 millions de francs.

Concernant les aides à la pierre, il est toujours difficile, compte tenu de la « ligne fongible » d'apprécier l'évolution des crédits spécifiquement destinés aux PLA sociaux. Néanmoins, les données disponibles laissent entrevoir une certaine stabilité.

Années	PLA TS				PLA I			PLA LM	PLA I
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Crédits disponibles (MF)	457,8	516,5	631,9	912,1	1.297,63	844,1	941,9	1.198,2	1.287,9
Objectif annoncé (en nombre de logements)	10.000	10.000	10.000	20.000	28.000	20.000	30.000	30.000	30.000
Montants de subvention consommés (MF)	358,2	408,2	426,4	782,0	1 160,5	735,7	719,4	816,8	959,0
Taux de consommation	78,2 %	79,0 %	67,4 %	85,7 %	89,4 %	87,2 %	76 %	68 %	74 %
Nombre de logements PLAI ou PLALM financés	6.334	7.016	6.908	11.078	15.481	11.419	11.783	15.568	14.780
Montant moyen de subvention (F)	56.554	58.188	61.731	70.591	74.964	non significatif (1)	60.871	56.824	Cf. tableau ci-dessous

(1) du fait de la réforme sur la TVA à 5,5% entrée en vigueur en septembre 1996

Répartition entre neuf et acquisition-amélioration de la consommation de PLA LM et PLA I en 1999

Type de prêt (avec indication du taux de subvention dans le cas général, + si des dérogations sont possibles)	Crédits consommés en francs	Nombre de logements financés ⁽²⁾	Nombre de logements agréés ⁽¹⁾	Montant moyen de subvention en francs (logements financés)
PLA-LM NEUFS 8% +	389.399.076	7.784	7.176	50.026
PLA-LM AC-AMEL 13% +	178.898.723	3.107	2.979	57.579
PLA-LM surch.fonc.	13.020.040			
Total PLA LM	581.317.839	10.891	10.155	53.376
PLA-I NEUFS 20%	160.952.651	1.638	1.532	98.262
PLA-I AC-AMEL 20% +	210.339.675	2.251	2.234	93.443
PLA-I surch.fonc.	6.392.156			
Total PLA d'intégration	377.684.482	3.889	3.766	97.116
S/T PLA LM et I NEUFS	550.351.727	9.422	8.708	58.411
S/T PLA LM et I AC-AMÉL	389.238.398	5.358	5.213	72.646
Total surch.fonc.	19.412.196			
TOTAL PLA LM et I	959.002.321	14.780	13.921	64.885

(1) Des agréments peuvent être accordés sans que les crédits soient disponibles. Ceci doit permettre, en fin d'année, de lancer les programmes en particulier comportant une mixité de logements (ordinaires et très sociaux).

(2) Le montant total des crédits disponibles s'établissait à 1.287,9 millions de francs en 1999.

Votre commission observe une baisse de plus de 42 % des crédits relatifs à la résorption de l'habitat insalubre qui passeront de 79,4 millions de francs en 2000 à 45,8 millions de francs en 2001.

De même, les crédits relatifs à lutte contre le saturnisme baisseront de 20 % passant de 75 millions de francs en 2000 à 60 millions de francs en 2001.

b) Les fonds de solidarité pour le logement (FSL)

L'effort en faveur du fonds de solidarité pour le logement devrait s'élever à 538 millions de francs en 2001 contre 548 millions de francs en 2000.

En contrepartie, la contribution de l'Etat au fonds national de l'aide au logement pour l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées devrait augmenter de 10 millions de francs pour atteindre 180 millions de francs en 2001.

Dépenses du FSL depuis 1999

(en millions de francs)

Années	1994	1995	1996	1997	1998	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 associat.	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

(1) accompagnement social lié au logement.

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

Nombre de ménages aidés

Années	1997 (98 dpts)	1998 (98 dpts)	Evolution de 97 à 98
Nombre de ménages aidés au maintien (1)	52.334	61.159	+ 16,8 %
Nombre de ménages aidés à l'installation (2)	120.908	131.542	+ 8,8 %
Nombre de ménages ayant obtenu un accord de garantie (3)	41.475	41.688	+ 0,5 %
. dont nombre de ménages ayant obtenu à la fois un accord de garantie et une aide à l'installation (4)	30.678	26.960	- 12,1 %
Nombre de ménages aidés à l'accès de façon inconnue (5)	4.709	5.121	+ 8,7 %
Nombre de ménages aidés à l'accès (6) (6) = (2) + (3) - (4) + (5), (4) étant les doubles comptes	136.414	151.391	+ 10,9 %
Nombre total de ménages aidés au maintien ou à l'accès (exécutions de garantie exclues) (7) (7) = (1) + (6)	188.748	212.550	+ 12,6 %
Nombre de ménages ayant bénéficiés d'un accompagnement social lié au logement (ASLL) = (8)	55.499	52.174	- 6,0 %
dont nombre de ménages pour lesquels une aide au maintien ou à l'accès s'accompagne d'une mesure d'ASLL individuel = (9)	28.411	31.820	+ 11,9 %
Nombre total de ménages aidés par les FSL (au maintien ou à l'accès et/ou par ASLL) : (10) (10) = (7) + (8) - (9)	215.836	232.904	+ 7,9 %

2. Les orientations du Gouvernement en faveur du logement des plus démunis

a) La mise en oeuvre de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

La mise en oeuvre de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a nécessité plusieurs modifications dans le fonctionnement des fonds de solidarité pour le logement.

- Le décret du 22 octobre 1999 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement.

La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, qui a créé les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées et les fonds de solidarité pour le logement, a été modifiée par la loi du 29 juillet 1998 (articles 30 et suivants mise en oeuvre du droit au logement).

Le décret du 22 octobre 1999 explicite les dispositions de la loi, le décret précédent du 7 septembre 1990 étant abrogé.

- Le plan comptable des fonds de solidarité pour le logement

Le FSL doivent dorénavant modifier leurs règles comptables pour les aligner sur le plan comptable général suite à plusieurs arrêtés ministériels récents.

- La limitation des frais de fonctionnement des fonds de solidarité pour le logement

Prévue également par une disposition de la loi du 29 juillet 1998, elle va faire l'objet d'un décret, qui doit paraître au second semestre 2000. Le projet de décret fixe un montant de frais de fonctionnement maximum par dossier aidé par le fonds de solidarité et par dossier examiné. Cette formalisation de la limitation des frais tient compte des coûts réels supportés par les gestionnaires des fonds dans leur activité à la fois administrative et comptable et financière, et a été établie à la suite d'un important travail d'analyse mené avec la Caisse nationale des allocations familiales (les CAF intervenant dans la gestion de 80 FSL).

b) L'incidence du projet de loi « Solidarité et Renouvellement Urbains » (SRU)

- L'instauration d'un prélèvement sur les ressources fiscales d'une commune lorsque le nombre de logements sociaux y est inférieur à 20 % du nombre de résidences principales.

Les dispositions de l'article 25 du projet de loi précisent les obligations de ces communes pour réaliser des logements locatifs sociaux, les dépenses exposées dans ce cadre étant déductibles du prélèvement.

En cas de « carence » persistante, l'Etat pourra se substituer à la commune pour réaliser des programmes de logements sociaux.

Le Sénat s'est opposé à cette disposition lors de la discussion du projet de loi « SRU ». Il a estimé qu'elle constituait une atteinte au principe de libre administration des collectivités locales qui ne réglerait pas le problème du manque de logements. On peut rappeler que le Sénat avait proposé une alternative prévoyant un renforcement de la solidarité urbaine au niveau de l'agglomération ainsi que des engagements en faveur de l'accession sociale à la propriété.

- Le régime d'intervention des FSL dans les copropriétés va évoluer dans le cadre de la loi SRU.

Cette dernière prévoit l'intervention obligatoire du FSL pour les dettes de charges collectives pour les copropriétaires d'ensembles immobiliers faisant l'objet d'un plan de sauvegarde et l'intervention facultative pour les dettes d'emprunts pour ces mêmes propriétaires. Pour les logements situés en OPAH, le projet de loi conserve la possibilité d'intervention facultative du FSL pour les dettes de charges collectives et les dettes d'emprunts.

- Les dispositions visant à renforcer la qualité du logement

La loi SRU va introduire la notion de « logement décent » lequel sera défini réglementairement. Aussi, les FSL ne pourront-ils octroyer des aides que pour les « logements décents ».

La loi SRU modifie les procédures relatives à l'insalubrité et au péril. Ces dernières seront assouplies et les pouvoirs du préfet renforcés, dans le souci d'une plus grande opérationnalité de la procédure. Le principe de la suspension du paiement du loyer est affirmé, ainsi que l'obligation faite aux propriétaires de reloger les occupants¹.

c) *Le plan de résidences sociales et d'hébergement d'urgence en Ile-de-France*

- Les résidences sociales

Le secrétaire d'Etat au logement, M. Louis Besson, a lancé en octobre 1999 un plan de création de résidences sociales en région Ile-de-France permettant le développement d'une offre nouvelle de 10.000 logements à l'horizon 2003.

Ce plan a pour objectif premier de résorber les hôtels meublés dangereux et insalubres. Mais il a aussi une vocation plus large de répondre aux besoins de toute personne éprouvant des difficultés pour accéder à un logement ordinaire.

Pour l'année 2000, 51 résidences auront été mises en service ou programmées.

¹ Voir notamment avis du Sénat n° 306 présenté au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis.

- L'hébergement d'urgence

Partant du constat que trop de structures d'hébergement d'urgence sont installées dans des conditions précaires et que les capacités d'accueil pérennes demeurent insuffisantes, le plan d'hébergement d'urgence en région Ile-de-France se fixe comme objectif la poursuite de l'humanisation des structures et l'accroissement des capacités globales d'accueil là où cela s'avère nécessaire.

La mise en oeuvre du dispositif d'hébergement d'urgence a connu quelques retards et fin août 2000 seuls 153 places sur Paris et un logement avaient été financés.

IV. UNE POLITIQUE DU LOGEMENT À DESTINATION DU PARC PRIVÉ TROP TIMORÉE

A. L'ABSENCE DE RELANCE DE L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

1. La politique d'accès sociale à la propriété ne répond pas aux attentes des Français

a) Le prêt à taux zéro (PTZ) : un outil sous-employé

Le prêt à taux zéro (PTZ) a été créé par le décret n° 95-1064 du 29 septembre 1995 afin de mettre à la disposition des ménages modestes un instrument d'accès sociale à propriété sous la forme d'une avance remboursable sans intérêt.

Le décret n° 97-1000 du 31 octobre 1997 a restreint l'accès au PTZ 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.

Le prêt à taux zéro (PTZ) peut financer des opérations de construction ou d'acquisition d'un logement neuf, d'acquisition-amélioration d'un logement existant ou de la location-accession pour chacun de ces types d'opération.

Il est accessible sous condition de ressources. Les plafonds de ressources à prendre en compte sont ceux figurant sur l'avis d'imposition de l'avant-dernière année précédant celle de l'offre de prêt émise au titre de l'avance (avis d'imposition délivré en 1998 pour une offre de prêt émise en 2000). Les plafonds de ressources varient en fonction du nombre de personnes composant le ménage accédant à la propriété et de la zone d'implantation du logement.

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. Ce plafond 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.

Les prix maximaux d'opérations (en application du R. 317-8 du CCH) sont les suivants :

Nombre de personnes du ménage	Ile-de-France (en francs)	Province (en francs)
1	500.000	350.000
2	700.000	500.000
3	750.000	550.000
4	800.000	600.000
5	850.000	650.000
6 et plus	900.000	700.000

Compte tenu des prix maximaux d'opérations ci-dessus, le tableau suivant retrace le montant des prêts à taux zéro pouvant être alloués aux ayants droit.

Plafond du prêt à 0 %	Nombre de personnes du ménage					
	1	2	3	4	5	6 et plus
Ile-de-France	100.000 F	140.000 F	150.000 F	160.000 F	170.000 F	180.000 F
Province	70.000 F	100.000 F	110.000 F	120.000 F	130.000 F	140.000 F

Ce sont 123.000 offres de prêts qui ont été émises en 1997 contre 145.000 en 1996. On observe par ailleurs que 129.150 prêts ont été « mis en force » en 1997, (c'est-à-dire qu'ils ont fait l'objet d'un versement de subvention par l'Etat) contre 117.900 en 1996.

Pour l'année 1998, les émissions d'offre de prêts déclarées ont été de 111.200 prêts. Les mises en force durant l'année 1998 étaient au nombre de 109.200 prêts.

Pour 1999, les émissions d'offre de prêts déclarées (au 16 juin 2000) sont de 126.266 prêts. Les « mises en force » durant l'année 1999 étaient au nombre de 116.858 prêts.

Le PTZ : un dispositif efficace qui mériterait d'être amplifié

La réforme de l'accession sociale à la propriété en octobre 1995 a conduit à l'abandon des anciens PAP créés en 1977 et à la mise en place d'un nouveau dispositif, le prêt à taux zéro. Ce dispositif se caractérise par sa simplicité : une avance sans intérêt dont les modalités de remboursement dépendent du niveau de revenu, et selon deux zones géographiques.

Le prêt à taux zéro (PTZ) se distingue des anciens PAP notamment par :

- des plafonds de ressources plus élevés que pour les PAP, permettant à environ 80 % des accédants de bénéficier d'un tel prêt,
- un non contingentement du nombre de prêts distribués, permettant d'éviter l'effet « file d'attente » parfois engendré par les PAP,
- son caractère de prêt complémentaire, le PTZ ne peut jamais être un prêt principal et doit donc être associé à un ou plusieurs autres prêts,
- un mode de diffusion banalisé, permettant à tout établissement financier ayant signé une convention avec l'Etat de distribuer le prêt à taux zéro. Il autorise ainsi une mise en concurrence de ceux-ci pour les prêts qui lui sont associés.

Le nouveau dispositif élargit donc tout à la fois le réseau d'offre et le nombre des ménages susceptibles d'en bénéficier. Il est également très favorable aux candidats à l'accession :

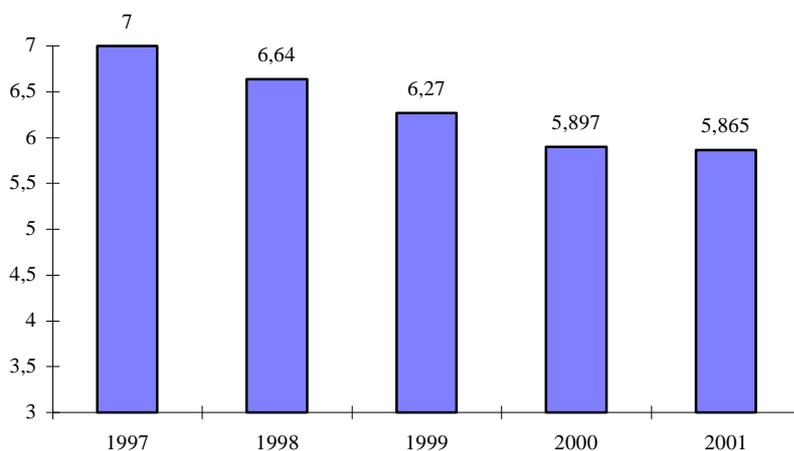
- en réduisant significativement le taux d'effort des ménages, en particulier par le jeu des différés d'amortissement pour les ménages les plus modestes,
- en facilitant l'accession à la propriété de ménages appartenant aux catégories moyennes qui étaient auparavant exclues du bénéfice des PEP.

La bonne « lisibilité » et les modalités très incitatives du prêt à taux zéro lui ont permis de connaître une très large diffusion en 1999 : plus de 126.000 offres de prêts ont été émises par les établissements de crédit.

Le prêt à taux zéro a ainsi activement participé à la reprise de la demande de logements en accession. La demande induite par le prêt à taux zéro devrait encore rester soutenue en 2000 et apporter une contribution importante en termes d'activité dans le secteur du bâtiment.

Pour les offres émises en 1999, l'habitat individuel représentait 92 % des opérations financées avec un PTZ et le collectif 8 %. On observe que 85 % des opérations concernaient l'achat de logements neufs et 15 % des opérations d'acquisition-amélioration.

Les crédits budgétaires en faveur du PTZ
(en milliards de francs)



Alors que le succès du PTZ ne se dément pas, on constate que le Gouvernement continue à en limiter l'accès en jouant sur les conditions d'éligibilité, ce qui a permis de diminuer en 4 ans de plus de 16 % les crédits budgétaires consacrés à ce dispositif. On observe en particulier qu'un arrêté du 29 décembre 1999 a plafonné la subvention de l'Etat et qu'un arrêté du 29 septembre 2000 a réduit la période de remboursement des prêts.

Votre commission considère qu'une véritable politique en faveur de la mixité sociale ne peut pas faire l'impasse sur l'accession sociale à la propriété et se désintéresser des conséquences pour les ménages modestes de l'augmentation très importante des prix des logements à laquelle s'ajoute la hausse récente des taux d'intérêt des prêts immobiliers qui sont passés de 5,3 % en 1999 à 6,1 % en 2000.

b) Le prêt à l'accession sociale (PAS)

Le prêt à l'accession sociale (PAS) est un prêt conventionné (PC) spécifique, garanti par le fonds de l'accession sociale à la propriété (FGAS), et réservé à des ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources déterminés en fonction de la composition du ménage, du nombre d'actifs et du lieu d'implantation du logement. Les autres conditions d'octroi du prêt sont celles prévues par la réglementation de droit commun des prêts conventionnés, notamment en ce qui concerne les plafonds de coût d'opération au m² et les normes minimales de surface et d'habitabilité.

Le PAS finance les mêmes opérations que le PC classique, à l'exception des investissements locatifs. Il peut se conjuguer avec les prêts à taux zéro dont ils apparaissent comme l'utile complément.

Prêts à l'accession sociale

Récapitulatif PAS	1995	1996	1997	1998	1999
Nombre de mises en force	36.720	78.930	66.650	66.900	71.024
Montant moyen d'un prêt PAS	269 kF	287 kF	313 kF	347 kF	388 kF

Source : SGFGAS

Le total des crédits prévus pour l'accession sociale à la propriété dans le projet de budget pour 2001 s'élève à 5,855 milliards de francs soit un niveau comparable à 1999. Il est néanmoins possible de s'interroger sur le caractère suffisant de ces crédits compte tenu de la hausse des taux d'intérêt.

c) La « sécurisation »

Depuis le 1^{er} avril 1999 a été mis en place un dispositif de sécurisation de l'accession en deux volets :

- le premier s'adresse à tous les accédants sociaux à la propriété dans le neuf ou dans l'ancien ;
- le second est réservé aux salariés des entreprises assujetties au 1 % logement.

Le dispositif repose sur la signature de deux conventions entre l'Etat et l'UESL conclues le 4 février 1999.

La première convention concerne tous les accédants ayant souscrit un prêt en accession sociale (accompagné ou non d'un prêt à taux zéro). Ce dispositif est visible pour tous les accédants sociaux, puisqu'il figure sur le contrat de prêt. La sécurisation de l'accédant constitue ainsi le nécessaire complément de la sécurisation en cas de sinistres des pertes des établissements de crédit, déjà réalisée par le dispositif du FGAS.

Elle limite l'impact d'une perte d'emploi pour les accédants modestes. Un délai de carence d'un an court à partir de la perte d'emploi. Ensuite, l'intervention du 1 % logement permet d'alléger de moitié pendant 12 mois les annuités d'emprunt faisant l'objet d'une garantie au titre de l'article L. 312-1 du code de la construction et de l'habitation. Cette durée est

fractionnable en deux fois en cas de besoin. Le remboursement de l'avance ainsi faite est repoussée à la fin de la période d'endettement sans intérêt ni pénalité.

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

- avoir des revenus inférieurs aux plafonds du prêt à taux zéro ;
- être confronté au chômage ou à une diminution imprévue des ressources ;
- avoir au moins 40 % de taux de charges à caractère immobilier ou une baisse de 30 % des ressources.

L'aide est proposée sous la forme d'une avance sans intérêt, fonction du taux d'effort du ménage. L'aide consiste en une avance gratuite qui prend en charge 50 % de la mensualité des prêts immobiliers en cours dans la limite de 2.500 francs par mois, pour une durée maximum de 12 mois. Cette avance est remboursable sur une durée maximum de 10 ans, après différé de 6 mois au minimum et 2 ans au maximum. La durée de remboursement est fonction de critères fixés par l'UESL, en fonction du taux d'effort global constaté à la fin de la période de différé.

2. Les difficultés persistantes du logement locatif intermédiaire

De nombreux ménages perçoivent des revenus supérieurs aux plafonds permettant de demander un logement social sans pouvoir pour autant trouver un logement satisfaisant sur le marché libre.

Deux types de dispositifs ont été développés qui n'apportent pas de réponses suffisantes : les prêts locatifs intermédiaires et la mise en place d'un nouveau statut du bailleur privé.

a) L'essoufflement du PLI se confirme

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

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

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

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

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

Les ménages souhaitant accéder à un logement « PLI » ne doivent pas dépasser certains plafonds de revenus.

Ces plafonds de ressources sont réévalués au 1^{er} janvier de chaque année, en fonction de la variation annuelle de l'indice mensuel des prix à la consommation de l'ensemble des ménages (hors tabac) publié par l'INSEE. Exprimés sous la forme du cumul des revenus imposables à l'impôt sur le revenu (en francs) de chaque personne vivant au foyer du locataire au titre de l'avant-dernière année précédent l'année de la signature du contrat de bail :

Plafonds de ressources (plafonds en vigueur au 1^{er} janvier 2000 après réévaluation)

Nbre de personnes du ménage	Paris	Zone centrale Ile-de-France Hors Paris	Reste de l'Ile-de-France	Autres régions
1	176.275	155.537	129.614	103.691
2	248.859	217.752	186.644	145.167
3	321.443	269.597	238.490	176.275
4	383.657	321.443	269.597	212.567
5	425.133	373.289	300.704	238.490
6	466.610	414.765	331.812	264.413
pers. suppl.	41.477	41.477	31.107	25.923

Nombre de PLI distribués depuis 1993 (toutes formules confondues)

En nombre de logements financés ou agréés	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1993-1999
PLI-CDC (bailleurs sociaux)	4.000	6.000	6.000	4.700	3.300	3.000	1.000	28.000
PLI-CFF	3.000	2.300	2.800	4.100	2.500	2.200	1.700	18.600
PLI-CDE (personnes privées morales ou physiques)	1.100	1.000	1.200	800	800	400	- 100	5.200
TOTAL arrondi à la centaine la plus proche	8.100	9.200	10.000	9.600	6.700	5.600	2.600	51.800
dont en Ile-de-France	3.400	5.000	4.300	4.100	2.500	2.100	1.200	22.600

Source : Caisse des Dépôts et Consignations, Crédit Foncier de France et Comptoir des Entrepreneurs

Réalisation : DGUHC

Compte tenu de la hausse des prix des biens immobiliers depuis deux ans des pénuries apparaissent sur le marché de la location. Les ménages modestes rencontrent donc des difficultés croissantes à se loger dans des appartements familiaux en particulier dans les grands centres urbains. On ne peut que regretter dans ces conditions la baisse continue du nombre de PLI distribués depuis 1993. A cela s'ajoute le fait que les loyers restent souvent élevés compte tenu des charges locatives importantes et du niveau des impôts locaux toujours plus élevés pour les immeubles neufs ce qui donne lieu dans certains immeubles à des vacances difficilement acceptables compte tenu de la qualité de ces logements.

b) Le nouveau statut du bailleur privé

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

Le dispositif a une vocation pérenne, les incitations ne concernent pas seulement le secteur du logement neuf mais s'adressent aussi aux bailleurs de logements anciens. Par ailleurs, les aides ne sont pas seulement d'ordre fiscal. Le bailleur bénéficie de garanties contre les impayés et peut percevoir directement les allocations de logement social et familial. Enfin, dans les huit agglomérations¹ où est perçue la taxe sur certains logements vacants instituée par la loi du 29 juillet 1998, l'ANAH verse en sus de sa subvention initiale une majoration forfaitaire en cas de conventionnement à l'APL ou d'option pour le statut du bailleur privé.

¹ Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice, Cannes-Grasse-Antibes.

**Estimation du coût des mesures fiscales
contenues dans le statut du bailleur privé**

	Mesure dans le neuf (en MF)	Mesure dans l'ancien (en MF)
Année budgétaire 2000	96	50
Année budgétaire 2001	370	99
Année budgétaire 2002	735	149
Année budgétaire 2003	1.100	198
Année budgétaire 2004	1.465	248
Année budgétaire 2005	1.769	297

Source : Ministère de l'Economie et des Finances

B. LES DISPOSITIONS EN FAVEUR DE LA RÉHABILITATION DU PARC PRIVÉ

1. La réforme de l'ANAH

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

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

Pour l'année 2000, la subvention d'investissement inscrite dans la loi de finances initiale est de 2.200 millions de francs.

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 diminue sensiblement le coût des opérations et pourrait contribuer à favoriser le développement d'une demande nouvelle.

A compter du 1^{er} janvier 2001, dans le cadre du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, l'ANAH devrait avoir désormais vocation à intervenir sur l'ensemble du parc privé, qu'il appartienne à des propriétaires bailleurs ou à des propriétaires occupants. A ce titre, l'ANAH devrait prendre en charge l'attribution des PAH. Il en résulte que les crédits budgétaires relatifs à la PAH sont intégrés dans la subvention d'investissement de l'ANAH dans le projet de loi de finances initiale pour 2001, à l'exception

des crédits de paiement nécessaires au financement du solde des dossiers antérieurs au 1^{er} janvier 2001.

Compte tenu de cette fusion de crédits, la subvention globale d'investissement de l'ANAH inscrite au projet de loi de finances initiale est de 3 milliards de francs en autorisations de programme et de 2,260 milliards de francs en crédits de paiement consacrés à l'amélioration de l'ensemble du parc privé.

Bilan d'activité de l'ANAH depuis 1992

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
- PARC ANCIEN (construit avant 1948)								
♦ Subventions engagées (MF)	2.013	2.228	2.461	2.440	2.311	2.030	1.988	2.114
♦ Montant de travaux subventionnables (MF)	7.067	7.989	9.411	8.924	8.045	7.602	7.561	7.947
♦ Nombre de dossiers agréés	39.530	44.320	46.670	45.060	41.210	40.200	40.900	42.485
♦ Nombre de logements subventionnés	99.300	112.100	116.000	102.500	88.400	83.400	85.160	87.000
dont logements améliorés avec travaux sur parties privatives	56.200	60.000	67.750	62.800	55.400	51.800	52.270	53.800
- PARC RÉCENT								
♦ Subventions engagées (MF)	169	209	263	291	284	308	320	391
♦ Montant de travaux subventionnables (MF)	553	757	996	1.032	1.017	1.150	1.162	1.427
♦ Nombre de dossiers agréés	7.110	8.250	7.500	7.150	7.340	8.390	9.700	11.765
♦ Nombre de logements subventionnés	24.200	29.200	27.600	24.000	23.400	24.200	26.040	31.400
dont logements améliorés avec travaux sur parties privatives	11.400	13.100	14.050	13.500	11.600	13.500	15.030	17.200
- ENSEMBLE DU PARC								
♦ Subventions engagées (MF)	2.182	2.437	2.724	2.731	2.595	2.338	2.308	2.505
♦ Montant de travaux subventionnables (MF)	7.620	8.746	10.407	9.956	9.062	8.752	8.723	9.374
♦ Nombre de dossiers agréés	46.640	52.570	54.170	52.210	48.550	48.590	50.600	54.250
♦ Nombre de logements subventionnés	123.500	141.300	143.600	126.500	111.800	107.600	111.200	118.400
dont logements améliorés avec travaux sur parties privatives	67.600	73.100	81.800	76.300	67.000	65.300	67.300	71.000
- dont OPAH :								
♦ Subventions engagées (MF)	674	675	716	786	865	745	732	815
♦ Montant de travaux subventionnés (MF)	23.300	28.800	28.300	28.400	27.500	26.800	28.300	29.300
- dont PST :								
♦ Subventions engagées (MF)	268	328	317	426	479	374	360	436
♦ Montant de travaux subventionnés (MF)	3.300	3.900	3.600	4.200	4.300	3.200	3.050	3.470

2. La prime à l'amélioration de l'habitat (PAH)

La prime à l'amélioration de l'habitat est réservée aux propriétaires occupants dont les ressources ne dépassent pas 70 % des plafonds de ressources des anciens prêts aidés pour l'accession à la propriété (PAP). Le taux de base de la subvention est de 20 % (25 % dans les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) ; il est porté à 35 % lorsque les ressources sont inférieures à 50 % des plafonds PAP et à 60 % des plafonds PAP en OPAH copropriétés dégradées. Le coût des travaux est pris en compte

dans la limite d'un plafond de 70.000 francs qui peut être portée à 85.000 francs en Territoires Ruraux de développement Prioritaire (TRDP) ou dans les copropriétés dégradées.

Lorsque les travaux ont pour objet l'adaptation des logements aux personnes handicapées physiques, la subvention peut atteindre 50 % du coût des travaux dans la limite d'un plafond de travaux de 40.000 francs.

Les primes accordées par l'ANAH depuis 1992

PAH	Nombre de primes accordées	Montant total des primes en MF	Montant moyen unitaire en F (francs courants)
1992	52.276	559,0	10.694
1993	60.802	646,8	10.638
1994	68.771	728,9	10.599
1995	55.909	591,4	10.578
1996	72.510	767,0	10.578
1997	66.623	718,9	10.791
1998	69.419	761,8	10.974
1999	77.414	841,6	10.872

Source : Secrétariat d'Etat au logement

L'année 1996 s'était traduite par une hausse très sensible par rapport aux années antérieures du nombre de primes accordées et du montant total affecté. La raison en était l'abondement, en début de gestion 1996, de 200 millions de francs en autorisations de programme dans le cadre des mesures de relance de l'activité. La tendance à la progression démarrée en 1997 s'est poursuivie jusqu'en 1999 tant en nombre de primes accordées qu'en montant total affecté.

Le montant moyen unitaire des primes qui avait marqué une légère progression en 1997 et 1998 par rapport aux années antérieures est en légère diminution en 1999.

Les crédits budgétaires de l'ANAH depuis 1992

(en millions de francs)

	Dotations initiales (LFI)		Crédits disponibles		Dépenses effectives	
	AP	CP	AP	CP(1)	AP	CP(2)
1992	450,0	441,0	540,0	441,0	535,5	488,7
1993	400,0	435,5	614,5	635,5	614,0	509,4
1994	600,0	490,0	661,4	644,9	661,4	617,5
1995	601,0	601,0	526,0	635,4	526,0	647,7
1996	605,0	605,0	805,0	695,0	805,0	596,4
1997	600,0	710,0	825,0	935,0	800,0	577,0
1998	800,0	690,0	725,0	713,7	725,0	666,3
1999	815,0	765,5	715,5	778,7	715,5	726,4
2000	800,0	800,0	800,0	800,0	590,0(3)	nd

(1) Les crédits de paiement inscrits sur l'article 80 du chapitre 65.48 pour la prime à l'amélioration de l'habitat sont transférés en fin de gestion sur le budget des charges communes à partir duquel ils sont engagés. Les versements sont effectués au Crédit foncier de France, chargé de liquider cette aide de l'Etat. Le montant des crédits disponibles indiqués ci-dessus est celui antérieur au transfert.

(2) Source : Direction du Budget

(3) Situation au 31.08.2000

Dans le cadre du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, l'ANAH devrait avoir désormais vocation à intervenir sur l'ensemble du parc privé. A ce titre, en 2001, l'ANAH devrait prendre en charge, l'attribution de PAH. Il en résulte que les crédits budgétaires relatifs à la PAH sont intégrés dans la subvention d'investissement de l'ANAH dans le PLF 2001, à l'exception des crédits de paiement nécessaires au financement du solde des dossiers de PAH antérieurs au 1^{er} janvier 2001. Sa dotation s'élève dans le PLF 2001 à 3 milliards de francs, soit la somme des dotations affectées en 2000 à la PAH et à l'ancienne ANAH.

Le caractère très social de la PAH justifie le maintien des crédits budgétaires au niveau des derniers exercices budgétaires, compte tenu des besoins en réhabilitation du parc des propriétaires occupants. En effet, 3,4 % des logements de ce parc sont considérés comme étant « sans confort de base », c'est-à-dire qu'ils ne disposent pas à la fois d'eau, de WC et d'installations sanitaires.

Par ailleurs, la mise en place généralisée à compter du 15 septembre 1999 d'un taux réduit de TVA sur les travaux d'amélioration est de nature à favoriser le développement de la demande pour satisfaire ces besoins en réhabilitation, du fait de la baisse du coût des travaux qu'elle génère au profit du propriétaire.

* *

*

En définitive, le projet de budget qui nous est présenté n'est pas en lui-même un mauvais budget. Seulement, il comprend de nombreuses insuffisances relatives, notamment, à l'absence de renforcement des aides à l'accession sociale à la propriété et à l'insuffisance des aides en faveur du logement intermédiaire.

Il s'inscrit surtout dans un cadre politique plus général qui n'est pas satisfaisant. La réforme des aides à la personne aurait pu se faire à crédits constants. Il est à craindre que le Gouvernement ait créé une nouvelle « machine à produire des déficits » en cas de ralentissement de la croissance qu'auront à gérer ses successeurs.

Par ailleurs, la solution retenue à travers la loi SRU pour inciter les collectivités locales à construire des logements sociaux, à savoir une taxation pouvant déboucher sur un pouvoir de substitution du préfet, ne peut non plus nous satisfaire. Il s'agit là d'une marque de défiance à l'égard des collectivités locales à laquelle le Sénat s'est opposé fermement à chaque stade de la discussion du projet de loi.

C'est pourquoi votre commission des Affaires sociales a adopté un avis défavorable pour ces crédits du logement social en 2001, non sans inviter le Gouvernement à travailler sur des réformes permettant d'accroître véritablement le nombre de logements sociaux construits ainsi que la diversité de l'habitat social.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le jeudi 26 octobre 2000, sous la présidence de M. Jean Delaneau, président, la commission a procédé à **l'examen du rapport pour avis de M. Jacques Bimbenet** sur le projet de loi de finances pour 2001 (crédits consacrés au **logement social**).

M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a présenté les grandes lignes de son rapport pour avis (cf. exposé général du présent avis).

M. Guy Fischer, après avoir souligné les difficultés rencontrées par la politique du logement, a déclaré ne pas partager la conclusion du rapporteur pour avis. Il a insisté sur l'importance des besoins non satisfaits. Il a cité l'exemple du Rhône où 30.000 demandes de logement étaient en instance. Il a estimé que le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), ayant pour but de favoriser la mixité sociale, constituait un véritable enjeu de société. Il s'est félicité de la réforme des aides au logement engagée cette année. Il s'est inquiété de la faible consommation des crédits votés et du faible nombre des logements construits au premier semestre en estimant que, si cette tendance devait se confirmer, elle pourrait se traduire par un renforcement des inégalités.

M. Louis Boyer a estimé que les nouvelles missions de l'ANAH et le regroupement des crédits relatifs à ces différentes actions rendaient difficiles les comparaisons avec les dotations budgétaires des années précédentes.

M. Gilbert Chabroux a déclaré qu'il ne partageait pas les conclusions du rapporteur pour avis. Il a estimé que ce budget comportait des avancées importantes, notamment à travers la réforme des aides à la personne et l'harmonisation des barèmes. Il a souhaité rendre hommage à l'action du secrétaire d'Etat au logement, M. Louis Besson. Il a considéré que l'augmentation des aides apporterait un élément de réponse à la hausse des charges de chauffage que devront supporter les locataires du fait de la hausse des prix des ressources énergétiques.

En réponse aux différents intervenants, **M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis**, a rappelé qu'il avait souhaité présenter de manière objective les crédits du logement en insistant en particulier sur les réformes. Il a estimé néanmoins que celles-ci étaient insuffisantes et s'inscrivaient dans un cadre général qui ne pouvait satisfaire la majorité de la commission, ce qui justifiait sa proposition d'émettre un avis défavorable.

M. Jean Delaneau, président, a souligné qu'il était de plus en plus fait appel aux collectivités locales et en particulier aux conseils généraux pour satisfaire la demande de logement social, en particulier dans les petites communes.

A l'issue de ce débat, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés au logement social.

ANNEXE

-

GLOSSAIRE DES SIGLES

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

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

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

Au cours de sa réunion du 26 octobre 2000, la commission des Affaires sociales a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du logement social pour 2001.