

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XIV

LOGEMENT

Par M. Jean-Pierre PLANCADE,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 1805, 1861 à 1866 et T.A. 370.

Sénat : 88 et 89 (annexe n° 22) (1999-2000).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE - LES TENDANCES DU MARCHÉ DE LA CONSTRUCTION	7
I. LA REPRISE DE L'ACTIVITÉ POUR LE SECTEUR DU BÂTIMENT	7
A. UN REDRESSEMENT EN 1998.....	7
B. UNE CROISSANCE DU SECTEUR DU BÂTIMENT CONFIRMÉE EN 1999.....	8
C. DES PRÉVISIONS OPTIMISTES POUR 2000.....	9
II. DES PRÉVISIONS ENCOURAGEANTES AU NIVEAU EUROPÉEN	10
DEUXIÈME PARTIE - LE MAINTIEN DES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES FAVORABLES AU LOGEMENT	12
CHAPITRE PREMIER - LE FINANCEMENT DES AIDES À LA PERSONNE	15
I. RAPPEL DU MODE DE FINANCEMENT DES AIDES À LA PERSONNE	16
II. L'ACTUALISATION DES BARÈMES DES AIDES AU LOGEMENT	19
III. LES ORIENTATIONS DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE D'AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	20
CHAPITRE II - DES MOYENS RENFORCÉS POUR LUTTER CONTRE L'EXCLUSION	22
I. MISE EN OEUVRE DE LA LOI DU 29 JUILLET 1998 D'ORIENTATION RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS	22
II. DES MOYENS BUDGÉTAIRES ACCRUS POUR LES DÉPENSES DE SOLIDARITÉ	24
A. UN EFFORT FINANCIER IMPORTANT POUR LES FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LE LOGEMENT.....	25
B. LA PROGRESSION DES CRÉDITS SERVANT AU FINANCEMENT DE L'ALLOCATION DE LOGEMENT TEMPORAIRE.....	27
C. LES MESURES NOUVELLES DE LUTTE CONTRE LE SATURNISME.....	28
CHAPITRE III - UNE VOLONTÉ DE RELANCE DU LOGEMENT SOCIAL	29
I. LE CONSTAT : LA SOUS-CONSOMMATION CHRONIQUE DES PRÊTS LOCATIFS SOCIAUX	29

II. UNE NOUVELLE RÉGLEMENTATION POUR RELANCER LE LOGEMENT SOCIAL	32
A. RAPPEL DE LA RÉGLEMENTATION EXISTANTE AU 1 ^{ER} JANVIER 1999.....	32
B. LA MISE EN PLACE DU PRÊT LOCATIF À USAGE SOCIAL (PLUS).....	33
C. LA RÉHABILITATION DU SECTEUR LOCATIF SOCIAL À TRAVERS LA PALULOS.....	37
D. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES INSCRITS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2000.....	38
III. LES AUTRES MESURES D'ENCOURAGEMENT POUR LE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL	39
CHAPITRE IV - LES AIDES AU PARC DE LOGEMENTS PRIVÉS	41
I. DES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES ET CONVENTIONNELLES QUI CONFORTENT L'ACCESSION SOCIALE	41
A. LE FINANCEMENT DU PRÊT À TAUX ZÉRO EST CONFORTÉ AU NIVEAU BUDGÉTAIRE.....	41
1. <i>Bilan du dispositif</i>	41
2. <i>Les ressources affectées au financement du prêt à taux zéro.</i>	43
B. LE SOUTIEN DU 1 % À L'ACCESSION SOCIALE.....	44
II. UN SOUTIEN RÉAFFIRMÉ AU LOGEMENT PRIVÉ	46
A. LA RECONDUCTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES EN MATIÈRE DE RÉHABILITATION DU PARC PRIVÉ.....	46
1. <i>L'activité en forte progression de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)</i>	46
2. <i>Bilan d'utilisation de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH)</i>	48
3. <i>Le bilan des opérations programmées de l'habitat (OPAH)</i>	50
B. LES PROJETS DE RÉFORME ENVISAGÉS POUR L'ANAH, LA PAH ET LES OPAH.....	50
1. <i>L'unification et la simplification des procédures d'intervention sur le parc de logements privés</i>	50
2. <i>La réforme des opérations programmées de l'habitat</i>	51
III. LES MESURES FISCALES EN FAVEUR DU PARC DE LOGEMENTS PRIVÉS	52
A. L'APPLICATION DU TAUX RÉDUIT DE TVA SUR LES TRAVAUX RÉALISÉS DANS LES LOGEMENTS.....	52
B. L'ALLÈGEMENT DES DROITS DE MUTATION.....	53
C. LE REMBOURSEMENT DU DOUBLE VERSEMENT DU DROIT ACQUITTÉ AU TITRE DES LOYERS ENCAISSÉS ENTRE LE 1 ^{ER} JANVIER ET LE 30 SEPTEMBRE 1998.....	54

D. LA MISE EN ŒUVRE DU STATUT DU BAILLEUR PRIVÉ CONFORTÉE PAR LE 1 % LOGEMENT.....	56
---	----

Mesdames, Messieurs,

Pour 2000, les crédits demandés pour l'urbanisme et le logement progressent de 6 % pour s'établir à 48,19 milliards de francs ; mais à périmètre constant et compte tenu de la clôture de deux comptes d'affectation spéciale, ils diminuent de 2,3 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement par rapport à 1999.

Les moyens d'engagement en faveur du seul logement s'élèvent à 48,078 milliards de francs. en baisse de 1,26 %. En réalité, l'effort gouvernemental, qui est conforté en ce qui concerne le logement, bénéficie d'une meilleure conjoncture économique, ce qui fait mécaniquement baisser les crédits d'aide à la personne et les dotations pour le prêt à taux zéro, puisque globalement les ressources des bénéficiaires s'améliorent et que la participation des employeurs assise sur les salaires augmente.

Ce projet de budget confirme, une nouvelle fois, la priorité donnée au logement par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale de juin 1997. Plus précisément, les crédits du logement s'articulent autour de quatre axes prioritaires :

- le soutien au parc privé ;
- une politique de justice sociale ;
- une fiscalité encourageante pour le logement et l'investissement immobilier ;
- une priorité confirmée pour le logement social.

Il convient surtout d'appréhender la lecture de ces crédits budgétaires de manière large, en prenant en compte l'ensemble des mesures fiscales qui sont adoptées en faveur du logement.

Comment ne pas souligner, en effet, la forte croissance de l'effort public total en faveur du logement qui passe de 165 à 192 milliards de francs ? Les aides à la pierre n'y représentent plus que 7 % du total et les aides à la personne diminuent de 21,5 % à 18,2 %, mais l'essentiel du rééquilibrage se fait au profit des aides fiscales, qui devraient représenter 32 % des aides au logement en 2000.

PREMIÈRE PARTIE

LES TENDANCES DU MARCHÉ DE LA CONSTRUCTION

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

A. UN REDRESSEMENT EN 1998

Après le recul de 1,5 % enregistré en 1997, l'activité du bâtiment a progressé de 1,8 % en 1998. Cette reprise résulte d'un environnement économique plus favorable et a été soutenue par l'adoption de mesures incitatives spécifiques, en particulier le dispositif d'amortissement fiscal de l'achat d'un logement neuf destiné à la location, dit « Périssol ».

L'augmentation de l'activité de construction est imputable tant à la maison individuelle qu'au logement collectif et elle a été particulièrement marquée au second semestre de l'année (+6,6 % en prix constants). **Le nombre de logements autorisés a augmenté de 61 % au dernier trimestre 1998, par rapport à la même période en 1997 et s'établit sur l'année à 376.000 contre 300.000 en 1997, soit une hausse de 25 %.** Ceci résulte pour partie d'un effet de calendrier, lié à la prochaine disparition du dispositif « Périssol ».

Le nombre de logements mis en chantier a progressé de 260.000 à 283.000 unités, soit +9 %, alors qu'il avait légèrement diminué en 1997. La progression est plus forte, dans le secteur de la maison individuelle (+14.500 unités) que dans le logement collectif (+6.300 unités).

Les travaux d'entretien de logement, après avoir augmenté de 1,1 % en 1997, ont crû seulement de 0,7 % en prix constants, en 1998. La croissance de l'activité a été limitée du fait de la diminution des travaux financés par les prêts à taux zéro. Par ailleurs, une sous-consommation des aides de l'Etat a été observée : 9.500 logements seulement ont été financés par des prêts locatifs à loyers modérés, d'intégration ou en acquisition amélioration sur les 21.000 prévus. Enfin, une annulation de 100 millions de francs,

inscrite dans la loi de finances rectificative pour 1998, a été appliquée aux primes à l'amélioration de l'habitat.

Dans le secteur des locaux non résidentiels, les autorisations de construire ont progressé de 15 %, et les mises en chantier de 9 % en 1998, après avoir diminué pendant sept années consécutives. Les marges de manoeuvre budgétaires retrouvées par les collectivités locales et, surtout, la forte reprise de l'investissement des entreprises du secteur concurrentiel -en particulier dans les secteurs de l'industrie (+14 %), du commerce (+21 %) et des bureaux- ont contribué à ce retournement de tendance.

Après avoir été stable, en prix constants en 1997, l'activité liée aux travaux d'entretien de bâtiment non résidentiel a progressé de 1 % en 1998.

En 1998, l'emploi dans la branche construction progresse si on intègre le travail intérimaire. La diminution du chômage dans le secteur de la construction, amorcée en 1997, s'est accélérée en 1998.

B. UNE CROISSANCE DU SECTEUR DU BÂTIMENT CONFIRMÉE EN 1999

Les prévisions d'activité pour 1999 élaborées par le ministère de l'équipement s'articulaient autour de deux hypothèses. Dans l'hypothèse haute -caractérisée par le maintien d'un environnement économique favorable pour tous les segments du marché- l'activité de construction et d'entretien du bâtiment pouvait croître de 6 %, en prix constants en 1999. La construction de logements progressait alors de 15 % en volume, avec un niveau de construction atteignant 320.000 logements (et l'activité de construction et d'entretien du bâtiment non résidentiel atteignait +5,9 % en prix constants).

Dans l'hypothèse basse -caractérisée par les difficultés du secteur, notamment chez les petites entreprises, pour répondre à la demande et l'insuffisante construction de logements sociaux-, l'activité des entreprises du bâtiment progressait de 5 %, avec une augmentation de 11,5 % en volume de la production de logements neufs et une quasi stabilisation des travaux d'entretien. La production annuelle de logements était alors évaluée à 310.000 unités.

Selon la Fédération française du bâtiment, **les statistiques disponibles fin juillet 1999 font état d'une progression de 4,5 % en volume de l'activité du bâtiment sur les douze derniers mois, essentiellement due à la construction neuve, tant dans le résidentiel que dans le non-résidentiel.**

Dans le résidentiel, les chiffres de mai à juillet sont en net recul par rapport à la même période en 1998 soit 8,8 %, mais le niveau annuel de construction correspondant est de 305.000 logements.

Le volume des mises en chantiers progresse -tous secteurs confondus- de 19,8 % sur un an, **ce qui se traduit par 321.000 logements résidentiels commencés fin juillet 1999.** Après une très forte hausse, la construction dans le secteur de la maison individuelle se ralentit, mais le rythme du collectif se redresse nettement, malgré la baisse du secteur locatif social.

Les perspectives pour 1999 sont également très bonnes pour la construction de bâtiments non résidentiels. Les permis de construire ont progressé de 16,9 % sur douze mois, dans le non-résidentiel (hors bâtiments agricoles). Les mises en chantier du premier trimestre 1999 confirment la tendance avec 38 % d'augmentation pour les bâtiments industriels et 36 % pour les bureaux par rapport au 1^{er} trimestre 1998.

Après sept années au cours desquelles il a perdu plus de 200.000 emplois, **le secteur du bâtiment recommence à embaucher, et devrait créer près de vingt cinq mille emplois en 1999.**

Ces résultats sont dus, certes, à la persistance d'un environnement économique favorable, mais aussi aux mesures institutionnelles tant fiscales que budgétaires adoptées en 1999 pour soutenir l'activité du secteur.

C. DES PRÉVISIONS OPTIMISTES POUR 2000

Le secteur du bâtiment devrait bénéficier en 2000 d'un environnement économique plus porteur qu'en 1999. En effet, tous les instituts de conjoncture anticipent une accélération du rythme de croissance du PIB et de celui de l'investissement des entreprises. Par ailleurs, la consommation des ménages devrait croître à un rythme proche de celui de 1999. En outre, l'absence de tensions inflationnistes chez nos principaux partenaires devrait induire une stabilisation des taux d'intérêt à long terme.

L'activité des entreprises du bâtiment devrait être importante dans le secteur de l'entretien et de la rénovation, compte tenu de la réduction du taux de TVA sur les travaux décidée par le projet de loi de finances.

S'agissant de la construction de logements, les perspectives de construction dans le logement social devraient également s'améliorer compte tenu des mesures adoptées pour assainir la situation des organismes HLM.

Toutefois, les prévisions de mise en chantier de logements pour 2000 aboutissent à un niveau de construction d'environ 306.000 logements, et l'essentiel de cette diminution incomberait au logement locatif privé.

L'activité liée à la construction neuve et à l'entretien-rénovation de bâtiments non résidentiels, par l'effet mécanique de la croissance des mises en chantier enregistrées en 1999 (+14 % fin juin 1999, sur les douze derniers mois) et compte tenu d'un climat économique général favorable à l'investissement, pourrait continuer d'augmenter en 2000 à un rythme au moins égal à celui attendu cette année.

II. DES PRÉVISIONS ENCOURAGEANTES AU NIVEAU EUROPÉEN

En 1999, la croissance du secteur de la construction, dans l'Union européenne, devrait dépasser celle du PIB (respectivement +2,4 % et +1,8 %).

Pour 2000, la croissance globale du secteur devrait être plus modérée avec +2,1 %, soit +2 % dans le bâtiment, +1,3 % dans le logement neuf et +2,5 % pour l'entretien-amélioration.

L'Union Européenne a enregistré un ralentissement de l'activité de la construction à partir du courant de l'année 1991, sauf en 1994 et 1995, jusqu'à un rétablissement courant 1997, confirmé en 1998 et surtout en 1999. Cette moyenne masque des évolutions contrastées d'un pays à l'autre.

Ainsi, aux Pays-Bas, l'activité s'est maintenue globalement et n'a reculé qu'en 1993, à la suite du fort repli de la construction de bâtiments privés neufs, entre 1992 et 1994. En Belgique, un léger ralentissement a été enregistré en 1993 et 1996, avec une forte progression dès 1997.

En revanche, dans d'autres pays, le ralentissement de l'activité a duré de deux à trois ans en général, et il a pu atteindre jusqu'à 10 % de l'activité en un an. Cette récession a été précoce au Royaume-Uni de 1991 à 1993, et a été liée principalement au fort recul du bâtiment non-résidentiel neuf. En Espagne, suite à l'achèvement des grands travaux de 1992, le ralentissement a été prononcé en 1992 et 1993 dans tous les secteurs, de même qu'en Italie de 1992 à 1994. En Allemagne, le ralentissement intervenu plus tardivement, du fait du soutien des travaux liés à la réunification, est imputable à la forte diminution des investissements publics à partir de 1995, mais une reprise est prévue pour 2000.

EVOLUTION DE LA CONJONCTURE DU SECTEUR DU BÂTIMENT DANS LES PRINCIPAUX PAYS D'EUROPE

	Vol. en 1998 milliards d'Ecus (1)	1996	1997	1998	1999*	2000**
Allemagne	165	-2,6	-2,2	-4,5	-0,2	+1
Italie	80,5	+1,8	-0,6	+1,2	+2,9	+1,4
Espagne	39	+3,9	+5,3	+6,3	+6,2	+3,7
Royaume-Uni	77	+1,8	+2,6	+2,3	+2,8	+2,9

*estimation

**prévision

(1) 1 Ecu 1998 = 6,559 FF

Source : Euroconstruct - Juin 1999

EVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS COMMENCÉS DANS LES PRINCIPAUX PAYS D'EUROPE

(en milliers de logements commencés)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*	2000**
Allemagne (1)	456	574	603	485	501	432	410	390
France	257	302	286	274	272	285	320	
Italie	255	265	247	215	211	213	215	216
Espagne	219	270	310	284	340	432	400	325
Royaume-Uni	185	200	167	174	187	182	177	179

(1) Terminés - A partir de 1996, l'Allemagne a exclu les logements achevés dans des bâtiments à usage autre que d'habitation, soit 93.000 unités en 1996 et 35.000 annuellement dans les années suivantes

* Estimation

** Prévision

DEUXIÈME PARTIE

LE MAINTIEN DES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES FAVORABLES AU LOGEMENT

● **Dans le projet de loi de finances pour 2000, le budget de l'urbanisme et du logement progresse de 6 % pour s'établir à 48,19 milliards de francs en crédits de paiements.** Le montant des autorisations de programme est arrêté à 13,47 milliards de francs contre 13,21 milliards de francs en 1999.

Mais plusieurs modifications de structure importantes, se traduisant par des réintégrations de crédits dans le budget du logement, doivent être prises en compte pour apprécier la progression effective de ce budget.

La présentation du budget, à structure constante, se traduit par une diminution de 2,3 % pour 2000 en moyens de paiements et de 3,25 % pour les autorisations de programmes.

**EVOLUTION DU BUDGET DE LOGEMENT 1999/2000
(À STRUCTURE CONSTANTE)**

(en millions de francs)

	Budget voté 99		PLF 2000		Evolution LFI 99/PLF 2000	
	AP	DO/CP	AP	DO/CP	AP	CP
TITRE III		34		109		220,6 %
TITRE IV		35 498		35 252		-0,7 %
Total dépenses ordinaires	0	35 532	0	35 361	0	-0,5 %
TITRE V	269	261	267	164	-0,74 %	-37,2 %
TITRE VI	13 660	13 545	13 209	12 671	-3,30 %	-6,5 %
Total dépenses en capital	13 929	13 806	13 476	12 835	-3,25 %	-7,0 %
TOTAL	13 929	49 338	13 476	48 196	-3,25 %	-2,3 %

● **Les principales modifications de structure résultent de la suppression de deux comptes d'affectation spéciale**, dont les crédits correspondants sont -pour leur quasi-totalité- inscrits sur le budget du logement et de l'urbanisme :

– **la suppression du compte d'affectation spéciale n° 902-22 « Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France »**, se traduit par la réintégration, dans le budget de l'urbanisme et du logement, des crédits finançant les subventions versées au titre des acquisitions foncières pour l'implantation de logements locatifs sociaux. En 1998, les crédits inscrits s'élevaient à 460 millions de francs en autorisations de programme. Dans le projet de loi de finances pour 2000, ils sont fixés à 418 millions de francs et inscrits au chapitre « Construction et amélioration de l'habitat » (chap. 65-48). Les crédits de paiements s'élèvent à 145 millions de francs. Les autres crédits, pour un montant de 180 millions de francs en autorisations de programme et de 60 millions de francs en crédits de paiement, sont répartis sur des chapitres relevant de l'urbanisme ;

– **pour achever la rebudgétisation du financement du prêt à taux zéro, les crédits inscrits en 1999 sur le compte d'affectation spéciale n° 902-30 « Fonds pour le financement de l'accession à la propriété » sont inscrits sur le budget du logement**, au chapitre 65-48. En 1999, 3,13 milliards de francs étaient inscrits sur le compte d'affectation spéciale pour financer le versement de la seconde moitié de la subvention due pour les prêts mis en force en 1998.

● **Entre 1989 et 2000, l'ensemble des aides publiques (budgétaires, publiques non budgétaires et fiscales) est passé de 120,7 milliards de francs à 192,7 milliards de francs soit une progression de 60 % sur dix ans.**

Dans cet ensemble, les aides à la pierre ne représentent plus que 7 %, les aides à la personne 18,2 % et les dépenses fiscales 31,2 %.

Entre 1999 et 2000, les aides publiques passent de 164 à 192 milliards de francs et l'essentiel de cet accroissement provient du poste « dépenses fiscales » (22 millions), avec la modification du régime de la TVA sur les travaux effectués dans les locaux d'habitation.

(en millions de francs)

	1989		2000	
		% total		% total
Dépenses aides à la pierre	18 207	15,09	13 483	6,99
Dépenses aides à la personne	19 220	15,92	35 065	18,19
Autres dépenses sur budgets autres que celui du logement	13 058	10,82	16 305	8,46
Dépenses publiques non budgétaires (contributions sociales)	36 210	30,00	66 246	34,37
Dépenses fiscales (déductions et exonérations)	34 001	28,17	61 610	31,97
TOTAL	120 696	100,00	192 709	100,00

Parallèlement, les prélèvements fiscaux opérés sur le logement diminuent. En intégrant les deux baisses sur les droits de mutation et la suppression du droit de bail, les allègements pourraient atteindre 10 milliards de francs.

Ce double mouvement permet de rééquilibrer progressivement la balance entre aides et prélèvements qui, depuis 1985 était très défavorable au logement.

● Les priorités de la politique du logement défendues à travers le projet de loi de finances pour 2000 portent sur :

- la relance du logement social ;
- le soutien au parc privé ;
- la lutte contre les exclusions ;
- des mesures fiscales favorables au logement.

CHAPITRE PREMIER

LE FINANCEMENT DES AIDES À LA PERSONNE

Dans le projet de loi de finances pour 2000, la dotation budgétaire prévue pour le financement des aides personnelles au logement s'élève à **34,3 milliards de francs** contre 34,62 milliards de francs en 1999, soit une diminution de 0,80 %.

Cette diminution est exclusivement liée aux effets de l'amélioration de la conjoncture économique. En effet, la baisse du chômage réduit les besoins d'aide des ménages les plus modestes et les ressources affectées par les employeurs au financement des aides personnelles au logement sont accrues. Cet effet a justifié, en 1998 et 1999, deux mesures d'annulation de crédits portant respectivement sur 846 et 600 millions de francs.

La dotation budgétaire demandée pour 2000 se décompose ainsi :

– la contribution au Fonds national de l'habitat (FNH) qui finance l'aide personnalisée au logement est fixée à **15,8 milliards de francs** ;

– la contribution au Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui finance l'allocation de logement sociale progresse légèrement pour atteindre **18,54 milliards de francs**.

Compte tenu des reports de crédits non consommés en 1999, les dépenses réelles au titre des aides à la personne en 2000 seront supérieures au montant des crédits consommés en 1999.

I. RAPPEL DU MODE DE FINANCEMENT DES AIDES À LA PERSONNE

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

– l'allocation de logement à caractère familiale (ALF), créée par la loi du 1^{er} septembre 1948, intégralement financée par les cotisations allocations familiales des employeurs ;

– l'allocation de logement sociale (ALS), créée par la loi du 16 juillet 1971, financée par le FNAL qui est alimenté par une contribution de l'Etat et une cotisation des employeurs. Cette allocation est attribuée, depuis le 1^{er} janvier 1993, à toute personne, sous seule condition de ressources, qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL ;

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

Le champ d'application de l'APL comprend :

– en accession à la propriété : les logements financés avec des prêts aidés par l'Etat (prêts d'accession à la propriété ou prêts conventionnés) ;

– en secteur locatif : les logements conventionnés, financés avec des PLA 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.

Ces trois aides sont versées sous condition de ressources aux personnes qui s'acquittent d'un minimum de loyer ou de mensualité et sous réserve que le logement constitue leur résidence principale.

Le barème des aides tient compte de la situation familiale du demandeur, du montant du loyer dans la limite d'un plafond, et de ses ressources calculées sur l'année n - 1 ainsi que, s'il y a lieu, de celles de son conjoint et des personnes vivant habituellement à son foyer.

● **La participation de l'Etat au financement des aides à la personne se fait à travers le FNAL, pour ce qui est de l'allocation de logement social et le FNH, pour ce qui est de l'aide personnalisée au logement.**

Ces fonds, outre les dotations budgétaires sont également alimentés par le produit de cotisations provenant des régimes de prestation familiales et le produit de cotisations à la charge des employeurs.

S'agissant du FNAL, une première cotisation, à la charge de tous les employeurs, s'élève à 0,10 % du salaire plafonné. La seconde, concernant les seuls employeurs de plus de neuf salariés, à l'exception de l'Etat et des collectivités locales, est calculée sur la totalité du salaire. Son taux, fixé à 0,10 % jusqu'en 1986, a été régulièrement augmenté et depuis la loi du 26 juillet 1991, il est de 0,40 %. Les contributions des employeurs sont ainsi passées, entre 1991 et 1998, de 6,03 millions de francs à 9,05 milliards de francs. On peut également rappeler que le FNH est alimenté par une contribution du FNAL, représentant les allocations de logement (familiales ou sociales) qui auraient été financées par les régimes de prestations familiales en l'absence d'APL. En 1998, la contribution du FNAL est estimée à 4,46 milliards de francs.

En ce qui concerne la nomenclature budgétaire, ceci amène à s'interroger, comme le souligne le rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 1998, sur la pertinence de deux articles budgétaires au chapitre 46-40 finançant chacun un fonds, puisque l'un d'entre eux verse une contribution à l'autre.

● **Les prestations versées en 1997 s'élèvent à 77 milliards de francs et se décomposent ainsi :**

(en milliards de francs)

	APL	ALS	ALF	TOTAL
Locatif	30,63	21,25	13,54	65,42
Accession	8,03	0,53	3,27	11,83
TOTAL	38,66	21,78	16,81	77,25

Source : balances comptables 1997 CNAF et CCMSA (chiffres provisoires)

Les 77,25 milliards de francs d'aides versées se partagent à parts sensiblement égales entre APL et allocations logement (ALF + ALS). **Les aides au secteur locatif, très nettement majoritaires, représentent 84,68 % des prestations.**

Les aides servies aux étudiants peuvent être estimées à 6,1 milliards de francs (dont 4,7 milliards de francs en ALS). Après une très relative stabilisation du nombre des bénéficiaires à l'issue de la montée en charge du « bouclage » de l'ALS, on constate une nouvelle augmentation du nombre d'étudiants bénéficiaires entre 1997 et 1998, qui s'élève désormais à 690.000 pour l'ensemble des allocations, soit 12,9 % du total des bénéficiaires.

• **Le nombre des bénéficiaires des aides au logement au 31 décembre 1998 s'élève à 6 millions de personnes et se répartit ainsi :**

(en milliers)

	Location	Accession	TOTAL
Aide personnelle au logement (APL)	2 292	575	2 867
Allocation de logement sociale (ALS)	2 167	68	2 235
Allocation de logement familiale (ALF)	901	300	1 201
TOTAL	5 360	943	6 303

*Source : Statistiques de bénéficiaires CNAF et CCMSA
Chiffres non définitifs*

En ce qui concerne les bénéficiaires de l'APL-accession, on peut remarquer que leur nombre diminue régulièrement depuis 1991, puisqu'il est passé de 852.000 à 575.000 au 31 décembre 1998. Cette diminution n'est d'ailleurs pas totalement compensée par l'augmentation des bénéficiaires de l'ALS-accession (+42.000 personnes entre 1991 et 1998). Au total, le nombre des bénéficiaires des aides personnelles au logement en accession a diminué de 13 % et s'élève à 943.000 personnes.

Ce mouvement s'explique d'une part, par la « sortie » des bénéficiaires d'APL dont la situation financière s'est améliorée ou qui ont remboursé par anticipation leur prêts ouvrant droit à l'APL (prêts d'accession à la propriété ou prêts conventionnés), d'autre part, par les différentes mesures de maîtrise des dépenses d'APL (taux d'effort minimal) qui ont été prises depuis plusieurs années, et qui n'ont pas été prises pour les autres allocations logement.

Cependant, à l'occasion de l'actualisation des barèmes au 1^{er} juillet 1999, il a été décidé que la même règle du taux d'effort minimal serait appliquée en APL et en AL. En l'occurrence, la mensualité acquittée, majorée du montant des charges forfaitaires du barème, doit correspondre à au moins 25 % des revenus mensuels, sinon elle est

réduite d'autant pour que ce taux d'effort, calculé avec charges, soit atteint. Le fait de calculer le taux d'effort avec charges assouplit la règle qui était appliquée en APL puisque le calcul s'effectuait auparavant sans les charges.

II. L'ACTUALISATION DES BARÈMES DES AIDES AU LOGEMENT

- Comme en 1997 et 1998, le Gouvernement a poursuivi sa politique d'actualisation et de revalorisation des barèmes des aides personnelles au logement.

Au 1^{er} juillet 1999, un montant de **1,1 milliard de francs** en année pleine a été consacré à l'actualisation du barème des aides personnelles au logement.

Celle-ci a permis d'augmenter les loyers plafonds des « petits ménages » (isolés et couples sans enfant) en APL et en AL et de commencer l'alignement progressif -prévu sur trois ans- des loyers plafonds des familles du parc privé sur ceux de l'APL comme cela a été décidé lors de la Conférence familiale du 12 juin 1998.

Les différents paramètres ont été actualisés selon des taux variables tenant compte, pour le calcul des loyers plafonds, des charges de famille. Par ailleurs, le forfait charge a été revalorisé de 1,3 %.

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

- en ce qui concerne les accédants à la propriété, pour tenir compte des renégociations des prêts conventionnels (PC) et à l'instar de la mesure prise au 1^{er} juillet 1998 pour les bénéficiaires de PAP, la progression annuelle automatique des mensualités plafonds des bénéficiaires de PC à taux fixes et à mensualités progressives souscrits entre 1^{er} juillet 1981 et le 31 décembre 1991 a été supprimée et les mensualités plafonds maintenues au niveau atteint au 1^{er} juillet 1998 ; on peut rappeler également que le taux d'effort minimal des nouveaux accédants en APL et en AL, calculé avec le forfait de charge du barème, est fixé à 25 % ;

- en ce qui concerne les étudiants, ceux-ci se verront appliquer un revenu minimum différent selon leur statut de boursier ou de non boursier, soit respectivement 24.000 F ou 25.000 F. Le nouveau revenu minimum des non boursiers est applicable à compter du 1^{er} juillet 1999 pour les nouveaux demandeurs et le sera au 1^{er} juillet 2000 pour l'ensemble des non boursiers ;

- pour ce qui est de l'évaluation forfaitaire des ressources, au premier renouvellement du droit d'un ménage dont les ressources ont été évaluées forfaitairement en ouverture de droit, il sera procédé à une nouvelle évaluation forfaitaire sur la base des revenus du mois de mai précédant le renouvellement et non sur la base des revenus retenus pour l'ouverture de droit. Par ailleurs, le montant de ressources forfaitaire appliqué aux employeurs et travailleurs indépendants, actuellement fixé à 82.000 francs a été ramené à 60.500 francs au 1^{er} juillet 1999 et le sera à 48.500 francs au 1^{er} juillet 2000, ce qui correspond à la base ressources d'une personne percevant le SMIC ;

– enfin, pour les DOM, les références de loyers plafonds pour le calcul de l'AL ont été réduites de quatre à trois, les logements construits avant le 1^{er} janvier 1976 bénéficiant du barème actuellement applicable aux logements construits entre le 1^{er} janvier 1976 et le 31 décembre 1985.

Il convient de signaler que le Gouvernement cherche à accélérer les procédures d'actualisation des barèmes, malgré la multiplicité des consultations obligatoires, afin que les organismes payeurs puissent mettre en œuvre le dispositif dès le 1^{er} juillet de façon effective, sans application rétroactive.

En outre, en 2000, le Gouvernement poursuivra cette politique de revalorisation et d'actualisation des barèmes afin de ne pas porter atteinte aux ressources des personnes les plus modestes.

Par ailleurs, tenant compte des conclusions d'un rapport d'étape élaboré en avril 1999 par un groupe de travail constitué au sein de la CNAF depuis mai 1997, **le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2000, deux mesures favorables aux jeunes de moins de 25 ans, en situation précaire, c'est-à-dire non fonctionnaires, et ne bénéficiant pas d'un contrat à durée indéterminée :**

– la première consiste, à l'ouverture du droit, à évaluer les ressources prises en compte pour le calcul des aides personnelles au logement sur la base d'un revenu annuel reconstitué en multipliant par 9 (au lieu de 12 dans la réglementation actuelle) le revenu perçu le mois d'entrée dans les lieux ;

– la deuxième a pour objet de permettre aux mêmes catégories de jeunes qui en feront la demande, de voir réviser à la hausse le montant de leur aide en cours de période de paiement lorsque leurs ressources diminuent de manière significative, notamment dans des cas actuellement non prévus par la réglementation, comme l'acceptation d'un emploi à temps partiel ou moins bien rémunéré.

III. LES ORIENTATIONS DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE D'AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

● Globalement, chacun s'accorde à reconnaître le caractère éminemment social du système des aides personnelles au logement, car le mode de calcul du dispositif permet non seulement de s'adapter aux ressources de la famille mais aussi de tenir compte de la charge financière représentée par le logement.

En revanche, ce système souffre d'une trop grande complexité qui est le résultat d'une stratification progressive, au cours des 40 dernières années, de différentes mesures, comme la généralisation progressive de ces aides à de nouvelles catégories de logements et de bénéficiaires ou celles résultant de la nécessaire maîtrise des dépenses. C'est ainsi que coexistent plusieurs barèmes tant en locatif ordinaire que pour les logements foyers

ou encore, en accession à la propriété, ce qui ne favorise pas l'équité sociale puisque, pour des charges de logement, à ressources et à situations familiales égales, les ménages ne perçoivent pas le même montant d'aide.

Le dispositif actuel souffre également d'un dysfonctionnement important dû au fait que les ressources prises en compte pour le calcul des aides sont les ressources imposables. En conséquence, les bénéficiaires de minima sociaux, non soumis à l'impôt, reçoivent des aides d'un montant plus élevé que les personnes qui perçoivent de petits revenus d'activité. Il est clair que cette situation n'est pas satisfaisante sur le plan de l'équité sociale, et qu'elle n'incite pas à la reprise d'une activité déclarée. Enfin, la réglementation actuelle ne tient pas suffisamment compte du nouveau contexte de précarité du travail qui touche particulièrement les bénéficiaires d'aides personnelles. Ces derniers sont, en définitive, pénalisés s'ils acceptent de prendre un emploi moins bien rémunéré.

A l'inverse, et dans certains cas exceptionnels, le mode de calcul de l'aide personnelle, s'il laisse toujours une partie de la dépense à la charge du bénéficiaire conformément à l'article L.301-1 du code de la construction et de l'habitation, peut être biaisé s'agissant de la prise en compte des charges locatives.

En effet, l'aide est calculée sur la base d'un forfait de charges ajouté au loyer proprement dit, qui peut être supérieur aux charges effectivement quittancées par le propriétaire. Cette situation se rencontre parfois quand le ménage paye directement certaines dépenses telles que le chauffage ; dans un nombre très réduit de cas, cela peut conduire à une aide supérieure à la quittance totale, incluant les charges. Néanmoins, cela ne signifie pas pour autant que l'aide est supérieure à la dépense réelle de logement puisque, indépendamment des sommes versées au propriétaire, le bénéficiaire doit payer directement certaines charges.

Enfin, il faut mentionner les effets pervers, dénoncés par le rapport Bouché¹, du versement par tiers payant des allocations logements, permettant de maintenir une offre de logements insalubres, en assurant des revenus à leur propriétaire.

- Les premières mesures adoptées sur la base des propositions du groupe de travail, mis en place par convention avec l'Etat, au sein de la CNAF, sont appliquées depuis le 1^{er} janvier 1999 ou le seront à compter du 1^{er} janvier 2000.

De plus, le Gouvernement a créé un groupe de travail interministériel sous l'égide du secrétariat d'Etat au logement, avec pour mission de faire des propositions chiffrées et programmées afin d'améliorer la cohérence du système des aides personnelles

¹ *Rapport d'expertise concernant les édifices menaçant ruine et les immeubles et îlots insalubres établi par Nancy Bouché (Conseil Général des Ponts et Chaussées - Novembre 1998).*

en poursuivant les objectifs suivants : mise en cohérence de l'APL et de l'AL avec une préoccupation de justice sociale ; alignement de l'aide des salariés disposant de faibles revenus d'activité sur celle actuellement perçue par les bénéficiaires de minima sociaux, avec reprofilage des barèmes, qui devront être également alignés entre parc public et parc privé, sans que cela se fasse au détriment de la situation des autres bénéficiaires d'aides ;

Les propositions de ce groupe de travail, ainsi que celles du groupe constitué au sein de la CNAF, devraient donner lieu à des mesures annoncées lors de la Conférence sur la famille de 2000 et se traduisant dans le projet de loi de finances pour 2001.

CHAPITRE II

DES MOYENS RENFORCÉS POUR LUTTER CONTRE L'EXCLUSION

I. MISE EN OEUVRE DE LA LOI DU 29 JUILLET 1998 D'ORIENTATION RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

- La loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions comporte un volet logement important, confortant et améliorant les dispositifs existants, notamment ceux mis en place par la loi du 31 mai 1990, visant à mettre en œuvre un droit au logement.

On peut rappeler que le coût de ces mesures avait été estimé à 4 milliards de francs sur la période 1998-2000.

La quasi-totalité des textes d'application permettant la mise en œuvre du volet logement ont été publiés. Il en est ainsi du décret concernant les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et les fonds de solidarité pour le logement.

- Le décret n° 99-987 du 22 octobre 1999 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement renforce le rôle et l'efficacité du plan départemental.

Ainsi, le plan, dont le contenu est précisé, devient le seul outil de la politique locale pour le logement des personnes défavorisées, notamment en ce qui concerne les aides du fonds de solidarité pour le logement, dont la définition ne pourra plus résulter de documents au statut incertain et manquant, de ce fait, de légitimité. Le comité de pilotage du plan est structuré et se voit confier les missions de suivi de la mise en œuvre du plan, d'établissement des bilans annuels et d'évaluation du plan.

Par ailleurs, s'agissant des aides des fonds de solidarité pour le logement, le décret détermine un corps de règles communes en vue d'une plus grande égalité au regard des conditions d'application du droit au logement, tout en laissant d'importantes possibilités d'adaptation à la diversité des situations rencontrées localement.

Le décret organise la procédure de fonctionnement des FSL dans des conditions respectueuses de la citoyenneté des personnes en difficulté ; il décrit l'administration et l'organisation des FSL selon qu'ils sont ou non constitués en groupement d'intérêt public.

Enfin, le décret d'application relatif à la limitation des frais de fonctionnement des FSL est prévu pour la fin 1999, après concertation avec la CNAF et des arrêtés fixant les règles comptables des FSL paraîtront ensuite.

- Par ailleurs, et toujours pour améliorer les conditions de logement des personnes défavorisées, des préconisations portant sur le plan tant législatif et réglementaire que financier sont suggérées dans le rapport Bouché déjà cité en ce qui concerne les édifices menaçant ruine, ainsi que les immeubles et les îlots insalubres.

Ces mesures, inspirées par un souci de prévention et de suivi des opérations les plus complexes, cherchent à dépasser le strict cadre répressif des dispositifs existants.

Elles tendent à mieux repérer et organiser le traitement des cas enregistrés, à améliorer le fonctionnement des procédures, renforcer leur sécurité juridique à travers la notification des arrêtés de péril aux caisses d'allocations familiales et aux fonds de solidarité pour le logement et par l'inscription de ces arrêtés au fichier des hypothèques. Elles cherchent à lutter contre les marchands de sommeil en modifiant les règles d'attribution des allocations d'aide au logement.

Une autre série de mesures entend faciliter les travaux de sortie d'insalubrité -facilitation d'un recouvrement par les collectivités locales à l'issue de l'engagement de travaux d'office, utilisation du bail à réhabilitation- et rendre effectif le droit des occupants au relogement.

Ces orientations feront l'objet, pour l'essentiel, dans leurs aspects législatifs, des mesures de lutte contre l'insalubrité intégrées au projet de loi urbanisme, habitat et déplacements, en cours d'élaboration.

En ce qui concerne les FSL, il est apparu important de veiller à ce que leur intervention ne facilite pas le maintien ou l'accès d'un ménage dans des logements insalubres. L'article 21 du décret du 22 octobre 1999 prévoit donc que, lorsqu'un logement ne remplit pas les conditions de salubrité prévues par la réglementation en vigueur, l'aide à l'accès au logement soit refusée et que le maintien dans le logement puisse être subordonné à l'engagement du bailleur de procéder aux travaux nécessaires. Il prévoit aussi que les arrêtés d'insalubrité et de péril soient notifiés aux fonds de solidarité pour le logement.

II. DES MOYENS BUDGÉTAIRES ACCRUS POUR LES DÉPENSES DE SOLIDARITÉ

Le chapitre 46-50 sert au financement de trois mesures de solidarité pour le logement des personnes défavorisées, à savoir la participation de l'Etat aux FSL et aux fonds d'aide aux accédants en difficulté, et les subventions aux associations logeant des personnes défavorisées.

Dans le projet de loi de finances pour 1999, les dotations budgétaires s'élevaient à 685 millions de francs, en augmentation de 50 % et répartis ainsi :

- 550 millions de francs pour les FSL ;
- 130 millions de francs pour l'aide aux associations logeant des personnes défavorisées ;
- 5 millions de francs pour le fonds d'aide aux accédants en difficulté.

Les crédits progressent, dans la loi de finances pour 2000, de 5,11 % et sont fixés à 720 millions de francs dont 548 millions de francs aux FSL et 170 millions de francs pour les associations.

A ces dotations, s'ajoute celle relative à la lutte contre le saturnisme, inscrite au chapitre 37-40 pour un montant de 75 millions de francs.

Mais il convient de noter, que la consommation de ces crédits, s'agissant des FSL, est très insuffisante ; ainsi 183 millions de francs avaient été reportés de l'exercice 1998 sur celui de 1999 et, au 31 août 1999, la consommation des crédits n'était que de 281,58 millions de francs, soit 32,4 %.

Votre rapporteur pour avis ne peut que déplorer cette montée en charge particulièrement lente du dispositif de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, pour ce qui concerne les FSL.

A. UN EFFORT FINANCIER IMPORTANT POUR LES FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LE LOGEMENT

● En application de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées ont institué dans chaque département un fonds de solidarité pour le logement (FSL).

Ces fonds doivent aider les ménages défavorisés à se maintenir dans les logements locatifs ou à y accéder. Ils financent également la mise en oeuvre des mesures d'accompagnement social lié au logement, qui concernent tous les ménages défavorisés le nécessitant, qu'ils soient locataires, accédants ou propriétaires occupants.

Depuis la loi du 14 décembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, les FSL peuvent soutenir les personnes co-propriétaires occupants, habitant dans une zone urbaine sensible (ZUS) ou dans le périmètre d'une opération programmée de l'habitat (OPAH) et qui sont dans l'impossibilité d'acquitter leurs charges de copropriété ou le remboursement des emprunts contractés pour l'acquisition de leur logement.

● Les ressources des FSL sont constituées de dotations et de ressources internes (reports, retours de prêts...). Chaque FSL bénéficie d'une participation obligatoire de l'Etat et du Conseil général, ce dernier devant verser au moins autant que l'Etat. Ensuite les principaux contributeurs sont les CAF, les communes, les organismes d'HLM et depuis 1998 les ASSEDIC, en raison de la réforme des fonds sociaux de l'UNEDIC adoptée le 2 juillet 1997.

Ainsi, les fonds sociaux ne sont plus utilisés sous forme de versements directs aux ménages chômeurs, mais viennent abonder des dispositifs spécifiques, notamment les FSL pour les aides au logement. Au titre du dernier trimestre 1997, les ASSEDIC ont versé 14,3 millions de francs aux FSL.

(en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (prévisions)
Total des dotations	460,1	567,5	796,6	664,7	736,2	972
Total des ressources internes	699,5	830,5	844,9	1 014,0	928,8	836
Total des ressources	1 159,6	1 398,0	1 641,5	1 678,7	1 665,0	1 808

● Les aides financières accordées par les FSL peuvent prendre la forme de prêts, de subventions ou de garanties adaptée à chaque situation, qui sont présentées dans le tableau ci-dessous :

Années	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (prévisions)
Aides au maintien	296,5	337,7	336,8	339,9	338,6	395
Aides à l'accès	196,0	247,0	321,2	382,3	401,5	461
Paiement de garanties	9,6	17,4	22,4	30,4	36,8	46
Copropriétaires occupants	-	-	-	-	-	3
ASLL (1)	124,2	148,0	171,0	202,4	209,5	242
Gestion locative			8,4	10,6	13,2	12
Subventions aux associations	7,0	15,9	20,1	30,2	37,2	38
Fonctionnement	55,0	72,2	80,2	98,7	108,1	121
Divers	20,5	-	-	4,9	3,8	4
Dépenses totales	709,2	846,1	965,6	1 099,7	1148,8	1 322
dont aides (2)	633,5	766,2	880,4	996,1	1 036,8	1 197

NB : Les chiffres figurant dans ce tableau sont les décaissements de trésorerie.

(1) accompagnement social lié au logement

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

Source : Secrétariat d'Etat au logement

En 1997, les dépenses des FSL ont augmenté de 4,1 % pour atteindre 1,148 milliards de francs, soit une relative stabilisation par rapport aux années précédentes ; pour 1998, on prévoit une croissance plus forte des dépenses de l'ordre de 15 %, et on estime qu'en 1999, la hausse sera de 16,3 %. Le montant estimé des reports fin 1998 était évalué à 486 millions de francs, ce qui doit permettre d'éviter toute rupture d'activité des FSL.

En ce qui concerne le montant des aides et des mesures d'accompagnement social lié au logement, leur niveau moyen s'élève, en 1997, à 6.530 francs pour une aide au maintien dans le logement, 3.255 francs pour une aide à l'accès au logement, et 4.293 francs pour une mesure d'accompagnement social lié au logement (ASLL). A partir de données recueillies auprès d'une soixantaine de FSL, on peut estimer, au niveau national, qu'en 1997, 215.836 ménages ont été aidés et/ou ont bénéficié d'une mesure d'ASLL.

B. LA PROGRESSION DES CRÉDITS SERVANT AU FINANCEMENT DE L'ALLOCATION DE LOGEMENT TEMPORAIRE

● L'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées, communément appelée aide au logement temporaire (ALT) a été instituée par la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social. C'est une aide forfaitaire versée exclusivement aux associations ayant conclu une convention avec l'Etat.

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

– c'est une aide qui a été créée pour se substituer exceptionnellement aux aides à la personne, qu'il s'agisse de l'APL ou des AL, quand le versement de ces aides n'est pas possible, notamment du fait d'une durée de séjour trop brève pour permettre l'ouverture d'une aide à la personne ;

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

Comme les aides à la personne, l'ALT n'est pas contingentée.

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

Une circulaire parue le 22 janvier 1998 rappelle les modalités de renouvellement des conventions ALT et de calcul du montant de l'aide, de façon à mieux contrôler, à l'occasion du renouvellement, l'utilisation antérieure de l'ALT et à éviter que les versements d'ALT aux associations ne soient supérieurs aux frais réels engagés par ces dernières pour la mobilisation des locaux.

● Après la très forte montée en charge du dispositif de 1993 à 1996, la progression des dépenses s'est ralentie.

En 1998, le montant des engagements s'est élevé à 283,3 millions de francs et le montant des crédits consommés hors frais de gestion à 267,1 millions de francs, soit un taux de consommation des crédits de 94,2 %.

● L'article 53 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions ayant rendu éligibles à l'ALT les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, cette mesure a représenté, dès 1998, une augmentation de 7,6 % des dépenses d'ALT. Le

coût (en consommation, y compris les frais de gestion) est estimé à 19,5 millions de francs en 1998 et à 38 millions de francs en 1999, financé pour moitié sur le budget de l'Etat.

Dans le projet de loi de finances pour 2000 la dotation pour le financement de l'ALT progresse fortement pour être fixée à 170 millions de francs, soit + 30,7 % par rapport à 1999.

C. LES MESURES NOUVELLES DE LUTTE CONTRE LE SATURNISME

● L'article 123 de la loi du 29 juillet 1998, inscrit dans le code de la santé publique, vise à imposer aux propriétaires la réalisation de travaux palliatifs dès lors qu'un cas de saturnisme infantile est signalé ou qu'un risque d'accessibilité au plomb d'un immeuble est porté à la connaissance des préfets.

En outre, la loi crée l'obligation d'annexer un état des risques d'accessibilité au plomb à tout contrôle ou promesse de vente d'un immeuble construit avant 1948 et situé dans une zone à risque d'exposition au plomb.

Les décrets n° 99-483 et 99-484 du 9 juin 1999 définissent les modalités de transmission des données médicales et les conditions d'application des mesures d'urgence. Ils sont assortis de deux arrêtés relatifs à la méthodologie du diagnostic et du contrôle ainsi qu'au seuil de positivité, et complétés par une circulaire d'application signée le 30 août 1999. Dans le nouveau dispositif applicable, les préfets sont en mesure de demander aux propriétaires de réaliser les travaux palliatifs nécessaires et en cas de carence des propriétaires, l'autorité publique devra se substituer à eux.

● Dès 1999, les financements nécessaires ont été mis en place sur le chapitre 34-30 du budget du logement, car il a été considéré que l'établissement des diagnostics ainsi que le contrôle des travaux imposés aux propriétaires constituaient des dépenses de fonctionnement. On peut néanmoins se demander si le financement des travaux, en cas de défaillance des propriétaires, pourra être financé sur un chapitre de fonctionnement.

Pour couvrir les dépenses envisagées au titre de 1999, l'article 50 du chapitre 34-30 a été doté de 15 millions de francs par le décret n° 99-722 du 3 août 1999, pour dépenses accidentelles, et abondé, en cours d'exercice, de 15 millions supplémentaires par le décret n° 99-753 du 2 septembre 1999 portant ouverture de crédits à titre d'avance.

Dans le projet de loi de finances pour 2000, les crédits finançant le plan de lutte contre le saturnisme sont inscrits au chapitre 37-40 et ils s'élèvent à 75 millions de francs. Il s'agit de sommes supérieures aux estimations faites lors de la discussion du projet de loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, qui portaient sur 50 millions de francs. **Votre rapporteur pour avis se félicite de cet effort des pouvoirs publics qui doit permettre de financer treize mille diagnostics, mais il se demande si ces sommes seront suffisantes pour financer les travaux engagés, par l'Etat dans le cas des propriétaires défaillants.**

CHAPITRE III

UNE VOLONTÉ DE RELANCE DU LOGEMENT SOCIAL

S'agissant du logement social, on ne peut que souligner les efforts du Gouvernement pour dynamiser ce secteur, dont l'offre est loin de répondre aux besoins constatés sur l'ensemble du territoire.

Après des réformes structurelles portant sur la réglementation et le financement des prêts locatifs sociaux intervenus à partir de 1996, le Gouvernement adopte, en 1999, un nouveau volet réglementaire et fiscal qui devrait progressivement se traduire par une relance des constructions sociales.

I. LE CONSTAT : LA SOUS-CONSOMMATION CHRONIQUE DES PRÊTS LOCATIFS SOCIAUX

La sous-consommation des crédits PLA s'est aggravée depuis 1995 et cette tendance devrait perdurer en 1999.

NOMBRE DE PLA BUDGÉTÉS, FINANCÉS ET MIS EN CHANTIER DEPUIS 1990

ANNEE	PLA BUDGÉTÉS		PLA FINANCÉS	PLA MIS EN CHANTIER
	PLA normaux	PLA-I et PLA-TS		
1990	65 000	10 000 PLA-I	71 630	47 000
1991	65 000	10 000 PLA-I	75 019	60 000
1992	80 000	10 000 PLA-I	83 876	63 000
1993	88 000	13 000 PLA-I	92 868	72 000
1994	80 000	20 000 PLA-TS	89 324	72 500
1995	60 000	28 000 PLA-TS	66 440	60 000
1996	60 000	20 000 PLA-TS	59 879	54 000
1997	50 000	30 000 PLA-TS	59 911	45 600
1998	50 000	30 000 PLA-TS	51 415	44 000

Les différences constatées entre le programme physique prévu en loi de finances et le nombre de logements effectivement financés sont dues à des facteurs très divers. En 1998, la raison essentielle de la sous-consommation a été la difficulté d'atteindre l'équilibre financier compte tenu des taux de subvention, en particulier dans le neuf et pour Paris et la Région parisienne. Des causes diverses sont également invoquées, dont le poids est variable selon les contextes locaux et qui s'ajoutent à la reprise du marché de la construction, entraînant hausse des coûts et problèmes fonciers.

La quasi-disparition de l'inflation, l'évolution ralentie des hausses de loyers, le niveau réel du taux des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations, en liaison avec une rémunération nette positive servie aux titulaires du livret A, sont autant de facteurs qui, s'ils correspondent à des réalités bénéfiques d'un point de vue social, ont également eu pour contrepartie de rendre progressivement plus difficile, structurellement, l'équilibre financier d'opérations nouvelles de PLA.

Face à l'apparition de phénomènes de vacances correspondant à un décalage entre l'offre et la demande, ou de crainte de l'apparition de telles vacances, un certain nombre de bailleurs sociaux se sont concentrés sur la gestion de leur patrimoine, excluant toute perspective d'augmentation de capacité. Ce comportement a été parfois encouragé localement par l'absence de volonté politique.

Un certain nombre de collectivités locales se montrent ainsi peu désireuses d'accueillir du logement social alors même qu'il existe des besoins reconnus dans leur bassin d'habitat, et qu'elles n'ont pas sur leur territoire un stock de logements sociaux trop important risquant de créer des ghettos.

A l'inverse, il convient de souligner les difficultés rencontrées par certaines communes, en milieu rural, qui cherchent à réaliser des opérations de petite

envergure en matière de logement social et qui se voient refuser les financements nécessaires.

Selon les renseignements fournis par l'administration, la répartition régionale des crédits PLA est effectuée en fonction des besoins en résidences principales nouvelles, de la part de ces besoins en locatif et de la part des ménages à faibles revenus. Cette enveloppe régionale, notifiée en début d'année, est ensuite répartie par les préfets de région entre les départements et au niveau départemental, la programmation s'appuie sur la définition d'objectifs locaux.

Il n'y a pas en réalité de répartition des PLA entre les zones rurales et urbaines, mais plutôt prise en compte des complémentarités entre les villes et leur bassin d'habitat, et de solidarités plus larges, au sein des pays.

Le tableau ci-dessous retrace la répartition des PLA -neuf autorisés au titre des permis de construire, par catégorie de communes.

**RÉPARTITION DES PLA AUTORISÉS DE 1993 À 1997
SUIVANT LA TAILLE DES COMMUNES**

	Population totale du groupe de communes	% population	nombre de résidences principales	PLA	% PLA
Unités urbaines d'au moins 50 000 h	28 791 611	48%	10 981 451	162 984	59 %
Unités urbaines de 5 000 à moins de 50 000 h	9 718 994	16 %	3 986 241	42 681	15 %
Unités urbaines de 2 000 à moins de 5 000 h	3 387 154	6 %	1 334 535	13 006	5 %
Communes isolées (moins de 2 000 h)	18 335 156	30 %	7 392 515	56 819	21 %
France entière	60 232 915	100 %	23 694 742	275 490	100 %

II. UNE NOUVELLE RÉGLEMENTATION POUR RELANCER LE LOGEMENT SOCIAL

A. RAPPEL DE LA RÉGLEMENTATION EXISTANTE AU 1^{ER} JANVIER 1999

● En ce qui concerne les opérations d'acquisition-amélioration, la réforme dite de la « surface utile » a, depuis le 1^{er} juillet 1996, remplacé le plafonnement à 90 % du prix de référence de l'opération par le calcul de l'assiette de subvention effectué en fonction de la surface utile de l'opération. De plus, depuis le 1^{er} janvier 1998, les travaux de ces opérations peuvent bénéficier de la TVA à 5,5 %.

Le régime réglementaire du prix de référence et du prix témoin a été supprimé le 1^{er} juillet 1996. Il a été remplacé par une réglementation plus simple basée sur la notion de surface utile, laquelle est définie comme la somme de la surface habitable des logements et de la moitié des surfaces annexes à usage privatif qui leur sont rattachés (cave, balcon, loggia).

La principale conséquence concerne le calcul de la subvention attribuée aux opérations financées avec un prêt locatif aidé (PLA) de la Caisse des dépôts et consignations : le taux de droit commun est de 5 % contre 12,7 % sous le régime du prix de référence, et l'assiette de subvention devient forfaitaire par rapport au prix de revient (elle ne fait plus intervenir le prix de revient pris en compte dans la limite de 90 % du prix de référence).

● Pour les opérations de construction neuve, la subvention de l'Etat a été remplacée depuis le 1^{er} octobre 1996 par l'application d'un taux de TVA à 5,5 % du prix de revient des opérations. En outre, le financement de la construction de logements très sociaux, de logements à caractère expérimental et des opérations de construction à la suite de démolitions bénéficie dans les mêmes conditions de l'application du taux de TVA à 5,5 %, mais également d'une subvention.

Le bénéfice du taux réduit de TVA à 5,5% est accordé sous réserve de respecter les quatre conditions suivantes :

– une convention ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL) doit être conclue en application du 3^o de l'article L.351-2 du code de la construction et de l'habitation ;

– l'opération doit avoir fait l'objet d'une décision favorable d'agrément prise par le préfet au nom du Ministre chargé du logement dans les conditions prévues aux articles R.331-3 et R.331-6 du code de la construction et de l'habitation ;

– l'opération doit être financée par l'un des prêts prévus par l'article R.331-1 du code de la construction et de l'habitation et délivré par la Caisse des dépôts et consignations ;

– l'ouverture de chantier doit être postérieure au 1^{er} octobre 1996.

Certaines opérations de construction peuvent également faire l'objet de subventions de l'Etat, dont les taux applicables varient selon la nature de l'opération :

Opérations de construction neuve	Taux applicables jusqu'au 31/12/97	Taux applicables à compter du 1/1/98
PLA « normal »	pas de subvention	pas de subvention
PLA « à loyer minoré » (ex-PLATS)	8 % (dérogation préfet : 13 %)	8 % (dérogation préfet : 13 %)
PLA « d'intégration »	-	20 % (pas de dérogation)
PLA « expérimental »	3 %	3 %
PLA « construction-démolition »	-	12 %

● Depuis la réforme intervenue le 1^{er} octobre 1996, l'importance de la nouvelle aide à la pierre dépend de la part du prix de revient qui bénéficie de la réduction du taux de TVA, le foncier étant déjà soumis à une TVA réduite de 5,5 %. A l'aide fiscale directe, il convient d'ajouter le bénéfice du remboursement de la TVA à 20,6 % au fur et à mesure de l'avancement des travaux, ce qui équivaut à une aide en trésorerie se prolongeant jusqu'au moment du paiement de la TVA à taux réduit, un an après l'achèvement des travaux et leur mise en location. Cette aide est évaluée à 0,7 % du prix e revient total en zone 2 et 3 et à 0,60 % en zone 1¹.

Au total, le taux de la nouvelle aide fiscale ressort à environ 11,4 % au plan national, et ne s'écarte pas sensiblement de ce qu'il était sous le régime du prix de référence en vigueur jusqu'en 1996, compte non tenu des subventions pour surcharge foncière.

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

● **Le décret n° 99-794 du 14 septembre 1999** modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif aux subventions et prêts pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs aidés **met en place le prêt locatif à usage social qui obéit à un double objectif :**

¹ Zone 1 : Paris et petite couronne.

Zone 2 : Région Ile-de-France hors zone 1.

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

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

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

La création du PLUS fait suite à l'expérimentation mise en place en 1998 tendant à fusionner le PLA et le PLA à loyer minoré dans une même opération. Ceci consacre le retour à un produit de logement social à vocation large, intégrant une aide à la pierre. Cette aide permet de faire baisser les loyers de 10 % par rapport à l'ancien PLA, tout en améliorant l'équilibre financier des opérations.

● Le PLUS vise les mêmes maîtres d'ouvrages que ceux ayant accès aux PLA ordinaires, à savoir les organismes d'HLM et les sociétés d'économie mixte ayant pour objet statutaire la réalisation de logements.

Cependant, le choix d'opérateurs fondé sur la réglementation en vigueur, pour le PLA ordinaire est apparu, à votre rapporteur pour avis, comme trop réducteur, car il écarte du bénéfice de ce nouveau produit les collectivités locales et les associations qui avaient accès aux PLA-LM ou aux PLA-TS (très sociaux), auxquels ils ont succédé.

Cette restriction est très regrettable, car le développement de l'offre locative constitue une nécessité forte, y compris pour les communes en milieu rural, d'autant que nos concitoyens aspirent, pour certains, à trouver un logement dans des zones moins urbanisées que les grandes agglomérations. Beaucoup de communes rurales ont d'ailleurs engagé une politique volontariste en matière de logement dans le cadre d'une structure intercommunale.

Cette mesure est d'autant plus incompréhensible que le prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I) reste accessible aux communes et aux associations ; mais ce produit est destiné qu'au financement de logements pour des ménages cumulant difficultés

économiques et difficultés d'adaptation sociales, ce qui exclut les ménages modestes mais insérés localement.

Votre rapporteur pour avis, conscient de cette incohérence, a interrogé le secrétaire d'Etat au logement lors de son audition devant la Commission et celui-ci s'est engagé à ce qu'une modification réglementaire intervienne rapidement pour ouvrir le bénéfice du PLUS aux collectivités locales et aux associations pour des opérations de construction-démolition.

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

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

L'octroi du PLUS est assorti du versement d'une subvention dont le taux varie de 5 % en construction neuve, à 10 % en acquisition amélioration -avec des majorations possibles jusqu'à respectivement 6,5 % et 11,5 %- et jusqu'à 12 ou 13 % pour les opérations de construction-démolition ou les résidences sociales.

Le tableau ci-dessous établit un bilan comparatif, s'agissant du taux de subvention, entre l'ancien et le nouveau système.

NEUF

ANCIEN DISPOSITIF	ANCIEN TAUX
PLA ordinaire	0
PLA LM (dérogation)	8 % +5=13 %
PLA expérimental	3 %
PLA (C-D)	12 %
Résidences sociales avec gestion parahôtelière antérieure au 1/1/98	12 %

NOUVEAU TAUX	NOUVEAU DISPOSITIF
5 % +1,5=6,5 %	PLUS (dérogation)
8 %	PLUS expérimental
12 %	PLUS (C-D)
12 %	Résidences sociales avec gestion parahôtelière antérieure au 1/1/98

PLA - I	20 %
---------	------

20%	PLA-I
-----	-------

ACQUISITION-AMÉLIORATION

ANCIEN DISPOSITIF	ANCIEN TAUX
-------------------	-------------

NOUVEAU TAUX	NOUVEAU DISPOSITIF
--------------	--------------------

PLA ordinaire	5 %
PLA LM (dérogation)	13 % +5=18%
PLA expérimental	8 %
PLA (C-D)	12 %
résidences sociales avec gestion parahôtelière antérieure au 1/1/98	12 %

10 % +1,5=11,5 %	PLUS (dérogation)
13 %	PLUS expérimental
12 %	PLUS (C-D)
12 %	résidences sociales avec gestion parahôtelière antérieure au 1/1/98

PLA-I (dérogation)	20 % +5=25 %
-----------------------	-----------------

20 % +5=25 %	PLA - I (dérogation)
-----------------	-------------------------

● En terme de financement, le PLUS bénéficiera, outre la subvention, d'un prêt de la Caisse des dépôts et consignations à 3,45 %. Bien évidemment, le PLUS bénéficiera aussi d'un taux de TVA à 5,5 % comme les actuels PLA et de la mesure d'allongement à 50 ans de la durée des prêts relatifs à la charge foncière ou d'acquisition, annoncée au Congrès HLM de Nantes pour l'ensemble des PLA.

● Pendant toute la durée des conventions, pour assurer la mixité sociale des opérations, l'occupation sociale devra respecter les règles ci-après :

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

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

Chaque convention devra préciser le nombre de logements correspondant à chacune de ces catégories.

Votre rapporteur pour avis, dans son avis budgétaire de l'an dernier, avait souligné que la diminution très préoccupante de la construction de logements sociaux depuis 1994 ne permettait plus d'éluder ce débat et que personne ne pouvait se satisfaire plus longtemps d'un affichage politique en termes de programmes physiques de logements sociaux, dont on savait qu'ils avaient très peu de chances d'être réalisés, ne serait-ce qu'à moitié.

Les perspectives médiocres attendues pour 1999 ne peuvent que conforter cette analyse et dans ces conditions, il faut souligner tout l'intérêt de la mise en place du PLUS, qui répond à une attente certaine des organismes d'HLM. Ceux-ci plaident en effet pour une simplification des modalités de gestion des PLA et la mise en place, depuis août 1998, du PLA expérimental sur les loyers avait rencontré leur approbation. Le PLUS, en généralisant cette fusion des prêts PLA et PLA-LM, satisfait

vos rapporteurs pour avis qui souhaitent que ce dispositif, associé aux autres mesures adoptées par le Gouvernement à l'intention des organismes sociaux, permette effectivement la relance du logement social. Il rappelle néanmoins que l'incohérence réglementaire relevée vis-à-vis des collectivités locales devra être réglée très rapidement, au risque sinon de pénaliser les opérations de logement social en milieu rural.

C. LA RÉHABILITATION DU SECTEUR LOCATIF SOCIAL À TRAVERS LA PALULOS

● Depuis le 1^{er} janvier 1998, en application de l'article 14 de la loi de finances pour 1998, les opérations de réhabilitation des logements locatifs sociaux appartenant aux bailleurs sociaux bénéficient du taux réduit de TVA de 5,5 % et d'une subvention d'un taux au plus égal à 10 % du coût prévisionnel des travaux subventionnables, plafonnée à 85.000 F par logement. Le préfet peut déroger au plafond de travaux subventionnés et augmenter le taux de la subvention dans le cas d'immeubles dégradés, d'opérations expérimentales, d'opérations de développement social des quartiers ou en zones urbaines sensibles (ZUS).

Ces travaux de réhabilitation permettent de mettre en conformité des logements achetés depuis au moins quinze ans.

Les crédits consommés chaque année permettent de réhabiliter environ 120.000 logements, chiffre qui varie selon les années, comme l'indique le tableau ci-dessous.

PALULOS	Crédits consommés	Nombre de logements réhabilités	Coût moyen (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

Le nombre de logements financés indiqué dans le tableau concerne uniquement les travaux de réhabilitation, dont le montant moyen est supérieur à 15.000 francs. Les opérations, dont le montant moyen de travaux est inférieur, figurent dans les crédits consommés mais pas dans le nombre de logements financés.

Selon les résultats d'une enquête portant sur un échantillon de 1.535 opérations concernant 81.477 logements, la subvention moyenne est de 14 % du montant des travaux plafonnés, qui représentent 85 % du montant des travaux réalisés.

Ainsi, au niveau national, on peut estimer que les crédits consommés au titre de la PALULOS, qui se sont élevés en 1998 à 1,09 milliards de francs, ont généré 9,16 milliards de francs de travaux réalisés, dont 7,79 milliards de francs de travaux subventionnés.

D. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES INSCRITS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2000

- **La ligne fongible « prêts locatifs aidés - primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PLA-PALULOS) destinée à la construction et à la réhabilitation des logements HLM est stable s'agissant des autorisations de programme, qui restent fixées à 2,92 milliards de francs, mais elle diminue pour les crédits de paiements, qui sont fixés à 2,57 milliards de francs, en diminution de 10 %.**

● **Le programme physique de réalisation de logements affiche un objectif de 70.000 logements neufs** -au lieu des 80.000 annoncés en 1998 et 1999-.

Ce programme de construction est donc complété par la distribution de 120.000 PALULOS, prévision identique à celle des années précédentes et qui devrait être réalisée sans difficulté majeure.

III. LES AUTRES MESURES D'ENCOURAGEMENT POUR LE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

En vue d'accompagner les mesures réglementaires adoptées pour les prêts locatifs sociaux, le Gouvernement a adopté en 1999 une série de dispositions destinées à améliorer la situation financière des organismes d'HLM.

● En avril 1999, le Gouvernement a décidé de réaménager au taux de 4,3 % les prêts locatifs aidés souscrits à des taux élevés auprès de la Caisse des dépôts et consignation. Cette mesure, qui s'applique sur un encours total de 120 milliards de francs, permet une économie globale de 15 milliards de francs, venant conforter d'autant la situation financière des organismes d'HLM.

En juillet 1999, le Gouvernement a décidé de répercuter les effets de la baisse du livret A de 3 % à 2,25% sur les comptes des organismes HLM de la façon suivante :

– amplification du réaménagement décidé en avril et exposé ci-dessus, en abaissant le taux de 4,3 à 3,8 % ;

– pour le reste de l'encours, en quasi-totalité indexé sur le livret A, la répercussion de la baisse de celui-ci se fait dans des conditions plus avantageuses que ce que prévoient les seules dispositions contractuelles ; ainsi, la baisse du livret A sera répercutée sur les annuités, dès le 1^{er} janvier 2000, alors que les dispositions contractuelles prévoyaient cette répercussion à compter du 1^{er} août seulement.

Par ailleurs, les organismes auront le choix, par rapport à l'application des seules dispositions contractuelles d'adopter une progressivité des prêts comprise entre 0 et 0,5, leur permettant d'adapter le montant des charges d'annuités par rapport à l'ensemble de leur structure financière.

Pour 2000, l'ensemble de ces mesures représentent une baisse de charge de l'ordre de 2 milliards de francs. Le montant exact de cette diminution ne pourra être

connu qu'à la fin de l'année 2000, après connaissance du choix des organismes quant à la valeur de la progressivité sur l'encours doublement révisable.

- A cela s'ajoute l'effet positif de la mesure d'abaissement du taux de TVA appliquée depuis le 15 septembre 1999.

Les organismes d'HLM bénéficiaient, depuis le 1^{er} janvier 1998, d'un taux réduit de TVA sur leurs travaux de grosses réparations. Ils vont pouvoir désormais en bénéficier sur les travaux d'entretiens. Le champ des travaux d'entretien couvert par la TVA à taux réduit est plus important s'agissant des logements conventionnés, puisqu'il inclut l'aménagement des espaces verts, la construction de garages en addition de logements existants ainsi que toutes les fournitures de matériaux, sans aucune restriction.

- En contrepartie de cet ensemble de mesures, et pour aller au-delà de l'impact direct de certaines d'entre elles dont bénéficieront les locataires du parc HLM -TVA à 5,5%, suppression du droit de bail, plafonnement des loyers dans le cadre d'un PLUS-, les organismes d'HLM se sont engagés, par la voie du comité directeur de l'Union nationale des Fédérations d'organismes HLM, à geler les loyers pendant deux ans.

Il s'agit d'un engagement volontaire, qui relève de l'initiative exclusive du mouvement HLM, sans intervention de la loi ou du règlement, et votre rapporteur pour avis salue cet effort et s'en félicite. Il souligne cependant que cet engagement devra être adapté, dans le cas des organismes faisant l'objet de mesures spécifiques, et qu'à priori un traitement à part sera réservé aux logements venant d'être réhabilités.

En conclusion de ce chapitre, on ne peut que se réjouir de la décision, adoptée le 22 septembre dernier, par le Comité directeur de l'Union des fédérations et organismes d'HLM, qui porte sur les contrats locaux de relance de la production locative sociale. Signés entre les organismes, les collectivités territoriales et l'Etat, ces contrats concernent aussi bien la construction neuve que le renouvellement du parc et devraient permettre d'accroître de 10.000 unités supplémentaires le nombre de logements en 2000.

Il est intéressant de souligner que l'aire d'étude de ce type de contrat est le bassin d'habitat et qu'il engagera, en partenariat, l'ensemble des organismes intervenant habituellement sur ce territoire.

CHAPITRE IV

LES AIDES AU PARC DE LOGEMENTS PRIVÉS

I. DES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES ET CONVENTIONNELLES QUI CONFORTENT L'ACCESSION SOCIALE

A. *LE FINANCEMENT DU PRÊT À TAUX ZÉRO EST CONFORTÉ AU NIVEAU BUDGÉTAIRE*

1. Bilan du dispositif

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

Ce nouveau prêt est remboursable sans intérêt. Il peut être accordé pour construire ou acheter un logement, à titre de résidence principale, neuf ou ancien, avec un minimum de travaux égal à 35 % du montant total de l'opération, cette quotité minimale de travaux dans l'ancien ayant été réduite à 20 % pour la seule année 1996. Ce prêt se cumule avec tous les autres prêts : prêt à l'accession sociale, prêt conventionné, prêt bancaire..., sans pouvoir dépasser toutefois 50 % du montant des autres prêts. Enfin, le prêt à taux zéro n'ouvre pas droit en tant que tel à l'APL.

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

Le nombre de prêts n'est pas contingenté et sa distribution se fait de façon banalisée par tous les établissements de crédit ayant passé une convention avec l'Etat. Il est financé à partir des ressources ordinaires de ces établissements. La subvention de l'Etat, versée en deux fois à un an d'intervalle par l'intermédiaire de la Société de gestion du Fonds de garantie de l'accession sociale (SGFGAS), correspond à la valeur actuelle des intérêts qu'un prêteur pourrait obtenir sur un tel prêt dans des conditions de droit commun. Cette subvention est fixée de façon définitive par l'Etat, par arrêté, sous la forme d'un taux propositionnel au montant du prêt.

● Le bilan de l'application du dispositif des prêts à 0 % montre que son succès ne s'est pas démenti depuis sa mise en place en octobre 1995.

En 1996 et 1997, 145 000 et 123 000 offres de prêts ont respectivement été émises. Pendant la même période, 117 900 et 129 150 prêts ont été mis en force, c'est-à-dire ont fait l'objet d'un versement de subvention par l'Etat.

Pour l'année 1998, les émissions d'offre de prêts déclarées s'élèvent à 111.200 au 1^{er} juillet 1999. Les mises en force durant l'année 1998 ont concerné 109.200 prêts.

Les principaux établissements prêteurs sont le Crédit Agricole pour plus du quart du marché, et pour des parts de marché sensiblement égales (comprises entre 13 et 14,5%), le Groupe Crédit Mutuel, le Crédit Immobilier de France, les banques AFB, les Caisses d'Epargne et le Crédit Foncier de France. Les autres réseaux bancaires ont des parts de marché inférieures (moins de 6% au total).

Les catégories socioprofessionnelles les plus représentées parmi les titulaires de prêts sont les ouvriers (35% du total), les employés (26%) et les professions intermédiaires (20%). Dans 72% des cas, les emprunteurs sont des salariés du secteur privé contre 18% de salariés du secteur public et 10% de non salariés, ce qui est assez proche de la répartition de la population active. Les ménages composés de 3 ou 4 personnes représentent 55% des acquéreurs. 70% des emprunteurs ont moins de 35 ans et 75 % d'entre eux ont un revenu mensuel au plus égal à 14.400 francs.

Les plans de financement permettent de faire ressortir les taux d'effort moyen (hors APL et allocations sociales) ; ils varient entre 24 % et 28 %, comme l'indique le tableau ci-après :

Zone Type	IdF		Province	
	Neuf (3487 PTZ)	Ancien (137 PTZ)	Neuf (30129 PTZ)	Ancien (6486 PTZ)
Montant PTZ	136 300 F	116 700 F	104 800 F	79 700 F
Prêt principal	495 800 F	410 300 F	395 800 F	291 000 F
Autres prêts	107 200 F	115 600 F	93 300 F	80 400 F
Apport personnel	148 500 F	120 800 F	138 300 F	55 200 F
Total	831 600 F	691 300 F	660 000 F	460 700 F
Mensualité moyenne	4 600 F	4 025 F	3 780 F	2 880 F
Revenu net moyen	15 900 F	15 400 F	13 600 F	11 700 F
Taux d'effort	28,9%	26,1%	27,8%	24,6%

Dans l'ancien, les prêts à taux zéro sont délivrés à condition que la quotité de travaux soit supérieure à 35 % du montant global de l'opération. Depuis 1995, entre 18.000 et 20.00 offres de prêts sont faites chaque montant pour un montant moyen de 80.000 francs.

Pour la seule année 1996, la quotité de travaux imposée pour bénéficier du taux à 0 % a été abaissée à 20 % et les offres de prêts correspondantes se sont élevées à environ 30.000 francs, d'un montant moyen de 82.615 francs.

2. Les ressources affectées au financement du prêt à taux zéro.

- Jusqu'au projet de loi de finances pour 2000, deux sources de financement ont été utilisées complémentirement pour alimenter le dispositif du prêt à 0 % : le budget logement et deux comptes d'affectations spéciale. Les recettes du Fonds pour l'accession à la propriété sont constituées d'une contribution des entreprises assujettis au 1 % logement.

En 1996, 7,8 milliards de francs ont été ouvert en loi de finances initiale pour financer le prêt à 0% dont 6,9 milliards de francs sur le budget logement, chapitre 65.48/40 (5,8 milliards de francs après annulations de crédits) et 900 millions de francs sur le CAS 902-28 « Fonds pour l'accession à la propriété ».

En 1997, le chapitre 65.48/40 a été doté en loi de finances initiale de 3,500 milliards de francs (ramenés à 2,51 milliards de francs après annulations et report) pour les deuxièmes versements (V2) afférents à des prêts débloqués en 1996. 7 milliards de francs d'autorisations de programme ont été prévus en loi de finances initiale sur un nouveau compte d'affectation spéciale, le CAS 902-30, ainsi que 3,5 milliards de francs à utiliser en crédits de paiement pour les premiers versements (V1) afférents à des prêts débloqués en 1997. La recette ayant été supérieure, ce sont finalement 7,27 milliards de francs en AP et 3,63 milliards de francs en CP qui ont été consommés.

En 1998, 6,26 milliards de francs en AP et 6,63 milliards de francs en CP avaient été prévus sur le compte d'affectation spéciale n° 902-30 pour le versement des V1 de 1998 et des V2 de 1997. La recette ayant été supérieure, c'est finalement 6,408 milliards de francs d'AP et 6,915 milliards de francs de CP (dont 137 millions de francs de report de 1997) qui ont été rattachées au CAS 902-30. La consommation s'est élevée à 6,403 milliards de francs d'AP (solde : 5 millions de francs) et 6,87 milliards de francs de CP (solde : 45 millions de francs).

- Pour le budget 2000, les prévisions budgétaires sont de 5,81 milliards de francs en autorisations de programme et 5,885 milliards de francs en crédits de paiement, soit 2,905 milliards de francs pour le versement de la première moitié de la subvention pour les prêts mis en force dans l'année budgétaire et 2,98 milliards de francs pour le versement de la seconde moitié de la subvention, pour les prêts mis en force en 1999.

Ces hypothèses budgétaires n'ont plus aucun lien avec la contribution du 1 % logement, qui vient en recette du budget général, le compte d'affectation spéciale n° 902-30 étant clos au 31 décembre 1999.

On peut rappeler que la contribution des organismes collecteurs du 1 % n'assure plus qu'une partie du financement des prêts à 0 % et que, selon les

modalités fixées par la convention du 3 août 1998 signée entre l'UESL et l'Etat, cette contribution diminue chaque année pour s'éteindre en 2003. Pour 2000, son montant atteint encore 5 milliards de francs.

A la clôture du compte d'affectation spéciale fin décembre 1999, il se dégagera un solde positif de 3,5 milliards de francs environ.

Ce solde, ajouté au fait que la diminution de la consommation des crédits, permise par la baisse du coût unitaire des prêts en raison de la baisse des taux du marché, laisse une marge budgétaire confortable au Gouvernement. **Votre rapporteur pour avis est très favorable, dans ces conditions, à une modification des règles applicables à la délivrance des prêts à taux zéro dans l'ancien.** Comme cela avait été fait en 1996, il suggère que la quotité de travaux exigée pour bénéficier du prêt soit abaissée à 20 % du coût total de l'opération.

Selon les estimations faites par M. Michel Mouillard en juin 1999¹, le retour au régime en vigueur en 1996 pour une acquisition dans l'ancien se traduirait par une augmentation du nombre de prêts accordés de l'ordre de 25.000 unités par an. Compte tenu du profil des accédants, ces prêts supplémentaires seraient attribués à des ménages ayant un revenu inférieur à 3 SMIC, ce qui représenterait un coût budgétaire annuel de 1,125 milliard de francs.

B. LE SOUTIEN DU 1 % À L'ACCESSION SOCIALE

Dans le cadre de la réforme du 1 % logement engagée en 1998, se traduisant par la convention quinquennale du 3 août 1998, un dispositif de sécurisation a été mis en place le 1^{er} avril 1999, qui s'adresse à tous les accédants sociaux à la propriété dans le neuf ou dans l'ancien. Ce dispositif se décline à travers deux conventions :

La première concerne tous les accédants ayant souscrit un prêt en accession sociale (accompagné ou non d'un prêt à taux zéro) et elle garantit contre la perte d'emploi. Après un délai de carence de 12 mois, l'intervention du 1% logement permet d'alléger de moitié les annuités d'emprunt pendant un an. Cette durée est fractionnable en deux fois en cas de besoin. Le remboursement de l'avance ainsi faite est repoussé à la fin de la période d'endettement, sans intérêt ni pénalité.

En cas d'épuisement ou d'utilisation partielle des droits pendant les 8 premières années de la vie du prêt, le ménage voit reconstituer ses droits au-delà de la neuvième

¹ *Perspectives du secteur et du financement du logement à l'horizon 2001 (Rencontres construction-aménagement du territoire, Assemblée nationale).*

année de celle-ci. En cas de co-emprunteur, la prise en charge à hauteur de 50 % s'applique dès lors qu'un des deux emprunteurs est au chômage.

En terme de financement, la mesure s'appuie sur un fonds de soutien de l'UESL géré par la SGFGAS, dont le fonctionnement est le suivant :

– l'établissement prêteur reçoit de la SGFGAS une subvention compensant la gratuité du report pour le bénéficiaire ;

– la SGFGAS est elle-même alimentée par le fonds de soutien constitué au sein de l'UESL grâce à des versements des associés collecteurs.

Les modalités d'alimentation du fonds de soutien de l'UESL reposent sur un calcul de dimensionnement révisé périodiquement qui permet de déterminer les cotisations qui viendront alimenter le fonds. Chaque génération de prêt est individualisée et donne lieu à un calcul initial du coût prévisionnel total mené à la fin de l'année précédant l'année de la souscription des prêts. Les principales hypothèses prises en compte pour le calcul du dimensionnement concernent les prêts (nombre de PAS, durée moyenne, etc.), le chômage des accédants bénéficiaires de PAS et les taux actuariels nécessaires au calcul des subventions.

A partir de ces paramètres sont déterminées une cotisation initiale et une cotisation annuelle des associés collecteurs.

Le niveau minimal du fonds est égal chaque année à 1,5 fois le montant maximal de subventions à verser dans l'année. Les placements financiers du fonds sont limités à des bons du Trésor ou valeurs assimilées ou garanties par l'Etat ; les produits financiers éventuels restent affectés au fonds de soutien.

– La seconde convention ne bénéficie qu'aux salariés des entreprises assujetties au 1 % logement pour garantir 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 au plafond du prêt à taux zéro ;

– avoir subi une diminution imprévue des ressources (de 30 % minimum) ;

– avoir au moins 40 % de taux d'endettement avec des charges à caractère immobilier.

L'aide est proposée sous forme d'une avance sans intérêt, fonction du taux d'effort du ménage. Celui-ci ne peut dépasser 35 %, tous prêts confondus, y compris les prêts à la consommation. L'aide consiste en une avance gratuite qui prend en charge 50% de la mensualité des prêts immobiliers en cours dans la limite de 2500F par mois, pour une durée maximum de 12 mois. Cette avance est remboursable sur une durée maximum de 10 ans. 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.

En terme de financement, la seconde convention utilise les fonds réglementés des associés collecteurs.

II. UN SOUTIEN RÉAFFIRMÉ AU LOGEMENT PRIVÉ

A. LA RECONDUCTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES EN MATIÈRE DE RÉHABILITATION DU PARC PRIVÉ

1. L'activité en forte progression de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)

● Créée par la loi de finances rectificative pour 1970, l'ANAH attribue des subventions aux propriétaires privés qui réalisent des travaux d'amélioration dans les logements locatifs de plus de quinze ans, ou qui réalisent des travaux en vue de la transformation en logement d'un local s'il est situé en zone bâtie agglomérée des zones de revitalisation rurale (ZRR).

Après travaux, les logements doivent être loués à titre de résidence principale pendant dix ans et être assujettis au versement de la contribution additionnelle à la contribution annuelle représentative du droit de bail (ex Taxe Additionnelle au Droit de Bail) sauf exonération de celle-ci en raison du faible montant des loyers.

Les travaux peuvent être réalisés dans les parties privatives ou communes des immeubles et doivent permettre :

– d'améliorer l'habitat en matière de sécurité, de salubrité, d'équipement des logements, d'accessibilité et d'adaptation aux personnes handicapées physiques

– d'économiser l'énergie et d'améliorer l'isolation acoustique.

Le taux de subvention de l'ANAH est en général de 25 % du coût des travaux subventionnables, dans la limite d'un plafond de travaux. Il peut être porté à 35 % lorsque le logement, situé dans une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH), fait l'objet d'une convention passée entre l'Etat et le bailleur rendant obligatoire un plafond de ressources pour les locataires et un plafond de loyer ; en outre, il peut être porté de 35 % à 40 % pour les logements conventionnés en OPAH sous réserve de l'octroi d'une subvention complémentaire de 5 % d'une collectivité locale.

Le taux peut être de 40 ou de 70 % lorsque le logement conventionné est destiné à des personnes défavorisées dans le cadre soit d'une OPAH, soit de programmes sociaux thématiques (PST), ou pour les logements d'insertion privés (LIP).

En zone centrale Ile-de-France (Paris et les 3 départements limitrophes), le taux de subvention peut être de 40 % pour les logements à loyer intermédiaire et de 50 % pour les loyers conventionnés à l'APL.

De plus, l'article 32 de la loi de finances pour 1999 avait ouvert le bénéfice du taux réduit de TVA à 5,5 % pour l'ensemble des travaux subventionnables effectués sur des logements améliorés avec une subvention de l'ANAH et faisant l'objet d'un conventionnement au titre de l'article L 351-2 4° (conventionnement à l'Aide Personnalisée au Logement). Compte tenu de la réduction générale du taux de TVA à 5,5 % sur les travaux de réhabilitation, cette mesure est supprimée dans le projet de loi de finances pour 2000.

En 1996, une prime forfaitaire de 20 000 F pouvait être attribuée pour chaque logement inoccupé depuis le 1er juillet 1994 et remis sur le marché après réhabilitation subventionnée par l'ANAH et à condition qu'il soit conventionné.

Afin d'accompagner la mise en oeuvre des dispositions de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, instituant une taxe sur les logements vacants, la circulaire de programmation des crédits de l'ANAH pour 1999 a prévu le rétablissement de cette majoration forfaitaire de 20 000 F par logement vacant -antérieurement au 1er avril 1998- remis sur le marché grâce aux subventions de l'ANAH et faisant l'objet d'un conventionnement à l'APL, dans les huit agglomérations où s'applique la taxe sur la vacance, fixées par le décret n° 98-1249 du 29 décembre 1998 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants.

En 1998, le montant total des subventions distribuées s'élevait à 21,30 milliards de francs, générant 10,81 milliards de francs de travaux. Ceci a permis l'amélioration de 111.200 logements dont 9.100 ont fait l'objet d'un conventionnement à l'APL. 15.200 logements ont bénéficié d'une subvention majorée en contrepartie d'un engagement de modération de loyer, abondée pour 2.119 d'entre eux, de la majoration forfaitaire pour la remise sur le marché de logements vacants.

La remise sur le marché de logements vacants constitue une priorité d'action et une part importante de l'activité de l'ANAH, qui a ainsi aidé à remettre sur le marché, avec tous les éléments de confort nécessaires, 250 000 logements vacants au total depuis 1992 dont 35 000 en 1997 et 34 400 en 1998. Un tiers des logements subventionnés par l'ANAH en 1997 étaient vacants, 31 % en 1998 contre un peu plus de 20 % en 1993. Les opérations menées avec les collectivités locales contribuent fortement à la remise sur le marché de logements vacants : 37,5 % des logements subventionnés dans les OPAH et 80,2 % dans les PST sont remis sur le marché.

Dans le projet de loi de finances pour 2000, les subventions d'investissements inscrites pour l'ANAH sont reconduites au même niveau, s'agissant des autorisations de programme, soit 2,2 milliards de francs et progressent légèrement s'agissant des crédits de paiement -2,2 milliards de francs contre 2,14 milliards de francs en 1999.

Votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'impact qu'aura l'application du taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien dans le logement sur le fonctionnement de l'ANAH. Le taux unitaire de la subvention va diminuer mais l'Agence va-t-elle devoir faire face à un afflux de demandes de la part de propriétaires désireux de profiter de l'effet d'aubaine ?

2. Bilan d'utilisation de 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 de francs qui peut être porté à 85.000 de francs dans les 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 de francs.

Les travaux susceptibles d'être financés à l'aide d'une PAH, définis par l'arrêté du 16 février 1990, sont les suivants :

- les travaux destinés à l'amélioration de la sécurité, de la salubrité et de l'équipement du logement ;
- les travaux destinés à économiser l'énergie dans les logements ;
- les travaux d'accessibilité des logements aux personnes handicapées physiques et les travaux d'adaptation des logements aux besoins des travailleurs de nuit.

En 1998, 69.419 primes ont été accordées pour un montant total de 761,8 millions de francs. Le montant moyen de la prime s'élevait à 10.974 francs, ce qui traduit une légère augmentation depuis 1996, année au cours de laquelle le nombre de primes distribuées avait fortement progressé grâce à un abondement budgétaire de 200 millions de francs.

DOTATIONS INITIALES, CRÉDITS DISPONIBLES ET DÉPENSES EFFECTIVES DEPUIS 1990
(en millions de francs)

	Dotations initiales (LFI)		Crédits disponibles		Dépenses effectives	
	AP	CP	AP	CP (1)	AP	CP (2)
1991	481,0	474,0	433,0	452,4	433,0	477,7
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	815,5	765,5	815,5	829,2	543,6	541,4 ⁽³⁾

(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) au 31 août 1999

En 1997, la dotation obtenue en loi de finances initiale a été abondée, en fin de gestion, à hauteur de 250 millions de francs en AP et en CP, dans le cadre des mesures de relance de la réhabilitation de l'habitat social annoncées par le Premier Ministre dans son discours de politique générale et présentées en juillet 1997 par le Ministre de l'équipement, des transports et du logement.

Cette mesure a permis un accroissement très sensible du nombre de logements améliorés.

La loi de finances pour 1999 a légèrement majoré les dotations budgétaires affectées à la PAH par rapport à 1998.

Dans le projet de loi de finances pour 2000, la dotation diminue légèrement, s'agissant des autorisations de programme et progresse de 4,5 % pour les crédits de paiement, qui sont fixés à 800 millions de francs . Ceci doit permettre la poursuite du programme de réhabilitation de l'habitat social initié en 1997 par le Gouvernement.

3. Le bilan des opérations programmées de l'habitat (OPAH)

Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, auxquelles l'article L.303-1 du code de la construction et de l'habitation, issu de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, donne un fondement et un contenu législatif, constituent une procédure contractuelle privilégiée pour favoriser la réhabilitation du parc immobilier et améliorer en particulier l'offre de logements locatifs privés.

En 1997, le nombre d'OPAH nouvelles (197) était en légère augmentation par rapport à 1996 (+ 5%), et celui des OPAH en vigueur (644) restait pratiquement stable.

Les chiffres de 1998 confirment cette tendance : 198 nouvelles conventions d'OPAH ont été signées tandis que 691 OPAH étaient en vigueur.

En 1997, les 644 OPAH en cours ont mobilisé 32 % des crédits pour 26 800 logements subventionnés et 3,4 milliards de francs de travaux.

En 1998, la part des OPAH dans l'activité de l'ANAH est restée quasiment identique, à l'exception du nombre de logements subventionnés qui a sensiblement augmenté pour passer de 26 770 logements en 1997 à 28 300 logements réhabilités en 1998, notamment dans les communes de moins de 100 000 habitants et dans Paris intra-muros.

La moitié environ des logements conventionnés en 1998 l'ont été dans le cadre d'une OPAH, et le montant des engagements en PAH intervenus dans le cadre d'OPAH s'est élevé à 352 millions de francs pour un nombre de logements subventionnés de 30 953.

B. LES PROJETS DE RÉFORME ENVISAGÉS POUR L'ANAH, LA PAH ET LES OPAH

1. L'unification et la simplification des procédures d'intervention sur le parc de logements privés

● Dans le cadre du projet de loi « Urbanisme Habitat et Déplacement » sera mise en œuvre une réforme tendant à l'unification des interventions financières sur le parc privé.

Cette réforme d'ensemble se justifie, non seulement par les insuffisances des actuelles procédures comptables de gestion de l'ANAH et de la prime à l'amélioration de

l'habitat (PAH), notamment au regard des observations de la Cour des Comptes, mais aussi par la nécessité de promouvoir une politique de réhabilitation globale et coordonnée sur l'ensemble du parc privé, nécessité qui se fait d'autant plus sentir que le nombre d'immeubles d'habitations en copropriété a tendance à se développer.

Cette réforme devrait permettre de regrouper auprès d'un seul organisme public, dont la vocation serait élargie à l'ensemble du parc privé, les outils et moyens financiers existants : l'ANAH deviendrait ainsi compétente pour délivrer la PAH, aux lieu et place du préfet de département.

Un nouvel équilibre institutionnel devrait permettre à l'agence de fonctionner avec toute la souplesse requise tout en donnant à l'Etat les moyens juridiques d'impulser ses propres orientations.

- Par ailleurs, l'ANAH envisage de mettre en place deux séries de mesures concomitantes visant à approfondir l'instruction et le contrôle des dossiers « sensibles », notamment de par leur montant élevé et, parallèlement, à simplifier l'instruction des « petits » dossiers qui, en 1998, représentaient plus de 40 % des demandes pour moins de 10 % du montant total des subventions.

Ainsi, les demandes portant sur un montant de travaux inférieurs à 70.000 francs pourraient bénéficier d'une instruction simplifiée au regard de l'application des plafonds de travaux, et d'une autorisation anticipée de commencement des travaux. De plus, le propriétaire concerné souscrirait un engagement locatif portant sur 6 ans, au lieu de 10.

2. La réforme des opérations programmées de l'habitat

Depuis sa création en 1977, la procédure des OPAH a fait l'objet d'un intérêt constant de la part des collectivités locales et de l'Etat.

Elle a démontré au cours des années son efficacité dans la prise en compte des diversités locales. Elle est en effet utilisée pour la mise en oeuvre de projets de requalification de territoires, tant urbains que ruraux. Néanmoins, la nécessité d'une amélioration apparaît sur plusieurs points : les finalités globales de la procédure, sa gestion (pilotage, suivi) et sa mise en oeuvre pratique (étude, conventionnement). C'est ainsi, qu'il paraît indispensable que l'opportunité du lancement d'une OPAH s'inscrive dans un projet global d'aménagement ou de développement qui permette de la positionner comme le volet habitat de ce projet global et de l'articuler avec d'autres actions et outils (aménagement urbain, dispositifs de lutte contre l'insalubrité,...).

Des travaux ont été engagés afin d'améliorer les conditions d'études et d'animation des OPAH. Un document "OPAH et code des marchés publics" élaboré conjointement par la direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction, l'ANAH et la direction des affaires économiques et internationales a ainsi été réalisé en 1998.

Un document, en cours de rédaction, précisera le montage matériel d'un dossier de consultation, et fera des recommandations pour le cahier des charges des études préopérationnelles.

Enfin, dans le cadre du projet de loi « Urbanisme, habitat et déplacements », des propositions pourraient être faites, confortant le rôle des OPAH dans la reconquête des quartiers anciens.

III. LES MESURES FISCALES EN FAVEUR DU PARC DE LOGEMENTS PRIVÉS

A. L'APPLICATION DU TAUX RÉDUIT DE TVA SUR LES TRAVAUX RÉALISÉS DANS LES LOGEMENTS

● La Commission européenne ayant adopté en septembre 1999 une nouvelle liste des services à haute intensité de main d'œuvre, pouvant bénéficier d'un taux réduit de TVA, le Gouvernement en fait application, depuis le 15 septembre dernier, aux travaux de rénovation et de réparation réalisés dans les logements.

L'article 3 du projet de loi de finances pour 2000 prévoit l'application de cette mesure jusqu'au 31 décembre 2002, puisqu'il s'agit d'une mesure expérimentale qui fera l'objet d'une évaluation au niveau européen, notamment en terme d'emplois créés.

Le champ d'application du taux réduit de TVA concerne les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, portant sur des locaux à usage d'habitation, achevés depuis plus de deux ans, et sur tous les matériaux utilisés dans ces travaux, à l'exception des gros équipements de chauffage ou d'installations sanitaires ou encore des ascenseurs.

Ces équipements ouvrent droit à un crédit d'impôt égal à 15 % de leur montant, s'ils concernent la résidence principale du contribuable et qu'ils sont fournis dans le cadre de travaux éligibles au taux réduit de TVA.

Le montant des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt est plafonné à 20.000 francs pour un célibataire et 40.000 francs pour un ménage, avec des majorations selon le nombre de personnes à charge.

L'application du taux réduit de TVA sur les travaux réalisés dans un logement bénéficie au propriétaire, au syndicat de copropriétaires, au locataire ou à l'occupant, dès lors que le preneur atteste que les travaux se rapportent à des locaux affectés à un usage d'habitation.

Le coût de la mesure est estimé à 19 milliards de francs pour 2000.

● **Votre rapporteur pour avis ne peut que se réjouir de cette mesure qui encourage le secteur de la rénovation et de l'entretien majoritairement constitué de petites entreprises et d'artisans. Ce secteur se doit d'y répondre positivement, notamment sur le plan des créations d'emplois, afin de faire face à l'accroissement des demandes que cette mesure ne va pas manquer de susciter.** Sur l'application du taux de TVA à 5,5 %, votre rapporteur pour avis relève quelques difficultés qui touchent essentiellement les copropriétés dont les locaux ne sont pas exclusivement à usage d'habitation, puisque les travaux réalisés dans des locaux à usage professionnel ou commercial restent soumis au taux normal de TVA. Il est ainsi juridiquement et pratiquement très complexe d'imposer aux syndicats de copropriété et surtout aux entreprises, de ventiler des taux de TVA sur des travaux réalisés dans des parties communes, compte tenu de l'affectation des différents lots composant la copropriété. Le contenu de l'instruction fiscale du 14 septembre 1999 sur ce point apparaît comme largement inapplicable aux professionnels concernés et elle devrait être revue.

B. L'ALLÈGEMENT DES DROITS DE MUTATION

● **Rappel du dispositif adopté en 1999.**

On peut rappeler que l'article 11 de la loi de finances rectificative pour 1995 avait réduit de 35 % les droits de mutation à titre onéreux perçus au profit des départements et des régions pour les ventes de logements signées entre le 1^{er} juillet 1995 et le 31 décembre 1996. Le dispositif avait été prorogé pour s'appliquer aux mutations constatées par un acte authentique passé avant le 1^{er} janvier 1997, à condition que l'avant-contrat ait été signé avant le 31 décembre 1996. Cette mesure avait fait l'objet d'une compensation intégrale par l'Etat pour les collectivités locales concernées.

L'article 39 de la loi de finances pour 1999 a mis en place une mesure pérenne allégeant les droits de mutation, en supprimant, pour les actes authentiques signés à partir du 1^{er} septembre 1998, la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation fixée à 1,6 %, ce qui représente une baisse de 20 % de l'ensemble des droits de mutation.

● **Le contenu de l'article 5 du projet de loi de finances pour 2000**

Le projet de loi de finances pour 2000 prévoit de ramener uniformément le taux de la part départementale des droits de mutation à 3,6 %, alors qu'ils varient de 4,2 % à 5 %. Le coût prévu pour l'Etat est estimé à 4 milliards de francs, puisque la mesure sera intégralement compensée pour les collectivités territoriales concernées.

C. LE REMBOURSEMENT DU DOUBLE VERSEMENT DU DROIT ACQUITTÉ AU TITRE DES LOYERS ENCAISSÉS ENTRE LE 1^{ER} JANVIER ET LE 30 SEPTEMBRE 1998

● **Rappel de la réforme simplifiant le recouvrement du droit de bail et de la taxe additionnelle au droit de bail (TADG).**

L'article 12 de la loi de finances rectificative pour 1998 a supprimé le droit de bail et la TADB pour les loyers concernés, à compter du 1^{er} septembre 1998 et crée une contribution représentative du droit de bail et une contribution additionnelle à cette dernière, assise sur les loyers encaissés à compter du 1^{er} janvier 1998.

Cette réforme poursuivait un objectif de simplification en supprimant cinq millions de déclarations spécifiques pour le versement des anciennes taxes et autant de moyens de paiement. Les périodes de référence retenues -à savoir les loyers encaissés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre d'une année- permettent d'intégrer le calcul des nouvelles taxes dans les rôles de l'impôt sur le revenu.

Mais, en retenant la date du 1^{er} janvier 1998 pour la mise en place de cette réforme, au demeurant fort judicieuse, le Gouvernement faisait peser sur les contribuables les conséquences du chevauchement des périodes d'imposition entre l'ancien et le nouvel impôt, en ce qui concerne les neuf premiers mois de 1998. Le Gouvernement a, semble-t-il, été sensible aux multiples protestations et questions formulées par les parlementaires alertés, à juste titre, par les organisations syndicales représentant les propriétaires de logements locatifs.

● **Le remboursement prévu par l'article 6 de la loi de finances pour 2000**

Initialement, le remboursement de la double-imposition résultant de l'entrée en vigueur de la réforme au 1^{er} janvier 1998 ne pouvait intervenir qu'à l'issue d'une période d'interruption de location supérieure à neuf mois, ce qui n'était pas très satisfaisant puisque ce remboursement ne se faisait pas selon un échéancier connu à l'avance.

L'article 6 du projet de loi de finances pour 2000, en ce qui concerne le seul droit de bail, propose d'effectuer le remboursement du trop perçu sous forme d'un crédit d'impôt qui s'imputerait sur l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année 1999 pour les titulaires de revenus fonciers inférieurs à 60.000 francs et sur l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année 2000 pour les autres contribuables.

En définitive, ce remboursement, pour ce qui est du droit de bail, interviendra en 2000 ou 2001.

Votre rapporteur pour avis approuve ce dispositif qui met fin, dans des délais raisonnables, à une situation qui était difficile à défendre sur le plan de l'équité sociale. Il regrette seulement que ce dispositif n'englobe pas le remboursement du trop perçu au titre de la TADB. A priori, celui-ci ne pourra intervenir qu'en cas d'interruption de la location.

Plus généralement, on peut regretter que l'article 6 du projet de loi de finances prévoie également la mesure de suppression de la contribution annuelle du droit de bail, mais selon un calendrier et des modalités différentes de celles retenues pour le remboursement du trop perçu au titre de 1998.

La contribution annuelle du droit de bail est supprimée à compter de l'imposition des revenus de l'année 2000 pour les contribuables dont les revenus de l'année 1999 par local, fonds de commerce, clientèle, droit de chasse ou droit de pêche n'excède pas 30.000 francs, et à compter de l'imposition des revenus de l'année 2001 pour les autres contribuables. L'Assemblée nationale a adopté un amendement relevant le plafond des loyers concernés à 36.000 francs, augmentant du même coup le nombre de locataires bénéficiaires de cette disposition dès le 1^{er} janvier prochain.

Mais, en ce qui concerne les propriétaires, et selon la composition de leur patrimoine, certains bénéficieront des deux mesures dès la première année de leur mise en œuvre respective, c'est-à-dire 2000 pour le remboursement du trop perçu et 2001 pour la suppression du droit de bail, mais d'autres seront pénalisés sur le plan de la trésorerie, s'ils ne perçoivent plus de droit de bail à compter du 1^{er} janvier 2000, alors qu'ils ne pourront récupérer le remboursement du trop perçu sous forme de crédit d'impôt qu'au titre de l'impôt payé en 2001.

Cette superposition nuit, de toute évidence, à la clarté du dispositif proposé.

D. LA MISE EN ŒUVRE DU STATUT DU BAILLEUR PRIVÉ CONFORTÉE PAR LE 1 % LOGEMENT

● L'article 96 de la loi de finances pour 1999 a institué un régime permettant aux bailleurs propriétaires de logements de bénéficier d'avantages fiscaux en contrepartie d'un effort social portant sur le niveau des loyers.

Dans le neuf, l'avantage consiste en une déduction d'un amortissement égal à 8 % du prix de revient de l'investissement les cinq premières années et 2,5 % de ce prix les quatre années suivantes. Les opérations éligibles à cet amortissement sont les mêmes que celles ouvrant droit au régime applicable de 1996 à 1998 : acquisition de logements neufs ou en état futur d'achèvement, construction de logements, acquisition de locaux suivie de leur transformation en logements. Le logement doit être loué pendant neuf ans. A l'issue de cette période et pendant six ans, le bailleur pourra continuer à déduire un amortissement de 2,5 % par an si les conditions d'application du dispositif demeurent remplies. **Au total, le bailleur peut bénéficier en 15 ans d'un amortissement de 65 % du prix d'achat, terrain compris.**

Dans l'ancien, le taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers (c'est-à-dire l'abattement que les bailleurs pratiquent sur leurs loyers, avant déduction des travaux, des intérêts d'emprunt, etc.) **est porté de 14 % à 25 %**. Le logement, répondant à des normes minimales d'habitabilité, devra être loué pendant au moins six ans.

Dans les deux cas, le logement doit être affecté à l'habitation principale d'un locataire, autre qu'un ascendant ou un descendant du bailleur, dont le montant des ressources ne devra pas être supérieur à un plafond. Le logement pourra être également loué à une personne morale, pour les besoins de son personnel. Selon la zone concernée, les plafonds de loyers s'élèvent de 45 francs à 70 francs le m² dans le neuf et de 30 francs à 65 francs le m² dans l'ancien.

● Le dispositif contient par ailleurs des éléments de sécurisation et de solvabilisation du bailleur bénéficiaire de l'une ou l'autre de ces dispositions fiscales et qui consistent :

– en un versement direct au propriétaire des allocations de logement sociale et familiale, respectivement prévues aux articles L.542-1 et L.831-1 du code de la sécurité sociale ;

– en une garantie contre les impayés de loyer et de charges locatives, quel que soit le locataire, d'un montant maximal de 9 mois pour une durée de location de 3 ans.

Ces nouvelles mesures sont entrées en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1999.

● Enfin, une convention signée entre l'UESL et l'Etat le 1^{er} septembre dernier instaure un dispositif de financement privilégié, distribué par le 1 % logement, des logements de catégorie intermédiaire conventionnés et notamment des logements relevant du statut du bailleur privé conventionné.

Les propriétaires bailleurs ou les investisseurs ayant conclu un accord de réservation locative avec un organisme collecteur de 1 % logement pour loger des salariés d'entreprise pourront bénéficier d'un financement à taux privilégié :

– pour les **logements neufs**, relevant du statut du bailleur privé ou d'autres formes de conventionnement, il s'agit d'un **prêt à taux privilégié (2 % maximum)**, d'une durée égale à la durée de réservation, et d'un montant maximum égal à **40 % du prix de revient ou du prix de vente**. Cette aide s'ajoute, bien sûr, au dispositif d'aide fiscale pour les logements relevant du statut du bailleur privé ;

– pour les logements anciens, relevant du statut du bailleur privé ou d'autres formes de conventionnement, les travaux de remise en état des logements pourront bénéficier d'un prêt à taux privilégié (2 % maximum), d'un montant maximum égal à 50 % du coût des travaux et plafonné à 80.00 francs.

*

* *

Sur proposition de son rapporteur pour avis, la Commission des Affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au logement dans le projet de loi de finances pour 2000.