

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

---

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

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME XIV

LOGEMENT

Par M. William CHERVY,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Gérard Larcher, Henri Revol, Jean Huchon, Fernand Tardy, Gérard César, Louis Minetti, vice-présidents ; Georges Berchet, William Chervy, Jean-Paul Émin, Louis Moinard, secrétaires ; Louis Althapé, Alphonse Arzel, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jean Besson, Claude Billard, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Gérard Braun, Dominique Braye, Michel Charzat, Marcel-Pierre Cleach, Roland Courteau, Désiré Debaveleere, Gérard Delfau, Fernand Demilly, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Jacques Dominati, Michel Doublet, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean-Paul Emorine, Léon Fatous, Hilaire Flandre, Philippe François, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginésy, Jean Grandon, Francis Grignon, Georges Gruillot, Claude Haut, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Hugo, Bernard Joly, Edmond Laurent, Jean-François Le Grand, Félix Leyzour, Kléber Malécot, Jacques de Menou, Louis Mercier, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean-Marc Pastor, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, Jean Puech, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Roger Rigaudière, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Josselin de Rohan, René Rouquet, Raymond Soucaret, Michel Souplet, André Vallet, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

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

Sénat : 85 et 86 (annexe n° 21) (1996-1997).

Lois de finances.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS.....	5
CHAPITRE PREMIER - LA SITUATION DANS LE SECTEUR DU BÂTIMENT ET DU LOGEMENT : UNE REPRISE QUI SE FAIT ATTENDRE.....	9
I. LA CRISE DU BÂTIMENT S'ENLISE.....	9
II. DES PERSPECTIVES ÉGALEMENT MOROSES AU NIVEAU EUROPÉEN.....	12
CHAPITRE II - LA RÉFORME DU FINANCEMENT DES AIDES À LA PERSONNE.....	15
I. LA FORTE PROGRESSION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX AIDES À LA PERSONNE.....	15
II. LA RÉFORME ANNONCÉE DES AIDES À LA PERSONNE.....	18
CHAPITRE III - LA RÉFORME DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL : LA SUBSTITUTION DU TAUX RÉDUIT DE TVA À LA SUBVENTION PLA.....	21
I. LES NOUVELLES MODALITÉS DE FINANCEMENT DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL.....	21
II. Y-A-T-IL ÉQUIVALENCE ENTRE LE NOUVEAU ET L'ANCIEN SYSTÈME ?.....	23
CHAPITRE IV - LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES SOUTENU PAR LE PRÉLÈVEMENT OPÉRÉ SUR LE SUPPLÉMENT DE LOYER DE SOLIDARITÉ.....	25
I. L'ENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT EN 1997 EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PLUS DÉMUNIS.....	25
II. UN PREMIER BILAN DU PLAN D'URGENCE POUR LE LOGEMENT DES PLUS DÉMUNIS (JUN 1995-DÉCEMBRE 1996).....	27
CHAPITRE V - LES DÉPENSES AFFÉRENTES AU PRÊT À TAUX ZÉRO PRISES EN CHARGE PAR UNE CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE DU « 1 % LOGEMENT ».....	31
I. LE BILAN DE LA DISTRIBUTION DU PRÊT À TAUX ZÉRO.....	31
II. LES NOUVELLES MODALITÉS DE FINANCEMENT DU PRÊT À TAUX ZÉRO.....	33
CHAPITRE VI - L'ABSENCE DE MESURES EN FAVEUR DU LOGEMENT ANCIEN PRIVÉ.....	37
I. LA DIMINUTION DES CRÉDITS AFFECTÉS AU PARC ANCIEN PRIVÉ.....	37

<b>II. LA NON RECONSTRUCTION D'AVANTAGES FISCAUX EN FAVEUR DU PARC ANCIEN PRIVÉ</b> .....	41
<b>CHAPITRE VII - UNE NÉCESSAIRE PRISE EN COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DU LOGEMENT RURAL</b> .....	45
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE BUDGET DU LOGEMENT POUR 1997</b> .....	49
<b>I. MAJORATIONS DE CRÉDITS ADOPTÉS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION</b> .....	49
<b>II. MAJORATIONS ADOPTÉES EN SECONDE DÉLIBÉRATION</b> .....	49
<b>EXAMEN EN COMMISSION -</b> .....	51
<b>AUDITION DE M. PIERRE-ANDRÉ PÉRISSOL, MINISTRE DÉLÉGUÉ AU LOGEMENT</b> .....	59
<b>81</b> .....	

Mesdames, Messieurs,

Avec un montant de 40,3 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, le budget du logement semble enregistrer une diminution de 4,34 % par rapport à 1986.

Mais il convient, en réalité, d'élargir le champ d'observations compte tenu des profondes transformations de structure intervenues cette année ; si on tient compte des dépenses consolidées en faveur du logement dans le budget de l'État, il faut alors ajouter les crédits inscrits à hauteur de 4,3 milliards de francs dans trois comptes d'affectation spéciale :

- le fonds pour le logement des personnes en difficulté doté, de 450 millions de francs ;

- le fonds d'aménagement de la région Ile-de-France doté de 365 millions de francs ;

- le fonds pour le financement de l'accession à la propriété doté de 3,5 milliards de francs.

L'ensemble des crédits consacrés au logement pour 1997 s'élève alors à 44,6 milliards soit une progression de + 2,7 %.

**CRÉDITS AFFECTÉS AU LOGEMENT  
(à structure constante)**

*(millions de francs)*

Dépenses	LFI 1996	LFI 1997
Budget logement	42 151,587	40.323,271
Fonds pour le logement des personnes en difficulté	-	450,000
FARIF (chapitre 00.01/10 - surcharge foncière logement)	405,000	365,000
Fonds pour l'accession à la propriété	900,000	-
Fonds pour le financement de l'accession à la propriété	-	3 500,000
Total comptes d'affectation spéciale	1 305,000	4.315,000
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>43 456,587</b>	<b>44.638,271</b>

Compte tenu de ces crédits, le Gouvernement s'engage à maintenir à un niveau équivalent à celui atteint en 1996, les programmes physiques pour 1997, soit :

**PROGRAMMES PHYSIQUES**

Dépenses	LFI 1996	LFI 1997
PLA	80 000	80 000
Dont PLA-TS	20 000	30 000
PALULOS	120 000	120 000
Prêts à 0 %	120 000	120 000

Cependant, cette apparente stabilité des crédits gérés par le ministère du logement ne doit pas masquer la forte réduction de l'effort national en faveur du logement : pour maintenir un niveau de dépenses budgétaires identique à celui atteint en 1996, tout en participant à la réduction du déficit, l'État fait transiter par le budget des sommes qui empruntaient jusque-là d'autres voies pour financer le logement.

La meilleure illustration est à prendre dans le secteur du 1 % logement qui devra verser à l'État en 1997 et 1998 une contribution exceptionnelle de 7 milliards de francs. Pour compenser cette perte de recettes affectée à l'État, la structure mise en place par le projet de loi relatif à l'Union d'Economie sociale du Logement<sup>1</sup> pour fédérer les organismes collecteurs du 1 % logement devra très probablement emprunter.

<sup>1</sup> *Projet de loi n° 58 (1996-1997) relatif à l'Union d'Economie sociale du Logement en cours de discussion au Sénat.*

De même, il est prévu la création d'un compte d'affectation spéciale doté de 450 millions de francs pour financer le fonds de solidarité pour le logement (FSL) et l'aide au logement temporaire (ALT), ce qui représente une hausse de 50 % par rapport à 1996 mais les fonds proviennent du prélèvement sur le supplément de loyer de solidarité perçus par les organismes HLM. Outre que ce supplément de loyer devrait rester aux organismes HLM pour améliorer et rénover leur parc immobilier, des inquiétudes persistent sur son montant escompté. Or, il n'est pas prévu que le Gouvernement compense.

En réalité, au-delà d'une apparente continuité avec la reconduction des programmes physiques, le projet de budget pour 1994 engage des réformes profondes dont l'objectif annoncé est « de dépenser mieux pour préparer l'avenir » mais des zones d'ombre subsistent sur chacun des projets envisagés, tant à très court terme sur les conditions de mise en place des nouveaux dispositifs qu'à moyen terme en raison de la diminution des moyens budgétaires engagés.



## CHAPITRE PREMIER

### LA SITUATION DANS LE SECTEUR DU BÂTIMENT ET DU LOGEMENT : UNE REPRISE QUI SE FAIT ATTENDRE

#### I. LA CRISE DU BÂTIMENT S'ENLISE

• En crise depuis 1991, le secteur du bâtiment a globalement enregistré en 1996 une nouvelle perte de chiffre d'affaires de 9 milliards de francs (- 2 % sur un an), dont 8 milliards de francs au titre des constructions neuves et un milliard pour les travaux sur de l'existant. L'activité du premier semestre 1996 est en régression de 9,6 % en volume par rapport à 1995.

C'est dire que pour la sixième année consécutive l'activité du bâtiment se dégrade et depuis 1991, la profession aura perdu **52 milliards de chiffres d'affaires (HT et en francs constants 1994) et 155.000 emplois.**

La mauvaise santé du secteur s'illustre également par le record de cessations d'activités enregistrées en avril : 1.346 entreprises recensées contre 494 en mai 1995. En termes d'emplois, la dégradation se poursuit. Entre janvier et avril 1996, les effectifs se sont réduits de 4,5 % par rapport à la période correspondante de l'année précédente. Et sur douze mois à fin mai, la baisse des effectifs ouvriers a été de 4,9 %. Ce sont près de 30.000 emplois qui devraient disparaître en 1996.

Le secteur du logement non aidé (200 milliards de francs) progressera légèrement (+ 1,5 milliard de francs) grâce notamment aux meilleures performances du logement individuel permises par le prêt à taux zéro, tandis que celui des travaux réalisés par les entreprises (118 milliards de

francs) reculera de 2 milliards de francs. L'essentiel de la perte est donc concentrée sur le logement aidé (53 milliards de francs), avec une perte de 4,5 milliards de travaux en 1996, et sur les marchés de l'État et des collectivités locales (62 milliards de francs) avec une perte de 4 milliards de travaux.

Si l'ensemble des marchés privés est complètement stabilisé, les marchés publics se sont effondrés par suite de l'application des régulations budgétaires.

La tendance par catégorie de marché se dégage ainsi :

- **Logement neuf** : l'extrapolation mécanique des sept premiers mois de l'année 1996 conduit à un niveau annuel de 282.000 logements, contre 286.000 mises en chantier en 1995 et 302.000 en 1994.

- **Amélioration et entretien du logement** : on note une baisse de l'ordre de 2,5 % au cours du premier semestre. Comme pour le logement neuf, les réductions de crédits sur les travaux aidés intervenues à fin 1995 ont tiré encore plus vers le bas les travaux déjà mal orientés.

- **Travaux des administrations** : les bâtiments neufs poursuivent leur baisse sous l'effet de la réduction des investissements. Pour les bâtiments hors bureaux, qui en constituent la part essentielle, le rythme annuel 1996 est de 5 millions de m<sup>2</sup>, contre 6,8 millions en 1994. Selon la FNB, cette perte de l'ordre de 1 million de m<sup>2</sup> par an correspond, chaque année, à 5 milliards de francs de travaux, soit 13.000 emplois dans le bâtiment et 20.000 dans l'économie. Le secteur de l'entretien dans les bâtiments administratifs ne semble pas épargné.

- **Travaux du secteur non résidentiel privé** : hors garages et bâtiments de stockage, les travaux neufs des entreprises du secteur concurrentiel devraient rester à peu près stables en 1996, sous le double effet d'une baisse des bureaux et des commerces et d'une croissance soutenue des bâtiments industriels.

• Les perspectives pour 1997 sont moroses en tablant sur un repli de l'activité de l'ordre de l'activité du bâtiment de 0,5 % à prix constants.

Malgré un environnement macro-économique plus favorable en 1997 qu'en 1996, où le PIB croîtrait de 2,3 %, en volume, grâce à une reprise de l'investissement des entreprises du secteur concurrentiel et à une croissance plus soutenue du commerce international, et en particulier de la demande adressée à la France, l'activité du bâtiment pourrait reculer d'un demi point

environ en 1997, en prix constants. Ce repli serait pour l'essentiel imputable à la construction de bâtiments non résidentiels.

Cette prévision intègre les données relatives au financement du logement figurant dans le projet de loi de finances pour 1997, un effet rapide sur la demande de logements de la mesure d'amortissement fiscal d'un logement neuf destiné à la location et une hypothèse de sous-consommation du programme physique PLA, de l'ordre de 10 %, du fait de ressources moindres ou plus chères émanant du 1 % logement.

A l'inverse, il n'a pas été tenu compte des délais de mise en place du nouveau système du financement des PLA.

Dans ce contexte, le niveau des mises en chantier s'établirait en 1997 à 287.00 logements, soit 12.000 de plus qu'en 1996 dont 9.000 logements collectifs.

Malgré la progression des mises en chantier en 1997, l'activité liée à la construction de logement reculerait de 0,7 % en volume en 1997. En effet, le retrait des mises en chantier de logements collectifs enregistré en 1996 pèsera l'an prochain sur l'activité du secteur.

L'activité liée à l'entretien-amélioration de logement, suivant les éléments contenus dans le projet de loi de finances 1997, se situerait à -0,1 % en 1997, en volume, par rapport à l'année 1996.

Le projet de loi de finances 1997 fait état d'un maintien des aides publiques masquant toutefois des évolutions différenciées selon le type d'aides. Ainsi le financement en PLA de l'acquisition-amélioration de logements collectifs sociaux serait en forte progression. En revanche, l'augmentation de la part minimale des travaux lors de l'octroi d'un prêt à taux zéro pour l'achat d'un logement ancien pénaliserait le recours à ce financement pour l'acquisition-amélioration de logement.

En ce qui concerne les bâtiments non résidentiels, leur activité devrait enregistrer un repli de 1,2 % en 1997. La construction d'ouvrages non résidentiels neufs reculerait de 3,6 % en 1997.

L'activité générée par le secteur privé serait affectée de la même façon en 1997 qu'en 1996 avec un recul de 2,2 %, grâce à la croissance de la construction de bâtiments agricoles et industriels et à un repli limité de la construction des autres types de bâtiments.

Dans le secteur public, compte tenu des contraintes budgétaires pesant sur l'État et les collectivités locales, l'activité de construction neuve devrait s'inscrire en net retrait en 1997 : -5,7 %, après un recul de 6,2 % en

1996, et concernerait toutes les catégories d'ouvrages en particulier les bâtiments de culture et de loisirs, de santé, de justice et de police.

Seule l'activité liée à l'entretien continuera d'évoluer favorablement en 1997 avec + 1,2 % en volume. Les travaux d'entretien réalisés dans le secteur public, compte tenu des contraintes évoquées ci-avant, se stabiliseraient en 1997. A l'inverse, l'activité d'entretien financée par le secteur privé pourrait progresser de 2,3 % en 1997.

## II. DES PERSPECTIVES ÉGALEMENT MOROSES AU NIVEAU EUROPÉEN

- Le net ralentissement du secteur du bâtiment et des travaux publics en Europe.

L'activité du BTP en Europe de l'Ouest s'est très nettement ralentie en 1995. Elle a progressé de 1,6 % par rapport à l'année précédente contre 3 % en 1994. Cette évolution est due à un certain nombre de facteurs tels qu'un environnement macro-économique moins dynamique, des politiques de réduction des dépenses publiques, le niveau élevé des taux d'intérêt à long terme. Ce mouvement d'ensemble recouvre toutefois des situations nationales contrastées. Les secteurs du BTP en Italie et au Royaume-Uni ont dû faire face à une stagnation de leur production l'année dernière. En Allemagne, la croissance du secteur de la construction a enregistré un très net ralentissement en 1995 (+ 1,9 %) par rapport à 1994 (+ 7,5 %). Cette tendance s'explique par des facteurs récessifs communs à l'ensemble de l'Europe mais aussi par des éléments propres à l'Allemagne, comme l'essoufflement des effets de la réunification. A l'opposé, l'industrie espagnole a enregistré une nette accélération de la croissance de son activité BTP en 1995 (+ 5 %), après + 1,2 % en 1994.

Début 1996, l'activité dans le secteur de la construction en Europe a été caractérisée par un très net tassement, provoqué notamment par de mauvaises conditions climatiques. De ce fait, on pourrait assister prochainement à un mouvement de rattrapage. Néanmoins, en raison notamment de politiques budgétaires et fiscales encore restrictives, la tendance au ralentissement persistera sur l'ensemble de l'année 1995. L'activité liée aux logements neufs semble avoir connu en 1995 la dernière année de son cycle de croissance. En effet, la conjoncture dans ce secteur dépend largement de l'Allemagne, qui totalise plus de la moitié de la production des cinq grands pays européens. Or, le marché dans ce secteur

semble actuellement saturé outre-Rhin. De ce fait, la croissance de la production dans ce pays a subi un fort ralentissement en 1995 et devrait enregistrer une baisse cette année (les autorisations de logements se sont effondrées en 1995). Le programme de construction exceptionnel prévu dans le contexte de la réunification est désormais achevé. Le recul en volume de la production pourrait atteindre 5,7 % et 7 % respectivement en 1996 et 1997.



## CHAPITRE II

### LA RÉFORME DU FINANCEMENT DES AIDES À LA PERSONNE

#### I. LA FORTE PROGRESSION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX AIDES À LA PERSONNE

• Les crédits consacrés aux aides personnelles au logement s'élèvent dans le projet de budget pour 1997 à 29,73 milliards de francs, soit une progression de + 8,5 %.

La dotation budgétaire pour 1997 se répartit comme suit :

La contribution de l'État au fonds national de l'habitation (FNH), destinée à financer l'aide personnalisée au logement (APL), atteint 13,37 milliards de francs (+ 2,2 %).

La contribution de l'État au fonds national d'aide au logement (FNAL), destinée à financer l'allocation de logement à caractère social (ALS), s'élève à 16,36 milliards de francs (+ 14,2 %).

#### DOTATION BUDGÉTAIRE 1997

	LFI 96	Ajustement à l'évolution tendancielle	Mesures de rationalisation et d'économie	Fusion des barèmes APL1 et APL2	PLF 97
FNH (article 10)	13 086	1 164	- 1 080	200	13 370
FNAL (Article 30)	14 319	3 031	- 990		16 360
TOTAL	27 405	4 195	- 2 070	200	29 730

Le nombre de bénéficiaires est passé dans le même temps de 4,5 à 6 millions, soit une croissance de + 31%.

• Plusieurs causes peuvent être avancées pour expliquer cette forte progression.

En premier lieu, la décision des pouvoirs publics de généraliser le droit à l'allocation de logement sociale à toute la population sous seule condition de ressources « le bouclage de l'ALS » explique la très forte augmentation de cette prestation entre 1991 et 1994 : de 10,3 à 19,1 milliards de francs.

Les flux de construction de logements locatifs sociaux en PLA qui ouvrent droit à l'APL1 contribuent à la croissance du nombre de bénéficiaires de cette prestation. En revanche, les prestations comme le nombre de bénéficiaires de l'APL accession sont en baisse régulière en raison de la chute de l'accession sociale à la propriété à la fin des années 80.

L'extension du conventionnement du parc social explique la forte croissance du nombre de bénéficiaires de l'APL2, mais il s'agit d'un transfert de l'ALS et de l'ALF et non d'une augmentation nette du nombre de bénéficiaires des aides personnelles.

En outre, le ralentissement de la croissance des revenus, l'augmentation du chômage et des ménages à revenus précaires qui ne peuvent supporter le coût de leur logement par leurs propres moyens a contribué à la croissance du nombre de bénéficiaires.

Cette situation économique explique également, avec la hausse des loyers, la croissance des prestations moyennes servies aux locataires.

L'un des facteurs de croissance provient également de la montée en charge des aides personnelles versées aux étudiants.

La prestation ALS versée aux étudiants et intégralement à la charge de l'État s'élevait en 1995 à 4,4 milliards de francs contre 1,3 milliard en 1992 et le nombre de bénéficiaires a été multiplié par deux sur la même période pour atteindre 513 millions en 1995, comme le montre le tableau ci-dessous :

	1992	1993	1994	1995
Prestation ALS étudiant (milliards de francs)	1,3	3,3	4,2	4,4
Bénéficiaires ALS étudiant au 31/12 (en milliers)	273	409	474	513

Les prévisions font état d'une croissance encore soutenue de ce poste spécifique si aucune réforme n'est engagée alors même que les conditions d'octroi de cette allocation ne sont pas justes et équitables.

Il devient donc urgent de réformer ce dispositif spécifique, dans le cadre d'une mise à plat de l'ensemble des aides versées aux étudiants, à l'heure où le Gouvernement entend procéder à une réforme de l'ensemble des aides à la personne pour en maîtriser la progression.

- Tout en constatant que les crédits inscrits pour les aides à la personne progressent de 8,3 %, on peut se demander si ils seront suffisants en gestion, puisqu'ils sont inférieurs à ceux effectivement consommés en 1995 (29,94 milliards de francs). D'aucuns estiment de plus, que 32 milliards de francs seraient nécessaires pour servir les nouveaux bénéficiaires et maintenir les prestations en francs constants en 1997.

Le montant insuffisant des crédits inscrits et les inconnues qui demeurent sur le contenu de la réforme ne laissent pas d'inquiéter votre rapporteur pour avis.

## II. LA RÉFORME ANNONCÉE DES AIDES À LA PERSONNE

• Ayant constaté que le dispositif des aides personnelles n'a cessé d'être obscurci au fil des années par des mesures ponctuelles qui ont brouillé la lisibilité des barèmes et que le revenu pris en compte pour déterminer le montant de l'aide au logement ne traduit pas la réalité des ressources et donc la capacité des ménages à assumer leurs charges de logement, le Gouvernement a décidé d'engager une réforme d'ensemble du système actuel des aides personnelles au logement fondée sur :

### - La simplification des barèmes

Un nouveau barème unique plus lisible va être substitué aux actuels barèmes de l'APL1 et de l'APL2 dans le parc locatif conventionné dans la perspective d'une unification qui pourra s'étendre dans l'avenir à l'allocation logement (AL).

Ce barème sera fondé sur une participation du ménage à sa dépense de logement définie en proportion de ses ressources par un taux de participation (ou taux d'effort). Ce taux de participation croît avec la hausse du revenu et décroît avec l'augmentation de la taille du ménage ; il est défini en outre de façon à conforter la situation des titulaires de minima sociaux.

Cette modification des barèmes sera prochainement soumise au Conseil national de l'habitat. Pour permettre cette unification de l'APL1 et de l'APL2, l'article 92 du projet de loi de finances pour 1997 prévoit de supprimer l'obligation d'appliquer le barème de l'AL au parc APL2.

### - Une appréhension plus équitable des ressources

Les revenus du bénéficiaire constituent un paramètre essentiel du calcul des aides au logement. Mais, la détermination de la « base ressource » fait pourtant apparaître de multiples différences de traitement selon la nature de ces revenus. C'est pourquoi certaines ressources seront dorénavant prises en compte dans le calcul de l'aide au logement au même titre que les revenus du travail, rapprochant le traitement fait aux salariés de celui réservé aux allocataires (intégration dans la base ressources des indemnités journalières de

maternité et d'accidents du travail, suppression, à compter de 1996, de l'abattement de 30% sur les revenus des personnes ayant plus de 65 ans).

Toutefois, le traitement réservé aux titulaires de minima sociaux (RMI, AAH, minimum vieillesse...) ne sera pas modifié et leur aide au logement restera inchangée.

Ces mesures entreront en vigueur sans entraîner de changement pour ceux qui bénéficient déjà d'aides renforcées : l'élargissement des ressources prises en compte pour le calcul des aides ne s'appliquera qu'aux allocataires dont la situation se modifie et ne remettra pas en cause la situation de ceux qui bénéficient actuellement du mode favorable de calcul de leurs droits.

• L'impact de l'unification sur les bénéficiaires peut être appréhendé ainsi, au vu des renseignements recueillis par votre rapporteur pour avis auprès des organismes HLM.

Sur le parc locatif conventionné, les « économies » attendues de prestations se montent à environ 1,3 milliards de francs :

- 600 millions de francs dus à la modification de la base ressources ;
- 300 millions de francs dus au gel des barèmes ;
- 400 millions de francs dus à l'unification de l'APL1 et de l'APL2.

En ce qui concerne les bénéficiaires, les 400 millions de francs d'économie due à l'unification des barèmes résultent d'une dépense supplémentaire de 200 millions de francs pour les bénéficiaires de l'APL2 et de 600 millions de francs d'économie réalisées sur les bénéficiaires de l'APL1.

Le nouveau barème envisagé serait intermédiaire entre les deux anciens barèmes ; dans ce cas :

- pour les bénéficiaires actuels de l'APL1 (1.400.000 ménages en 1997), la nouvelle APL est inférieure dans la plupart des cas, à l'exception des revenus très faibles (minima sociaux) ;

- pour les bénéficiaires actuels de l'APL2 (760.000 ménages en 1997), la nouvelle aide sera supérieure ou équivalente dans la majorité des cas.

Deux catégories de difficultés peuvent se présenter dans la mise en oeuvre de la réforme : pour les caisses d'allocations familiales qui risquent de

ne pouvoir «liquider» les situations qu'avec retard (il faut plusieurs mois pour mettre le nouveau barème en application), ce qui générera des rappels ou des versements d'APL et pour les familles dont l'aide sera modifiée de façon significative d'un mois sur l'autre. Or, il faut prendre en compte la diminution du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles dû au gel des barèmes en 1993 et 1995 et veiller à ce que le nouveau barème proposé ne pèse pas encore davantage sur la solvabilité des familles modestes. Il ne serait pas de bonne politique que les économies dégagées pour mieux assurer l'accès à un logement des plus démunis, se fassent au détriment des familles modestes, qui ont besoin de l'APL pour se loger et concourent à la diversité d'occupation du parc social.

### CHAPITRE III

## LA RÉFORME DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL : LA SUBSTITUTION DU TAUX RÉDUIT DE TVA À LA SUBVENTION PLA

### I. LES NOUVELLES MODALITÉS DE FINANCEMENT DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

● Le soutien au logement locatif social sera maintenu en 1997 au niveau de 1996 et 1995, soit un programme physique de 80.000 PLA (dont 30.000 PLA-TS) et de 120.000 PALULOS. Cependant, ce soutien se réalisera désormais par des voies différentes selon qu'il s'agit de construction neuve ou d'acquisition et de travaux d'amélioration dans l'ancien.

En effet, les crédits de la ligne fongible qui financent les opérations de construction et de réhabilitation des logements locatifs sociaux, sont fixés à 2,68 milliards de francs en autorisations de programme et à 3,56 milliards de francs en crédits de paiement, soit en diminution respectivement de 51,1% et 33,1%.

Mais, ceci s'explique du fait de la modification prévue à l'article 10 du projet de loi de finances pour 1997. Le projet de loi de finances substitue aux subventions pour les PLA l'application à ceux-ci d'une TVA à taux réduit (5,5 %), justifiée, conformément aux directives européennes, par le caractère de bien de première nécessité. Cette réforme est en réalité appliquée depuis le 1er octobre 1996.

- Pour les PLA neufs, la subvention de l'État au taux de 12 % est remplacée par la réduction du taux de TVA.

- Pour les opérations PLA-TS (très social), la subvention de l'État de 20% (pouvant être portée exceptionnellement à 25 %) sera remplacée par la réduction du taux de TVA et par une subvention au taux de 8 % (pouvant être portée exceptionnellement à 13 %).

- Les modalités d'octroi des PLA acquisition-amélioration et des PALULOS ne sont pas modifiées et les subventions pour surcharge foncière sont maintenues.

- Enfin, les processus d'autorisation administrative sont inchangés : les opérations doivent être approuvées par le préfet dans le cadre d'une programmation annuelle nationale déclinée par région. Par ailleurs, le constructeur devra négocier une convention ouvrant aux locataires le bénéfice de l'APL.

• Concernant les modalités de mise en place du nouveau dispositif, a été retenu le mécanisme de « livraison à soi-même immobilière ». Les dépenses de construction sont assujetties à leur taux normal de TVA. Les organismes constructeurs la déduiront au fur et à mesure de l'avancement des travaux et se feront rembourser ces crédits TVA tous les trimestres .

En aval, lors de l'achèvement de l'immeuble, l'organisme paiera une TVA de 5,5 % sur l'ensemble des dépenses hors taxe composant le prix de revient de l'opération tel que défini dans la « livraison à soi-même ». Il en résultera donc un solde positif de TVA qui donnera lieu à récupération par l'organisme.

Ce nouveau mécanisme d'imposition permet de taxer à 5,5 % non seulement les travaux immobiliers, mais également l'ensemble des opérations qui y sont attachées, notamment la fourniture de terrains. Sur ce dernier point, l'application du dispositif pose problème dès lors que le terrain est cédé gratuitement par une collectivité locale, et si l'administration fiscale retient la valeur réelle du terrain et non son prix de cession. Il faudrait sur ce point obtenir des explications supplémentaires et, éventuellement, un engagement du ministre pour qu'il n'y ait pas de TVA perçue sur un terrain cédé gratuitement.

## II. Y-A-T-IL ÉQUIVALENCE ENTRE LE NOUVEAU ET L'ANCIEN SYSTÈME ?

• De façon générale, le mécanisme retenu de la taxation d'une livraison à soi-même semble poser des problèmes d'application, selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis.

En effet, la taxation d'une livraison à soi-même est en principe faite pour éviter des distorsions de concurrence ; elle n'est prévue en effet que lorsque l'acquisition du bien par l'assujetti « ne lui ouvrirait pas droit à déduction complète ».

La livraison à soi-même d'immeubles sociaux ne répond pas à cette préoccupation, mais à celle de faire bénéficier ces logements d'un taux réduit, sans impliquer les entreprises du bâtiment et les prestataires (le taux de TVA facturé par elles reste inchangé).

Cependant, le mécanisme retenu conduit à imposer non seulement les travaux et honoraires, mais également des éléments du prix de revient qui n'avaient pas supporté la TVA (terrains, taxes d'urbanisme, frais internes de conduite d'opération, assurances, frais financiers).

Ce faisant, l'imposition de ces éléments remet en cause leur régime fiscal d'exonération et ne répond pas à l'objectif initial de réduction du taux sur les dépenses soumises à la TVA (travaux, services, honoraires), comme aurait pu le faire l'application à ces dépenses d'un taux de TVA de 5,5 %.

Selon les simulations menées par les organismes HLM, il s'avère que dans le cadre du régime de droit commun fiscal de la livraison à soi-même, il existerait un écart moyen entre l'ancien régime de subvention et le nouveau régime évalué à 6.850 francs (soit 12 % d'aide en moins).

D'une part, le nouveau dispositif n'apporte une aide qu'à la seule partie du prix de revient qui a fait l'objet d'une TVA à 20,6 % en amont contrairement à la subvention dont le montant prend en compte l'ensemble des dépenses, terrain compris et d'autre part, la prise en compte dans l'assiette de la livraison à soi-même faisant l'objet d'une taxation à 5,5 % des dépenses qui, en dehors des travaux et honoraires, font d'ores et déjà l'objet d'une TVA à 5,5 % (exemple : terrain, charges foncières en ZAC), ou ne sont pas assujettis à la TVA (terrains pour les Offices, assurances, conduite d'opération, frais financiers, taxes).

On peut se demander, dans ces conditions, pourquoi ne pas avoir retenu un régime simple de TVA à taux réduit facturée par les entreprises aux organismes constructeurs sur les travaux et les honoraires. Apparemment, ce dispositif a été écarté en raison des risques de fraude et pour la trop grande complexité imposée aux entreprises devant appliquer deux taux de TVA selon les ordonnateurs de travaux. Outre, les justificatifs à demander aux constructeurs, la répartition s'avérerait très complexe si une opération menée pour un même bâtiment concerne des travaux sur logements taxés à taux réduit et des travaux sur des commerces taxés à 20,6 %.

- En définitive, et compte tenu des zones d'ombre qui subsistent, notamment sur la définition de l'assiette éligible au taux réduit de TVA, tout le débat porte sur la réelle équivalence des aides à la construction, annoncée par le Gouvernement entre l'ancien et le nouveau système.

Il convient de noter à ce propos que l'équivalence annoncée par le Gouvernement porte sur la moyenne de l'ensemble des opérations. En réalité, les opérations « à faible charge foncière » seront avantagées au détriment des opérations, menées par exemple en région d'Ile-de-France, où la charge foncière est très importante.

Cette équivalence englobe également l'avantage de trésorerie résultant de remboursements aux HLM de la TVA déductible, ainsi que l'avantage résultant de la baisse d'un point (4,8 % contre 5,8 %) du taux des prêts de la caisse des dépôts et consignations intervenue en 1996.

En tout état de cause, cette réforme suscite de nombreuses inquiétudes parmi les acteurs économiques et sur le terrain, nombre de constructeurs adoptent une attitude attentiste, préjudiciable au secteur du bâtiment et qui retarde la réalisation de programmes de logements pourtant si nécessaires. Outre un effort d'explication important que doit fournir le Gouvernement par l'intermédiaire des préfets, ne faut-il pas envisager, durant la phase de mise en route de la réforme, la mise à disposition des préfets de fonds permettant le bouclage des opérations si des difficultés survenaient du fait de l'application des nouvelles règles.

Le coût d'une telle mesure devrait rester faible si l'équivalence des deux dispositifs se vérifie. Les organismes constructeurs d'HLM qui réclament cette possibilité de subvention complémentaire en chiffrent le coût à 150 millions de francs en 1996 pour accompagner les 21.000 PLA soumis au nouveau dispositif depuis le 1er octobre et au maximum à 400 millions de francs en 1997.

## **CHAPITRE IV**

### **LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES SOUTENU PAR LE PRÉLÈVEMENT OPÉRÉ SUR LE SUPPLÉMENT DE LOYER DE SOLIDARITÉ**

#### **I. L'ENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT EN 1997 EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PLUS DÉMUNIS**

• Le projet de loi de finances pour 1997 traduit de manière concrète et forte l'engagement du Gouvernement mené depuis un an en faveur du logement des plus démunis, à travers trois lignes budgétaires.

- En 1997, le programme des engagements physiques prévoit la réalisation de 30.000 PLA-TS soit 10.000 de plus qu'en 1996.

- Un nouvel article budgétaire intitulé « opérations les plus sociales » est créé et doté de 348 millions de francs en autorisations de programmes et 178,5 millions de francs en crédits de paiement. Sur ce nouvel article, qui intègre les 100 millions de francs réservés jusqu'en 1996 sur la ligne fongible pour les logements d'urgence, seront financées l'ensemble des actions du plan d'urgence.

- Enfin, il est créé un compte d'affectation spéciale, le « fonds pour le logement des personnes en difficulté » qui financera la participation de l'État aux fonds de solidarité logement (FSL) et à l'aide au logement temporaire (ALT). Ce fonds sera alimenté exclusivement par le prélèvement opéré par l'État au titre du supplément de loyer de solidarité et 450 millions de francs ont été inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997, ce qui représente une augmentation de 50 % par rapport à 1996.

● Ce dispositif appelle deux remarques de la part de votre rapporteur pour avis.

- Compte tenu des premières estimations faites sur l'application du supplément de loyer de solidarité, il s'avère que le montant inscrit pour le « fonds pour le logement des personnes en difficulté » est très certainement surévalué.

Lors de son audition devant la commission, le ministre n'a pas démenti cette éventualité ; mais, il a bien indiqué que cette ligne budgétaire ne bénéficierait aucun autre financement. Cette incertitude, quant aux montants réellement disponibles, va certainement peser sur la programmation des opérations.

- D'autre part, en ce qui concerne l'évolution des fonds de solidarité pour le logement (FSL) pour lesquels on peut rappeler que la loi impose une participation financière des conseils généraux au moins égale à celle de l'État, il faut noter la forte progression du montant des aides accordées soit + 15 % entre 1994 et 1995, comme l'indique le tableau ci-dessous.

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

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

(1) accompagnement social lié au logement

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

De plus, si on se fonde sur le rendement prévu du prélèvement opéré sur le supplément de loyer de solidarité, l'État va augmenter sa contribution au FLS et automatiquement celle en provenance des départements va s'accroître à due concurrence.

Pour certains conseils généraux, cette dérive financière va entraîner des arbitrages budgétaires difficiles.

## II. UN PREMIER BILAN DU PLAN D'URGENCE POUR LE LOGEMENT DES PLUS DÉMUNIS (JUN 1995-DÉCEMBRE 1996)

● A propos du logement des personnes défavorisées, il est intéressant de présenter ici le bilan très positif des actions engagées dans le cadre du plan d'urgence pour le logement des plus démunis, présenté par le ministre chargé du logement le 8 novembre dernier.

En juin 1995, le Gouvernement s'était engagé à créer 20.000 logements d'urgence et d'insertion en dix-huit mois. A deux mois de l'échéance, cet objectif sera atteint et même dépassé car 20.400 logements seront disponibles fin décembre, dont 37 % sont des logements d'urgence, le reste étant des logements d'insertion. De plus, 1 millier de logements supplémentaires devraient être livrés au cours du 1er trimestre 1997.

Cette offre de logements est adéquate et répond aux attentes des personnes les plus démunies et des acteurs de terrain : 50 % des logements sont des chambres individuelles ou des studios, 30 % sont des logements de 2 et 3 pièces et 20 % des logements de plus de 3 pièces. Un logement sur quatre est une maison individuelle. Cette répartition correspond à la population accueillie par ces structures, puisque 40 % des occupants sont des personnes seules et un tiers sont des femmes seules avec un ou plusieurs enfants.

Enfin, les trois critères sur lesquels reposait l'application du plan ont été respectés : priorité à la réhabilitation de logements anciens (la construction neuve ne concerne que 15 % des opérations), accompagnement social et dispersion des opérations afin d'éviter de reconstituer des ghettos (les opérations concernent quatre logements en moyenne).

### BILAN DU PLAN D'URGENCE AU 31 DÉCEMBRE 1996

<b>Logements d'urgence</b>	<b>7 485</b>
dont Logements	2 629
Hébergements	3 926
Réquisitions	930
<b>Logements d'insertion</b>	<b>12 928</b>
dont Logements	8 139
Logements en résidence sociale	1 022
ANAH	3 767
<b>TOTAL au 31 décembre 1996</b>	<b>20 413</b>

● Une enquête quantitative, réalisée sur un échantillon de plus de 9.000 logements répartis sur la France entière, permet de tirer les enseignements suivants :

**- Types de logements produits**

- . 50% de chambres individuelles ou studios
- . 30 % de logements en taille moyenne, T2 et T3
- . 20 % de logements de plus de 3 pièces dont près de la moitié de cinq pièces ou plus
- . 75 % de logements en appartements
- . 25 % de maisons individuelles

**- Nature des opérations**

- . 85 % de logements anciens réhabilités ou sans travaux
- . 15 % de logements neufs.

**- Maîtres d'ouvrages intervenants**

- les organismes HLM : 56 % de logements et 29 % des places en structures collectives
- les associations : 20 % des logements et 43 % des places
- les propriétaires privés : 9 % des logements et 2 % des places
- les communes : 8 % de logements et 14% des places
- autres collectivités et SEM : 7 % des logements et 12 % des places.

**- Coût des opérations**

Les coûts sont très variables selon le type d'opération et leur dispersion est assez importante ; les chiffres qui suivent sont des moyennes.

- logements d'urgence : 174.000 francs (faible part d'acquisition à titre onéreux)

- logements d'insertion : 400.000 francs (30 % ont un coût inférieur à 300.000 francs, mais 20 % ont un coût supérieur à 550.000 francs. Il s'agit de pavillons de grande taille dans de grandes agglomérations).

- logements ANAH : 220.000 francs

- places d'hébergement d'urgence : 80.000 francs.

#### **- Répartition des financements**

. Sur un coût total des opérations de 5 milliards de francs (soit l'équivalent de 16.000 emplois),

\* 1,15 milliards de francs de subventions d'État

\* 0,7 milliards de francs de subventions des collectivités territoriales

\* 0,7 milliards de francs de subventions des collecteurs PEEC 1 %

\* le reste est pris en charge par le maître d'ouvrage sur fonds propres ou par des prêts (HLM, propriétaires privés, communes, etc).

. Soit un pourcentage de subventions par rapport au coût global de :

\* 50 % pour les logements d'urgence

\* 60 % pour les hébergements d'urgence

\* 40 % pour les logements d'insertion hors ANAH

\* 44 % pour les logements ANAH

#### **- Participation financière des occupants**

- Dans les structures collectives, une participation est demandée soit en nature (petits travaux d'entretien), soit une contribution d'environ 10 francs par jour, soit un pourcentage des ressources qui est en moyenne de 16 %.

- Dans les logements, la participation des habitants après les aides au logement est de l'ordre de 400 francs par mois.



## CHAPITRE V

### LES DÉPENSES AFFÉRENTES AU PRÊT À TAUX ZÉRO PRISES EN CHARGE PAR UNE CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE DU « 1 % LOGEMENT »

#### I. LE BILAN DE LA DISTRIBUTION DU PRÊT À TAUX ZÉRO

• Le succès indéniable du prêt sans intérêt -120.000 prêts prévus et sans doute 135.000 prêts réellement attribués en 1996- montre que l'accession à la propriété reste une aspiration profonde de nos concitoyens. Ce succès est d'autant plus à souligner que le prêt à taux zéro est un vecteur de cohésion sociale certain puisqu'il est utilisé par des personnes dont les revenus ne leur permettraient pas d'envisager l'acquisition de leur résidence principale. En effet, la grande majorité des accédants sont jeunes -plus des deux tiers ont moins de 35 ans- et ont des revenus modestes -environ 13.000 francs net par mois (soit 2,5 fois le Smic). Par ailleurs, 80 % des emprunteurs sont des locataires et 63 % sont mariés. Ils achètent en moyenne une maison de plus de 100 mètres carrés et le montant moyen des acquisitions est d'environ 600.000 francs. Enfin, les statistiques du ministère du logement montrent que les acheteurs se situent en priorité dans les régions Rhône-Alpes, Ile-de-France, Ouest (Bretagne et Pays de la Loire) et Sud. Les financements complémentaires les plus utilisés sont les prêts d'épargne-logement, les PAS (prêts d'accession sociale) et les prêts du 1 % logement.

Sur les trois premiers trimestres de 1996, la répartition de la distribution des prêts par établissements bancaires était la suivante : 33 % pour le Crédit Agricole, 14 % pour le Crédit mutuel, 13 % pour le Crédit foncier de France, 12 % pour les SACI et 11 % pour les Caisses d'épargne.

Sur l'ensemble des opérations financées, on peut estimer que 65 % des prêts concernent le neuf, 10 % des prêts financent des opérations dans l'ancien avec 54 % de travaux et 25 % de prêts pour de l'ancien avec moins de 54 % de travaux.

● En 1996, l'enveloppe budgétaire prévue pour le financement des prêts à taux zéro dont il faut rappeler qu'ils ne sont pas contingentés était de 7,8 milliards de francs en autorisations de programmes et 4,1 milliards de francs en crédits de paiement. Dans le projet de loi de finances, et selon des modalités sur lesquelles votre rapporteur pour avis reviendra, l'enveloppe budgétaire est fixée à 7 milliards de francs pour financer 120.000 prêts.

La contraction, tant de l'enveloppe que du nombre de prêt, résulte de plusieurs causes :

- la non reconduction au-delà du 31 décembre 1996 -et qu'il faut déplorer- de la mesure autorisant une diminution du coefficient de travaux exigés liée à l'acquisition d'un logement ancien (au minimum 20 % de travaux contre 35 % initialement prévu) pourrait entraîner la suppression de 35.000 opérations ;

- le montant moyen de la subvention pour chaque prêt serait diminué (58.300 francs en 1997 contre 65.000 francs en 1996) en raison de la baisse des taux d'intérêt et de l'assouplissement de la modulation des durées d'emprunt. Ainsi, un arrêté du 24 octobre 1996 (JO du 31 octobre 1996) autorise, sur demande de l'emprunteur, une réduction de la durée du différé de remboursement.

D'autres modifications pourraient intervenir sur les modalités du prêt. La première porte sur la durée du prêt, ajustée actuellement tous les trimestres (au maximum 22 ans et 3 mois), qui serait fixée à 17 ans. Certains estiment que cette mesure représenterait une économie de 400 millions de francs. Le deuxième volet consisterait à permettre aux emprunteurs de rembourser, s'ils le désirent, sur une durée nettement plus courte, et de rendre ce produit plus flexible et plus souple qu'il ne l'est actuellement, où chaque tranche de revenu correspond à une durée fixe d'emprunt. Cette mesure, qui répondrait aux souhaits des candidats à l'accession les plus âgés, représenterait une économie de 300 millions de francs pour l'État.

Au-delà des modalités des prêts, le Trésor négocie avec les banques une baisse du coût de distribution. En d'autres termes, cela reviendrait à modifier la convention, signée à l'automne 1995 pour trois ans et modifiable à tout moment, qui régit les rapports contractuels entre l'État et les banques sur la distribution du prêts à taux zéro. La mesure la plus envisagée porte sur la

baisse du taux de marge accordée par le Trésor aux établissements bancaires pour faire face au coût du risque. Schématiquement, l'État dédommage les établissements financiers qui accordent les prêts à taux zéro. Il finance la différence entre le coût du crédit accordé et le loyer de l'argent sur le marché, auquel s'ajoute la marge bancaire.

Considérant que les établissements financiers demandent à l'État de garantir des marges plus élevées que ce qu'elles demandent à leurs clients sur des crédits classiques, le gouvernement s'apprête à leur demander de réduire leurs marges, qui se situent actuellement à 1,4 %. Un niveau jugé pourtant minimum par les banques, compte tenu du risque et de la complexité des dossiers.

● Votre rapporteur pour avis, à propos de ces modifications qui ne remettent pas en cause -loin de là- l'économie générale du dispositif, recommande néanmoins que l'on ne déstabilise pas un outil qui a fait ses preuves.

## II. LES NOUVELLES MODALITÉS DE FINANCEMENT DU PRÊT À TAUX ZÉRO

● Le projet de loi de finances pour 1997 modifie profondément les modalités de financement du prêt à taux zéro, en revenant sur le dispositif adopté pour 1996.

On peut tout d'abord rappeler les multiples décisions prises quant au financement du prêt à taux zéro mis en place depuis seulement août 1995.

- La loi de finances rectificative du 4 août 1995 avait créé, d'une part, un chapitre 65-51 « Réforme de l'accession à la propriété » doté de 700 millions de francs et, d'autre part, un compte d'affectation spéciale n° 902-28 « Fonds pour l'accession à la propriété » alimenté par une contribution exceptionnelle des organismes collecteurs du 1 % de 1 milliard de francs.

- La loi de finances pour 1996 a supprimé le chapitre 65-51 dont elle a reporté les dotations disponibles sur un nouvel article du chapitre 65-48 doté de 6,9 milliards en autorisations de programme et de 3,2 milliards en crédits de paiement et a modifié les ressources du compte d'affectation spéciale en

instituant un prélèvement pérenne sur les ressources du 1 % d'un rendement annuel estimé à 900 millions de francs.

- Enfin, l'extension temporaire du prêt à taux zéro dans l'ancien a été financée à partir du chapitre 65-02 du budget des charges communes.

Le projet de loi de finances pour 1997 bouleverse ce dispositif existant par :

- l'article 29 qui modifie la contribution du 1 % logement en mettant en place un prélèvement de 50 % du total des sommes perçues au titre du 1 % logement (collecte + encours), soit environ 7 milliards de francs.

Il est prévu que ce prélèvement exceptionnel soit également opéré en 1998.

- L'article 45 qui crée un nouveau compte d'affectation spéciale n° 902-30 « Fonds pour le financement de l'accession à la propriété » alimenté par le prélèvement prévu à l'article 29 doté de 7 milliards de francs en autorisations de programme et de 3,5 milliards en crédits de paiement.

- Enfin, 3,5 milliards de crédits de paiement sont inscrits sur l'article 40 du chapitre 65-48.

• Une fois encore, l'Etat choisit de prélever sur les fonds issus du 1 % logement pour équilibrer son budget.

Rendue obligatoire en 1953 pour les entreprises privées de 10 salariés et plus, cette « participation à l'effort de construction » reste improprement appelée 1 %. A la suite de réductions successives, son taux est fixé depuis 1992 à 0,45 % de la masse salariale. Les entreprises n'ont pas vu pour autant leurs charges s'alléger puisqu'elles versent 0,50 % de leur masse salariale au Fonds national d'aide au logement (FNAL), qui gère l'une des aides à la personnes inscrites au budget de l'Etat.

De plus, depuis 1995, les organismes collecteurs du 1 % versent une contribution annuelle au « Fonds pour l'accession à la propriété » qui finance les aides à l'accession à la propriété, toujours pour le budget de l'Etat. Un milliard de francs a été ainsi versé en 1995. Pour 1996, le principe d'un prélèvement correspondant à 6,8 % de la collecte et des retours de prêts, soit 900 millions de francs, a été pérennisé.

Mais cette année, et pour 1998, cette contribution exceptionnelle fait l'objet d'un accord des partenaires sociaux à travers la signature avec l'Etat le

16 septembre dernier d'une convention qui a pour ambition de conserver et développer le système du 1 % logement.

Pour réussir cet objectif, l'Etat accède à un désir ancien des partenaires sociaux en mettant en place par voie législative une structure fédérant le réseau des collecteurs du 1 %.

Selon le rapport de notre excellent collègue M. Marcel-Pierre Cleach, l'esprit de la réforme proposée par le projet de loi n° 58 (1996-1997) relatif à l'Union d'économie sociale du logement se résume en trois mots clés : paritarisme, solidarité et efficacité. L'union d'économie sociale du logement, société anonyme coopérative à capital variable, à laquelle adhèrent à titre obligatoire les CIL (comités interprofessionnels du logement) et de manière volontaire les partenaires sociaux, donne à ces derniers à travers le comité paritaire d'emploi des emplois, la capacité de proposer des politiques nationales d'emploi des fonds qui feront l'objet de conventions signées avec l'Etat.

La solidarité des partenaires sociaux s'exprime à travers les deux prélèvements exceptionnels de 7 milliards de francs auxquels ils ont consenti pour 1997 et 1998.

L'efficacité du dispositif passe enfin par une gestion plus efficace des fonds collectés par les CIL, par l'abaissement de leurs coûts de gestion et par l'atténuation d'une concurrence coûteuse et absurde entre eux puisque la ressource collectée est gratuite. Enfin, les partenaires sociaux se sont engagés, en signant la convention du 16 septembre dernier à maintenir l'efficacité du 1 % logement en matière d'aide au logement à son niveau atteint en 1996.

Or, il s'avère que, malgré des réserves importantes illustrées par un actif évalué à 106 milliards de francs, le dispositif du 1 % logement a perdu de sa marge de manœuvre. Selon certaines estimations<sup>1</sup>, l'équilibre constaté en 1994 et 1995 entre les ressources et les emplois du 1 % logement est un équilibre sur le « fil du rasoir ». A l'origine de cette situation délicate : l'effort d'investissement exceptionnel qui a été réalisé en 1994 à la suite du plan de relance à l'accession sociale à la propriété. Un effort qui a, en fait, été non pas financé avec des ressources de long terme, mais avec la trésorerie des collecteurs.

Face à une dégradation rapide de la situation financière, le circuit du « 1 % logement » a, de fait, « perdu une large part de la flexibilité qui l'a si souvent caractérisé et lui permettait de faire face à des sollicitations

<sup>1</sup> Commentaires extraits d'une étude de M. Michel Mouillard, professeur à Paris-X Nanterre, sur les perspectives du 1 % logement.

*nouvelles ou de s'engager dans une stratégie de relance ou de soutien des marchés »*

● En 1995, les ressources générées par les organismes collecteurs se sont établies à 12,90 milliards de francs, en recul de 4 %. La production de prêts au personnes physiques s'est élevée à 7,45 milliards (-24 %) et aux personnes morales à 5,3 milliards de francs (-14 %).

La participation des employeurs à l'effort de construction contribue, chaque année, à la construction et l'acquisition de 60.000 logements locatifs sociaux. Elle permet également, en complément de la PALULOS, de réhabiliter 100.000 logements. Elle facilite également l'acquisition, la construction de la réhabilitation par les salariés de 150.000 logements. Elle contribue ainsi au maintien de 150.000 emplois dans le bâtiment et industries annexes.

On peut donc légitimement s'inquiéter des effets de ces deux prélèvements exceptionnels prévus en 1997 et 1998 sur les capacités contributives du 1 % dans le secteur du logement.

Selon toute vraisemblance, pour y parvenir l'Union d'économie sociale du logement devra emprunter, mais ceci inévitablement se reportera sur le coût des ressources mises à disposition, tant pour les personnes physiques que pour les organismes constructeurs. C'est pourquoi, malgré l'engagement des partenaires sociaux et de l'Etat à travers la convention du 16 septembre, votre rapporteur pour avis émet des doutes sur le maintien de la capacité contributive du 1 % logement en faveur du logement locatif social.

Par ailleurs, à moyen terme, il reste préoccupé par le dispositif à mettre en oeuvre en 1999. On peut craindre que le Gouvernement soit dans l'impossibilité de « renoncer » à cette ressource exceptionnelle, ce qui équivaldrait à la disparition du 1 % logement. Cette éventualité serait très préjudiciable au secteur du parc social notamment du fait de la capacité de réponse du 1 % logement aux besoins locaux, de sa souplesse de mise en oeuvre, et de son rôle dans le bouclage financier des opérations.

## **CHAPITRE VI**

### **L'ABSENCE DE MESURES EN FAVEUR DU LOGEMENT ANCIEN PRIVÉ**

Forcé est de reconnaître que cette année, la conjonction de plusieurs éléments négatifs tant fiscaux que budgétaires touche durement le secteur du parc ancien privé. Il s'agit des effets cumulés d'une diminution des crédits budgétaires et d'une non reconduction d'avantages fiscaux qui risquent de porter atteinte à un secteur sensible du logement.

#### **I. LA DIMINUTION DES CRÉDITS AFFECTÉS AU PARC ANCIEN PRIVÉ**

Globalement les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 et consacrés à l'amélioration du parc privé ancien sont en diminution.

- les crédits alloués aux opérations de résorption de l'habitat insalubre sont maintenus à 148 millions de francs en autorisations de programme, mais les crédits de paiement diminuent de 11 % pour être fixés à 79,6 millions de francs.

- les crédits affectés à la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) évoluent peu si on prend en compte les crédits effectivement disponibles en 1996, puisque dans le cadre du plan de relance de l'activité du bâtiment présenté le 30 janvier 1996, la dotation initiale pour 1996 a été portée à

805 millions en autorisations de programmes et à 695 millions de francs en crédits de paiements.

Pour 1997, 710 millions de francs sont inscrits en crédits de paiement ce qui représente la réhabilitation de 70.000 logements environ.

**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)
1990	469	469	469	0	505,5	428,8
1991	481	474	433	0	507,9	477,7
1992	450	441	540	0	559	488,7
1993	100	435,5	614,5	127,5	646,8	509,4
1994	600	490	661,4	27,4	728,9	517,5
1995	601	601	526	0	591,4	nd
1996	605	605	805 (3)	695 (3)		
1997	600	710				

(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.

(2) Source : direction du Budget.

(3) Situation au 31 juillet 1996.

On peut rappeler que la prime à l'amélioration de l'habitat est réservée aux propriétaires occupants dont les ressources ne dépassent pas 70 % du plafond des ressources PAP. Le taux de base de la subvention est fixé à 20 % majorable sous certaines conditions, dans la limite d'une dépense subventionnable de 70.000 francs.

Le tableau ci-dessous précise le nombre de primes PAH accordé et leur montant moyen unitaire.

PAH	Nombre de primes accordées	Montant total des primes en MF	Montant moyen unitaire en F
1990	49.663	505,5	10.179
1991	47.234	508,0	10.755
1992	52.276	559,0	10.694
1993	60.802	646,8	10.638
1994	68.771	728,9	10.599
1995	55.909	591,4	10.578

Une part importante des subventions accordées au titre de la PAH est accordée dans les communes rurales et le secteur programmé est prépondérant, puisque 70 % du montant total des primes concernent les OPAH (opérations programmées d'amélioration de l'habitat) et les PST (programmes sociaux thématiques).

● En revanche, les crédits consacrés à l'ANAH sont en nette diminution alors même qu'ils constituent un levier fiscal essentiel pour la réhabilitation dans l'ancien. Dans le projet de loi de finances pour 1997, les autorisations de programme sont fixées à 2 milliards de francs en diminution de 11 % et les crédits de paiements à 1,8 milliards de francs de francs soit -7 % par rapport à 1996.

L'ANAH établissement public créé en 1971, subventionne, à partir de la dotation budgétaire de l'Etat, la réalisation de travaux d'amélioration auxquels procèdent les propriétaires privés dans des logements locatifs de plus de quinze ans.

Le tableau ci-dessous retrace l'activité de l'ANAH depuis 1993 :

**BILAN D'ACTIVITÉ DE L'ANAH DEPUIS 1993**

	1993	1994	1995
<b>- PARC ANCIEN (construit avant 1948)</b>			
Subventions engagées (MF)	2 228	2 461	2 440
Montant de travaux subventionnables (MF)	7 989	9 411	8 924
Nombre de dossiers agréés	44 320	46 670	45 060
Nombre de logements subventionnés	112 100	116 000	102 500
dont logements améliorés avec travaux sur parties privatives	60 000	67 750	62 800
<b>- PARC RÉCENT</b>			
Subventions engagées (MF)	209	263	291
Montant de travaux subventionnables (MF)	757	996	1 032
Nombre de dossiers agréés	8 250	7 500	7 150
Nombre de logements subventionnés	29 200	27 600	24 000
dont logements améliorés avec travaux sur parties privatives	13 100	14 050	13 500
<b>- ENSEMBLE DU PARC</b>			
Subventions engagées (MF)	2 437	2 724	2 731
Montant de travaux subventionnables (MF)	8 746	10 407	9 956
Nombre de dossiers agréés	52 570	54 170	52 210
Nombre de logements subventionnés	141 300	143 600	126 500
dont logements améliorés avec travaux sur parties privatives	73 100	81 800	76 300
- dont OPAH :			
Subventions engagées (en MF)	675	716	786
Nombre de logements subventionnés	28 800	28 300	28 400
- dont PST :			
subventions engagées (en MF)	328	317	426
Nombre de logements subventionnés	3 900	3 600	4 200

Ainsi en 1995, 126.500 logements ont été subventionnés par une subvention moyenne de 21.600 francs par logement -ces subventions ont généré 12,4 milliards de francs de travaux, dont 9,9 milliards de francs subventionnables.

La diminution de la dotation budgétaire -qui n'a pas d'autre raison que les nécessités de la rigueur budgétaire- va donc avoir un effet négatif amplificateur sur le secteur du bâtiment déjà fragilisé par des années de crise économique. Il convient de préciser que les activités d'entretien/amélioration sont estimées à 145 millions de francs H.T. par la profession soit le tiers de l'activité du bâtiment.

Cette mesure d'économie aura des effets négatifs sur la réhabilitation des logements vacants nécessitant d'importants travaux avant d'être remis en location. De plus, dans le cadre du plan d'urgence pour le logement des plus

démunis mis en place en juin 1995, l'ANAH est également intervenue sur 3.767 logements d'insertion pour un total de 12.928.

Une moindre intervention de l'ANAH accroîtra notamment les difficultés actuelles du parc social privé, implanté principalement en centre-ville et qui représente 30 à 40 % du parc locatif privé. Ce secteur est menacé, car il appartient à des propriétaires souvent âgés ayant des revenus moyens et percevant des loyers insuffisants pour assumer seuls la remise en état des logements loués. L'intervention de l'ANAH est donc indispensable pour permettre des opérations de réhabilitation dans ce parc social de fait.

Au-delà de ces conséquences très préjudiciables pour le secteur du bâtiment et la réhabilitation du parc locatif, il faut également dénoncer l'écart croissant constaté entre la subvention annuelle d'investissement de l'ANAH et celui de la collecte de la TADB (taxe additionnelle au droit de bail), alors même qu'en 1987, le ministre du Budget s'était engagé, lors du débat sur la budgétisation de l'ANAH, à ce que la collecte de la TADB soit intégralement affectée à l'ANAH.

En 1987, le rendement estimé de la TADB est de 3,2 milliards de francs et le montant de la subvention de l'ANAH est de 2 millions de francs. Or, 1,2 milliard de francs de subvention affecté d'un coefficient multiplicateur de 4, représente un peu moins de 5 milliards de francs de travaux.

On peut estimer que, depuis 1992, le montant cumulé de la différence entre la subvention ANAH et la recette TADB s'élève à 4,64 milliards de francs.

L'ensemble de ces observations ont amené votre rapporteur pour avis à souhaiter que le Gouvernement procède à un nouvel examen des crédits de l'ANAH, afin de les porter à un niveau au moins équivalent à ceux inscrits en 1996.

## **II. LA NON RECONDUCTION D'AVANTAGES FISCAUX EN FAVEUR DU PARC ANCIEN PRIVÉ**

L'an dernier, votre rapporteur pour avis avait mis l'accent sur l'importance des avantages fiscaux destinés à encourager l'investissement privé et à restaurer la confiance des propriétaires bailleurs décidés dans le collectif de 1995 et dans le projet de loi de finances pour 1996. Le coût de l'ensemble de ces avantages fiscaux pour le soutien du logement représentait

33,6 milliards de francs, soit près du quart des aides publiques bénéficiant au logement.

Le projet de loi de finances pour 1997 semble s'inscrire en recul par rapport aux années précédentes en ne reconduisant pas un certain nombre de dispositions fiscales en faveur du logement.

- Certes, des dispositions positives sont adoptées, qui auront indirectement des effets sur le logement. Il en est ainsi de la réforme du barème de l'impôt sur le revenu qui interviendra dès l'imposition des revenus perçus en 1996 et qui profitera donc aux revenus fonciers.

La réforme du mode de calcul de la réduction d'impôt pour les dépenses de gros travaux va également dans le bon sens, même si elle est encore jugée insuffisante par de nombreux professionnels.

Depuis 1982, un dispositif qui a été à de très nombreuses reprises modifié prévoyait une réduction d'impôt pour les dépenses de grosses réparations et celles qui y étaient assimilées, se rapportant à l'habitation principale. Ce système était d'extrême complexité, car la nature des dépenses prises en charge, les plafonds et les taux étaient modifiés en permanence.

Un nouveau type de réduction unique serait mis en place qui concernerait indifféremment l'ensemble des gros travaux effectués dans l'habitation principale (grosses réparations, dépenses d'amélioration du logement, dépenses de ravalement). Le taux de la réduction serait fixé à 20 %. Pour une même résidence, le montant des dépenses ouvrant droit à réduction serait fixé pour la période comprise entre le 1er janvier 1997 et le 31 décembre 2001 à 20.000 francs pour une personne seule et 40.000 francs pour un couple marié.

Cette réduction ne concernerait que les immeubles âgés de plus de 10 ans et le bénéfice ne pourra en être cumulé avec le prêt à « taux zéro ».

Par rapport à cette ancienne mesure, le dispositif proposé marque un progrès important, parce qu'il simplifie les règles de prise en charge et qu'il élargit le champ des travaux ouvrant droit à subvention. Le marché potentiel de travaux ainsi couvert pourrait être estimé à 77 milliards de francs d'après les comptes du logement. Ce dispositif participe également indirectement à la lutte contre le travail au noir qui, dans le secteur des travaux de réhabilitation, représente un manque à gagner de 50 milliards de francs pour la profession.

Cette mesure contribuera de manière indéniable à la réhabilitation de logements existants ; on peut simplement regretter que le dispositif n'ait pu

prendre en compte les travaux effectués dans des résidences secondaires, ou encore dans des logements construits il y a moins de dix ans.

• A l'inverse, dans le projet de loi de finances pour 1997, plusieurs dispositifs fiscaux, qui intéressaient le parc ancien privé, ne sont pas reconduits, ou sont supprimés.

- En ce qui concerne le bénéfice du prêt sans taux d'intérêt, la mesure transitoire abaissant la quantité minimum de travaux imposée lors de l'achat d'un logement ancien n'est donc pas reconduite au-delà du 31 décembre 1996. On peut rappeler qu'en 1996, 35.000 opérations avaient bénéficié de ce dispositif transitoire.

- De même, le dispositif instauré par l'article 11 de la loi de finances rectificative pour 1995 abaissant de 35 % les parts départementale et régionale des droits de mutation à titre onéreux n'est pas prorogé au delà du 31 décembre 1996.

- Enfin, la mesure autorisant la réduction d'impôt pour les intérêts d'emprunts est supprimée. Les intérêts liés aux cinq premières annuités de prêts contractés pour la construction, l'acquisition ou les grosses réparations dans la résidence principale ouvrent droit actuellement à une réduction d'impôt qui est égale à 25 % du montant de cet intérêt dans une limite, bien sûr, plafonnée. Cette disposition avait déjà été écornée par l'instauration du prêt à « taux zéro » qui empêche le cumul de ces deux dispositifs.

Le projet de loi de finances pour 1997 prévoit la suppression pure et simple pour les contrats souscrits à partir du 1er janvier 1997 de cette réduction et ceci entraînera une « économie » pour l'Etat de près de 8 milliards de francs.

Dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, il convient de ne pas conserver des dispositifs, qui tout en étant coûteux pour l'Etat, n'ont pas de réel impact positif sur le secteur concerné. Tel était, sans doute, le cas des mesures relatives à l'abaissement des droits de mutation et à la réduction d'impôt pour intérêts d'emprunts. On peut simplement indiquer que la mesure relative aux droits de mutation n'aura durée qu'un an, ce qui fausse l'appréciation portée sur son impact réel.

En tout état de cause, le cumul de ces dispositions, sans doute justifiées à titre individuel, pèsera sans nul doute sur le marché du parc de logements anciens, alors qu'il s'agit d'un secteur économique fragile.



## CHAPITRE VII

### UNE NÉCESSAIRE PRISE EN COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DU LOGEMENT RURAL

Dans la perspective relativement proche d'un projet de loi sur l'espace rural, votre Commission des Affaires économiques a réfléchi dans le cadre d'un groupe de travail et fait des propositions en faveur du logement rural.

Le logement constitue l'un des éléments essentiels d'un véritable projet global pour le développement rural. A ce titre, il n'est que l'un des facteurs qui contribuent à la vie du monde rural au même titre que le maintien de l'emploi, des transports, et des services publics.

Il importe également de prendre en compte ses spécificités : les communes de moins de 2.000 habitants regroupent environ 28 % du parc de logements, 56 % des résidences secondaires, et 32 % du parc de logements vacants. Le parc est souvent plus âgé, plus vaste moins bien équipé et moins souvent loué que la moyenne du parc national.

Le logement est également créateur d'activité pour les petites entreprises du bâtiment comme pour les artisans. Les aides au logement rural constituent donc un enjeu à la fois social et économique.

Les conclusions auxquelles est parvenu le sous-groupe lui permettent de considérer qu'il est nécessaire de :

- Favoriser une prise en compte intercommunale et globale du logement rural

La réalisation d'études globales d'urbanisme préalables à la programmation des opérations de construction ou de réhabilitation doit être

encouragée. Leur réalisation dans un cadre intercommunal permet de faire peser les besoins du monde rural d'un plus grand poids vis-à-vis du monde urbain, et d'améliorer tant la cohérence des projets, que les conditions de financement des opérations de construction ou d'amélioration.

Il est nécessaire de parvenir à une meilleure connaissance des besoins en logement, notamment grâce à l'établissement de fichiers communs de l'offre et de la demande de logement.

#### ● Améliorer les conditions d'attribution des PLA et PALULOS

Il ressort des consultations auxquelles s'est livré le sous-groupe que dans de nombreux départements, les grandes villes bénéficient de l'essentiel des PLA ce qui renforce un mouvement de concentration du logement social en zone urbaine. Il est donc souhaitable de permettre aux petites communes de bénéficier des PLA et PALULOS et de conditionner la répartition de ceux-ci à l'avis des élus locaux.

Il est en outre nécessaire d'encourager une gestion intercommunale des aides au logement -tant pour l'accession que pour la réhabilitation- afin que les besoins des communes rurales soient davantage pris en compte.

#### ● Consacrer un financement conséquent à la réhabilitation

Compte tenu de la vétusté d'une partie du parc de logement rural, la réhabilitation joue un rôle essentiel dans la réduction du nombre de logements vacants.

Il faut accroître la subvention versée à l'ANAH jusqu'à un montant équivalent à celui de la taxe additionnelle au droit de bail, TADB, ce qui mobiliserait un milliard de francs supplémentaires en faveur de la réhabilitation.

● **Accroître le parc de logements loués en aidant plus spécifiquement les petits bailleurs**

Les déductions d'impôt sur le revenu bénéficient aux redevables qui acquittent cet impôt, mais intéressent peu les bailleurs dont les ressources sont modestes.

L'institution d'une forme de progressivité, en fonction inverse du revenu, pour les aides de l'ANAH, permettrait de favoriser la mise en location de logements appartenant à de petits bailleurs. A l'exonération d'impôt sur le foncier bâti pour les bailleurs qui donnent à louer un logement vacant pourrait être ajoutée une augmentation de l'impôt sur le foncier bâti pour les propriétaires qui refusent de louer un logement vide.

● **Faciliter la location à des personnes défavorisées**

Il serait possible d'encourager la location à des organismes agréés en vue de la sous-location à des personnes défavorisées afin de prévenir le bailleur contre le non-paiement de son loyer.

Il serait éventuellement possible de permettre le versement des aides à la personne directement aux propriétaires aux mêmes fins.

● **Amender le statut du fermage**

Les propriétaires de résidences situées en milieu rural qui passent un contrat d'entretien de leurs biens risquent de voir celui-ci requalifier en bail à ferme. Ils se trouvent dès lors redevables des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu au titre des bénéficiaires agricoles. Il est nécessaire de remédier à cette situation.

● **Rendre les communes éligibles au FCTVA pour les opérations de logement.**

Il est souhaitable de favoriser l'intervention des communes dans la réalisation de logements en leur permettant de recevoir la compensation de la TVA afin de faciliter le financement de ces opérations, ou à défaut de substituer un mécanisme de soutien financier au FCTVA.

● **Taxer l'inoccupation**

La législation actuelle ne permet pas de faire supporter une taxe spécifique aux propriétaires de logements non occupés dès lors que ceux-ci ne sont pas meublés.

Il pourrait être envisageable d'ouvrir aux communes le droit d'instituer une taxe d'inoccupation sous la forme d'un centime additionnel à la taxe sur le foncier bâti (la taxe d'habitation ne pouvant être retenue comme base pour taxer l'inoccupation).

Cette taxe aurait un caractère progressif, en fonction de la durée de l'inoccupation du bien. Elle ne serait perçue qu'après un délai raisonnable de vacance et ne s'appliquerait qu'à des logements que leurs propriétaires refusent de louer.

● **Améliorer l'information du public sur les aides au logement**

Il résulte en effet de l'enquête réalisée par le sous-groupe que l'on connaît mal, sur le terrain, les mesures en faveur du logement rural actuellement en vigueur, notamment celles qui résultent de la loi n° 95-105 du 5 février 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire.

\* \* \*

\* \* \*

Le projet de loi de finances pour 1997 incarne, dans un contexte budgétaire difficile, la volonté du Gouvernement de maîtriser la dépenses publique, en engageant des réformes d'envergure.

Mais ces réformes comportent encore trop de zones d'ombre qui sont autant de menaces pour l'avenir du logement en général, et pour les acteurs et les bénéficiaires du logement social en particulier.

Compte tenu de ces observations, votre rapporteur pour avis s'en remet à la sagesse de la commission pour l'avis à donner sur l'adoption des crédits du logement pour 1997.

## **MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE BUDGET DU LOGEMENT POUR 1997**

### **I. MAJORATIONS DE CRÉDITS ADOPTÉS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION**

De « façon indirecte », les **crédits de l'ANAH** ont été majorés par l'adoption d'un amendement portant sur les crédits des services financiers, par l'affectation à l'ANAH pour la gestion 1997 d'un **supplément de fonds de concours** attendu de **182 millions de francs**, qui aurait dû être rattaché aux crédits des services financiers.

### **II. MAJORATIONS ADOPTÉES EN SECONDE DÉLIBÉRATION**

Plusieurs actions concernant le **logement** ont été légèrement majorées à titre non reconductible, à savoir :

- **les actions de formation et d'animation (200.000 francs) ;**
- subventions à l'association nationale d'information sur le logement (**ANIL**) et aux associations départementales pour l'information sur le logement (**ADIL**) (**1,5 millions de francs**) ;
- opérations sociales pour les **logements d'urgence** (155.000 francs) ;
- subvention d'investissement à l'ANAH (**3,05 millions de francs**).

Enfin, la ligne fongible des **PLA** et des **PALULOS** bénéficie de la majoration des crédits la plus significative avec **5,5 millions de francs**.



## EXAMEN EN COMMISSION

La commission a procédé le 20 novembre 1996 à l'examen du rapport pour avis de M. William Chervy sur le projet de loi de finances pour 1997 pour les crédits du logement.

**M. William Chervy, rapporteur pour avis**, a tout d'abord indiqué qu'avec un montant de 40,3 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, le budget du logement semblait enregistrer une diminution de 4,34 % par rapport à 1996, mais qu'il convenait d'élargir le champ d'observations, compte tenu des profondes transformations de structure intervenues cette année. En tenant compte des dépenses consolidées en faveur du logement dans le budget de l'Etat, il conviendrait d'ajouter les crédits inscrits à hauteur de 4,3 milliards de francs dans trois comptes d'affectation spéciale pour que l'ensemble des crédits consacrés au logement pour 1997 s'élève alors à 44,6 milliards de francs, soit une progression de + 2,7 %.

Le rapporteur pour avis a relevé que compte tenu de ces crédits, le Gouvernement s'engageait à maintenir à un niveau équivalent à celui atteint en 1996, les programmes physiques pour 1997, soit 80.000 prêts locatifs aidés (PLA) dont 30.000 prêts locatifs aidés très sociaux (PLA-TS), 120.000 primes à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale (PALULOS) et 120.000 prêts à 0 %, mais que cette apparente stabilité ne devait pas masquer la forte réduction de l'effort national en faveur du logement, à savoir que pour maintenir un niveau de dépenses budgétaires identique à celui atteint en 1996, tout en participant à la réduction du déficit, l'Etat faisait transiter par le budget des sommes qui empruntaient jusque-là d'autres voies pour financer le logement, notamment dans le secteur du 1 % logement qui devra verser à l'Etat en 1997 et 1998 une contribution exceptionnelle de 7 milliards de francs. **M. William Chervy, rapporteur pour avis**, a souligné que le projet de budget pour 1997 engageait des réformes profondes dont l'objectif annoncé était « de dépenser mieux pour préparer l'avenir » mais que des zones d'ombre subsistaient sur chacun des projets envisagés, tant à très court terme sur les conditions de mise en place des nouveaux dispositifs qu'à moyen terme en raison de la diminution des moyens budgétaires engagés.

A propos des aides personnelles au logement, il a indiqué que les crédits s'élevaient dans le projet de budget pour 1997 à 29,73 milliards de francs, soit une progression de + 8,5 % et que le nombre de bénéficiaires était

passé, entre 1990 et 1997, de 4,5 à 6 millions, soit une croissance de + 31 %, notamment à cause du « bouclage » de l'allocation de logement sociale (ALS) effectif depuis 1994. Tout en constatant que les crédits inscrits pour les aides à la personne progressaient de 8,3 %, le rapporteur pour avis s'est interrogé sur leur niveau, compte tenu que certains estiment que 32 milliards de francs seraient nécessaires pour servir les nouveaux bénéficiaires et maintenir les prestations en francs constants.

A l'intérieur de ce dispositif, le rapporteur pour avis s'est inquiété de la progression de la prestation ALS versée aux étudiants et souligné qu'il devenait urgent de réformer ce dispositif spécifique, dans le cadre d'une mise à plat de l'ensemble des aides versées aux étudiants, à l'heure où le Gouvernement entendait procéder à une réforme de l'ensemble des aides à la personne pour en maîtriser la progression.

**M. William Chervy, rapporteur pour avis**, a ensuite exposé le contenu de la réforme sur les aides à la personne fondée sur l'adoption d'un nouveau barème unique plus lisible se substituant aux actuels barèmes de l'aide personnalisée au logement 1 (APL1) et de l'aide personnalisée au logement 2 (APL2) dans le parc locatif conventionné et qui sera fondé sur un taux de participation du ménage à sa dépense de logement définie en proportion de ses ressources. Ce taux de participation devrait croître avec la hausse du revenu et décroître avec l'augmentation de la taille du ménage.

La réforme entend appréhender de manière plus équitable les ressources prises en compte pour le calcul de l'aide au logement sans modifier le traitement réservé aux titulaires de minima sociaux (revenu minimum d'insertion (RMI), AAH, minimum vieillesse...). Ces mesures entreront en vigueur sans entraîner de changement pour ceux qui bénéficient déjà d'aides renforcées.

Selon les renseignements recueillis par le rapporteur pour avis auprès des organismes d'habitation à loyer modéré (HLM), les « économies » attendues de prestations se chiffrent à environ 1,3 milliard de francs, dont 600 millions de francs d'économie réalisée sur les bénéficiaires de l'APL1 (1.400.000 personnes).

Le rapporteur pour avis s'est inquiété des répercussions de la réforme sur les familles, compte tenu de la diminution du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles due au gel des barèmes en 1993 et 1995 et indiqué qu'il ne serait pas de bonne politique que les économies dégagées pour mieux assurer l'accès à un logement des plus démunis, se fassent au détriment des familles modestes, qui ont besoin de l'APL pour se loger et concourent à la diversité d'occupation du parc social.

En ce qui concerne le logement locatif social, dont le programme physique sera maintenu en 1997, **M. William Chervy, rapporteur pour avis**, a indiqué que se substituait aux subventions pour les PLA l'application d'une TVA à taux réduit (5,5 %), justifiée, conformément aux directives européennes, s'agissant d'un bien de première nécessité et que cette réforme était en réalité appliquée depuis le 1er octobre 1996, sans modification des règles d'octroi des PLA acquisition-amélioration, des PALULOS, des subventions pour surcharge foncière, ni du processus d'autorisation administrative.

Ayant exposé les modalités de mise en place du nouveau dispositif fondé sur le mécanisme de « la livraison à soi-même immobilière », le rapporteur pour avis a relevé que des problèmes d'application se posaient en particulier sur la définition de l'assiette éligible et qu'en définitive, tout le débat portait sur la réelle équivalence des aides à la construction, annoncée par le Gouvernement entre l'ancien et le nouveau système, notamment du fait de l'importance variable de la charge foncière par opération.

En tout état de cause, soulignant que cette réforme suscitait de nombreuses inquiétudes parmi les acteurs économiques et que sur le terrain, nombre de constructeurs adoptaient une attitude attentiste, préjudiciable au secteur du bâtiment, le rapporteur pour avis a souhaité, outre un effort d'explication important à fournir par le Gouvernement par l'intermédiaire des préfets, que durant la phase de mise en route de la réforme, des fonds soient mis à disposition pour permettre le bouclage des opérations si des difficultés survenaient du fait de l'application des nouvelles règles, considérant que le coût d'une telle mesure devrait rester faible si l'équivalence des deux dispositifs se vérifie. Les organismes constructeurs d'HLM qui réclamaient cette possibilité de subvention complémentaire en chiffrent le coût à 150 millions de francs en 1996 pour accompagner les 21.000 PLA soumis au nouveau dispositif depuis le 1er octobre et au maximum à 400 millions de francs en 1997.

**M. William Chervy, rapporteur pour avis**, a ensuite souligné que le projet de loi de finances pour 1997 traduisait de manière concrète et forte l'engagement du Gouvernement mené depuis un an en faveur du logement des plus démunis, à travers trois lignes budgétaires, notamment par la création d'un compte d'affectation spéciale, le « fonds pour le logement des personnes en difficulté » qui financera la participation de l'Etat aux fonds de solidarité logement (FSL) et à l'aide au logement temporaire (ALT). Ce fonds sera alimenté exclusivement par le prélèvement opéré par l'Etat au titre du supplément de loyer de solidarité et 450 millions de francs ont été inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997, soit une augmentation de 50 % par rapport à 1996.

Cependant, il a indiqué que le montant inscrit pour le logement des personnes en difficulté était certainement surévalué, mais qu'il ne bénéficierait d'aucun autre financement, et que l'accroissement de la participation de l'Etat entraînait corrélativement, à due concurrence, celle des conseils généraux, ce qui mettait certains d'entre eux dans une situation difficile.

A propos de la prise en charge du prêt à taux zéro dont il a souligné également le succès -tant quantitatif- puisque très probablement 135.000 prêts seraient distribués en 1996 -que qualitatif- car il était utilisé par des acquéreurs jusque-là écartés du marché de l'accession à la propriété, le rapporteur pour avis a fait part de ses plus vives réserves sur le mode de financement retenu pour ce dispositif en déplorant qu'une fois encore, l'Etat choisisse de prélever sur les fonds du 1 % logement, à travers deux contributions exceptionnelles de 7 milliards de francs en 1997 et 1998, même si cette année, cette contribution exceptionnelle faisait l'objet d'un accord des partenaires sociaux à travers la signature avec l'Etat le 16 septembre dernier d'une convention qui a pour ambition de conserver le dispositif du 1 % en le rendant plus efficace.

Le rapporteur pour avis a reconnu que l'efficacité du dispositif passait par une gestion plus efficace des fonds collectés par les comités interprofessionnels du logement (CIL), par l'abaissement de leurs coûts de gestion et par l'atténuation d'une concurrence coûteuse et absurde entre eux puisque la ressource collectée était gratuite. Enfin, les partenaires sociaux s'étaient engagés, en signant la convention du 16 septembre dernier, à maintenir l'efficacité du 1 % logement en matière d'aide au logement à son niveau atteint en 1996.

Or, il s'avère -a-t-il noté- que, malgré des réserves importantes illustrées par un actif évalué à 106 milliards de francs, le dispositif du 1 % logement a perdu de sa marge de manoeuvre compte tenu d'un effort d'investissement exceptionnel réalisé en 1994 à la suite du plan de relance à l'accession sociale à la propriété. Un effort qui aurait, en fait, été financé avec la trésorerie des collecteurs.

Se fondant sur les renseignements recueillis concernant la situation financière délicate des collecteurs du 1 % logement, il s'est inquiété des effets de ces deux prélèvements exceptionnels prévus en 1997 et 1998 sur les capacités contributives du 1 % dans le secteur du logement, en indiquant que selon toute vraisemblance, pour y parvenir, l'Union d'économie sociale du logement devrait emprunter, ce qui inévitablement se reporterait sur le coût des ressources mises à disposition, tant pour les personnes physiques que pour les organismes constructeurs.

Il a ensuite souligné, en ce qui concerne la sortie du dispositif en 1999, que l'on pouvait craindre que le Gouvernement soit dans l'impossibilité de « renoncer » à cette ressource exceptionnelle, ce qui équivaldrait à la disparition du 1 % logement. Cette éventualité serait très préjudiciable au secteur du parc social notamment du fait de la capacité de réponse du 1 % logement aux besoins locaux, de sa souplesse de mise en oeuvre et de son rôle dans le bouclage financier des opérations.

Enfin, le rapporteur pour avis a attiré l'attention de la commission sur la conjonction de plusieurs éléments négatifs tant fiscaux que budgétaires qui touche durement le secteur du parc ancien privé, en déplorant que la diminution des crédits budgétaires concerne essentiellement les crédits consacrés à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), alors même qu'ils constituent un levier fiscal essentiel pour la réhabilitation dans l'ancien. Il a précisé que dans le projet de loi de finances pour 1997, les autorisations de programme étaient fixées à 2 milliards de francs, en diminution de 11 % et les crédits de paiements à 1,8 milliard de francs, soit - 7 % par rapport à 1996.

Il a rappelé qu'en 1995, 126.500 logements avaient été subventionnés, générant ainsi 12,4 milliards de francs de travaux, dont 9,9 milliards de francs subventionnables et que la diminution de la dotation budgétaire -qui n'avait pas d'autre raison que les nécessités de la rigueur budgétaire- allait donc avoir un effet négatif amplificateur sur le secteur du bâtiment déjà fragilisé par des années de crise économique, et que cette mesure d'économie aurait de plus des effets négatifs sur la réhabilitation des logements vacants nécessitant d'importants travaux avant d'être remis en location.

Au-delà de ces conséquences très préjudiciables pour le secteur du bâtiment et la réhabilitation du parc locatif, **M. William Chervy, rapporteur pour avis**, a également dénoncé l'écart croissant constaté entre le montant de la subvention annuelle d'investissement de l'ANAH et celui de la collecte de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB), alors même qu'en 1987, le ministre du budget s'était engagé, lors du débat sur la budgétisation de l'ANAH, à ce que la collecte de la TADB soit intégralement affectée à l'ANAH.

En conséquence, le rapporteur pour avis a souhaité que le Gouvernement procède à un nouvel examen des crédits de l'ANAH, afin de les porter à un niveau au moins équivalent à ceux inscrits en 1996.

Après avoir rappelé que l'an dernier, il avait mis l'accent sur l'importance des avantages fiscaux destinés à encourager l'investissement privé et à restaurer la confiance des propriétaires bailleurs, le rapporteur pour

avis a déploré, qu'au-delà des dispositions générales positives prévues, qui auraient indirectement des effets sur le logement, comme la réforme du barème de l'impôt sur le revenu et la réforme du mode de calcul de la réduction d'impôt pour les dépenses de gros travaux, plusieurs dispositifs fiscaux, qui intéressaient le parc ancien privé, ne soient pas reconduits, ou simplement supprimés, comme l'abaissement des droits de mutation et la suppression de la réduction d'impôts pour les intérêts d'emprunt.

Reconnaissant que dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, il convenait de ne pas conserver des dispositifs coûteux pour l'Etat et sans réel impact positif sur le secteur concerné, il a fait remarquer que la mesure relative aux droits de mutation n'aura duré qu'un an, ce qui fausse l'appréciation portée sur son impact réel, et qu'en tout état de cause, le cumul de ces dispositions de suppression justifiées à titre individuel pèserait sans nul doute sur le marché du parc de logements anciens.

Tout en reconnaissant que le projet de loi de finances pour 1997 incarnait, dans un contexte budgétaire difficile, la volonté du Gouvernement de maîtriser la dépense publique, en engageant des réformes d'envergure, mais jugeant que ces réformes comportaient encore trop de zones d'ombre qui étaient autant de menaces pour l'avenir du logement en général, et pour les acteurs et les bénéficiaires du logement social en particulier, le rapporteur pour avis s'en est remis à la sagesse de la commission pour l'avis à donner sur l'adoption des crédits du logement pour 1997.

Intervenant dans la discussion générale, **M. Alain Pluchet** s'est étonné de cette position réservée, alors même, a-t-il souligné, que le rapporteur pour avis indiquait, au début de son propos, que les crédits consacrés au logement augmentaient de 2,5 %. Après l'intervention de **M. Félix Leyzour**, rappelant que l'augmentation des crédits était rendue possible du fait du prélèvement exceptionnel opéré par l'Etat sur le 1 % logement, **M. Alain Pluchet** a souligné à propos de la participation des employeurs à l'effort de construction, que des efforts de gestion et de rationalisation dans l'emploi des fonds devaient être recherchés.

Répondant à la question de **M. Marcel-Pierre Cleach** relative aux droits de mutation, le rapporteur pour avis a indiqué que la commission des finances avait adopté un amendement ayant pour objet d'inclure dans le dispositif encore en vigueur d'abaissement de ces droits, les opérations de cession ayant fait l'objet d'une promesse de vente signée avant le 31 décembre 1996.

Après avoir entendu **M. Jean Huchon**, président, qui indiquait que l'appréciation des effets de la réforme du financement des PLA devait inclure l'avantage résultant de la baisse d'un point du taux des prêts de la Caisse des

dépôts et consignations, la commission a décidé, dans sa majorité, de **donner un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au logement dans le projet de loi de finances pour 1997.**



## **AUDITION DE M. PIERRE-ANDRÉ PÉRISSOL, MINISTRE DÉLÉGUÉ AU LOGEMENT**

Réunie le 12 novembre 1996, la commission a procédé à l'audition de M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement, sur les crédits de son département ministériel pour 1994.

**M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement**, dans sa présentation du projet de loi de finances pour 1997, a détaillé les objectifs que les moyens budgétaires devraient permettre d'atteindre dans le domaine du logement en 1997.

Il a tout d'abord mentionné le programme de 80.000 logements locatifs sociaux répartis en 50.000 logements en prêt locatif aidé (PLA) et 30.000 logements PLA très sociaux, insistant sur la réforme importante qui allait intervenir pour leur financement : le PLA comportait, en effet, jusqu'à maintenant une subvention qui serait remplacée par un taux de TVA réduit à 5,5 % pour la construction neuve. **M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement**, a précisé que le montant de l'aide ainsi allouée serait équivalent à celui de la subvention précédemment versée ; 55.000 logements neufs pourraient ainsi être effectivement lancés en 1997, toute « manoeuvre » sur la ligne budgétaire correspondante s'avérant désormais impossible, puisque la disposition serait financée par une aide fiscale. Les PLA-TS en neuf bénéficieraient, pour leur part, de ce dispositif ainsi que d'une subvention complémentaire permettant de parvenir au même taux d'aide que dans le système actuel.

Le ministre a, ensuite, souligné que la réhabilitation constituait un autre volet important de la politique du logement avec 120.000 PALULOS prévus dans le projet de budget pour 1997, soit un niveau identique à ceux de 1996 et 1995, le montant unitaire de la subvention étant maintenu au même niveau.

S'agissant de l'accession à la propriété, les crédits inscrits dans un compte d'affectation spéciale seraient dotés de 7 milliards de francs en autorisations de programme du fait de la contribution exceptionnelle du 1 % logement, ce qui permettrait de financer 120.000 prêts à taux zéro. La baisse de ces crédits par rapport à 1996, qui s'élevaient à 7,8 milliards, n'affecterait pas le

nombre de prêts distribués car elle serait compensée, notamment, par la baisse des taux d'intérêt.

En ce qui concerne la réhabilitation des logements anciens dans le parc privé, le ministre a rappelé que les crédits de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) étaient reconduits à hauteur de 600 millions de francs.

Il a noté que les dotations de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) faisaient l'objet, certes, d'une réduction de 10 %, mais qu'il s'agissait de la seule ligne d'intervention du budget enregistrant une diminution.

Le ministre a, en outre, mentionné une disposition d'incitation fiscale contenue dans la première partie de la loi de finances, qui devrait permettre de favoriser la réalisation de travaux par les propriétaires occupants et de lutter dans le même temps contre le travail clandestin : tout ménage engageant jusqu'à 40.000 francs de travaux devrait bénéficier ainsi d'une réduction d'impôt de 20 % sur le montant des travaux engagés.

Abordant les actions en faveur des plus démunis, le ministre a relevé qu'elles étaient, elles aussi, importantes, avec 30.000 PLA-TS prévus, une ligne budgétaire dotée de 348 millions de francs en autorisations de programme étant par ailleurs créée afin de financer les opérations les plus sociales. Il a, enfin, indiqué que les fonds de solidarité pour le logement (FSL) et l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) seraient désormais financés à partir d'un compte d'affectation spéciale alimenté par le produit du prélèvement sur les recettes « surloyers », qui devrait s'élever à 450 millions de francs en 1997.

Les aides personnelles au logement seraient, en ce qui les concerne, simplifiées et clarifiées. Le ministre a déclaré que le dispositif existant souffrait, en effet, d'un manque de lisibilité et que la réforme à l'étude proposait deux améliorations : une prise en compte plus juste des ressources des demandeurs et une simplification des barèmes par la suppression de la distinction entre APL1 et APL2. Cette réforme faisait l'objet d'une concertation au sein du Conseil national de l'habitat (CNH) et avec la caisse nationale des allocations familiales.

La réforme des ressources prises en compte ne s'appliquerait qu'aux nouveaux bénéficiaires des aides personnelles au logement à compter de l'entrée en vigueur du dispositif ; le barème unifié serait calculé en fonction d'un taux d'effort croissant en fonction du loyer et des revenus et décroissant au regard des charges de famille.

Concernant la réforme du 1 % logement, le ministre a souligné que l'apport exceptionnel de 7 milliards de francs prévu en 1997 et en 1998 ne résultait pas d'un prélèvement obligatoire décidé unilatéralement par les pouvoirs publics, mais d'un dispositif contractuel et qu'il n'entraînait pas de diminution

dans le taux de participation des employeurs à l'effort de construction. Pour la première fois dans l'histoire du 1 %, ce prélèvement avait fait l'objet d'une convention signée le 16 septembre 1996 avec les partenaires sociaux et il avait pour contrepartie la création d'une structure ayant pour objet de pérenniser le dispositif du 1 % logement.

En conclusion, le ministre a souligné qu'en exécution de la loi de finances pour 1996 il avait, par délégation de crédits, pu engager l'intégralité des crédits votés. Ceux-ci correspondaient à des programmes physiques diminués seulement de 130 millions de francs.

Répondant tout d'abord aux questions relatives au projet de loi de finances pour 1997 de **MM. Jean François-Poncet, président, William Chervy, rapporteur pour avis du budget du logement, Bernard Joly, Jacques de Menou et Léon Fatous, M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement**, a rappelé qu'en ce qui concernait la réhabilitation des logements anciens dans le parc privé, en dehors de la ligne budgétaire de l'ANAH inscrite en diminution, les trois dispositions budgétaires -prime à l'amélioration de l'habitat (PAH), réhabilitation dans le secteur HLM à travers la Palulos et la déduction fiscale pour gros travaux dans la résidence principale-, étaient soit reconduites soit simplifiées.

A propos de la réforme du financement des PLA, le ministre a indiqué au rapporteur pour avis que la comparaison entre l'ancien et le nouveau dispositif ne pourrait être précisée qu'une fois déterminée précisément l'assiette éligible à la TVA.

Enfin, il a insisté sur l'avantage résultant pour les organismes constructeurs de la baisse de la rémunération du livret A qui permet à la caisse des dépôts et consignations de consentir des prêts à des taux moins élevés.

Présentant un premier bilan de l'opération des prêts à taux zéro menée depuis septembre 1995, le ministre a indiqué que 131.000 prêts avaient été distribués, que les bénéficiaires, aux 2/3 âgés de moins de 35 ans, bénéficiaient de revenus modestes -en moyenne 13.500 francs par mois- et que 60 % d'entre eux relevaient de la catégorie socio-professionnelle ouvriers et employés, ce qui témoignait du succès du dispositif qui visait des personnes jusque là écartées des mécanismes d'accession à la propriété.

Le ministre s'est également déclaré très soucieux de préserver les dotations budgétaires attribuées au logement en milieu rural et a rappelé qu'il avait chargé M. Claude Girard, député, de lui faire des propositions sur ce point particulier.

En ce qui concerne l'attribution des logements HLM, **M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement**, a insisté sur l'équilibre à trouver dans

une procédure d'attribution qui tienne le plus grand compte de la justice sociale tout en préservant une nécessaire mixité sociale.

Répondant à **MM. Félix Leyzour, Léon Fatous et Louis Moinard**, le ministre a souligné que l'assiette de calcul du 1 % logement n'était pas modifiée par la réforme en cours. Il a rappelé que les abaissements successifs du taux de la participation des employeurs avaient été faits au profit du fonds national d'aide au logement (FNAL) pour financer le dispositif des aides à la personne, et que les prélèvements exceptionnels prévus en 1997 et 1998 ne relevaient pas de la même philosophie puisqu'à travers un compte d'affectation spéciale, ils financeront les prêts à taux zéro.

Réunie le mercredi 13 novembre 1996, la Commission des Affaires économiques et du Plan a procédé, sur le rapport de M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis, les crédits des Routes et Voies navigables inscrits au projet de loi de finances pour 1997.

Elle a décidé, à la majorité de donner un **avis favorable** à l'adoption des crédits demandés.

Le Sénat sur internet : <http://www.senat.fr>  
minitel : 3615 - code SENATEL  
L'Espace Librairie du Sénat : tél. 01 42 34 21 21

---

Imprimé pour le Sénat par l'Imprimerie de Montligeon - 61400 La Chapelle Montligeon

ISBN 2-11-100668-8



9 782111 006683

ISSN 1240-8425  
Prix de vente au public : 9,10 F