

N° 83

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

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

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME XI

LOGEMENT SOCIAL

Par M. Jacques BIMBENET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Franck Sérusclat, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, *secrétaires* ; Louis Althapé, José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Bénézet, Jean Chérioux, François Delga, Mme Michelle Demessine, MM. André Diligent, Jean Dumont, Mme Joëlle Dusseau, MM. Léon Fatous, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Paul Hammann, Roland Huguët, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Max Marest, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

Voir les numéros :

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

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

Lois de finances.

SOMMAIRE

TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
I. Audition du ministre.....	3
II. Examen de l'avis.....	9
INTRODUCTION	13
I. UN BUDGET QUI FAVORISE L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE	15
A. LES PRETS AIDES A LA PROPRIETE SONT REDYNAMISES DEPUIS MARS 1993	15
B. LA MONTEE EN REGIME DU PRÊT A L'ACCESSION SOCIALE (PAS).....	16
C. LE PROJET DE BUDGET POUR 1995 : UN EFFORT PROLONGE	17
II. L'OFFRE SOUTENUE DE NOUVEAUX PROGRAMMES DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX	18
A. LE PROGRAMME PLA.....	18
B. LA REDUCTION DES PRIMES PALULOS	19
III. L'APPARITION D'UNE PRIORITE SPECIFIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS	21
A. LES MESURES SPECIFIQUES DE LA LOI DU 21 JUILLET 1994 RELATIVE A L'HABITAT	21
1. La mise en place d'un plan pour l'hébergement d'urgence des personnes sans-abri.....	21
2. L'amélioration des garanties de paiement et les mesures d'aides fiscales	22
B. LES MESURES PREVUES DANS LE PROJET DE BUDGET POUR 1995	23
1. Les crédits relatifs à l'aide aux sans-abri	23
2. La revalorisation de la dotation des Fonds de solidarité pour le logement.....	23
3. L'aide aux familles en situation d'impayés.....	25
4. Une programmation des logements sociaux mieux orientée vers les personnes à faibles ressources	26
IV. LE MAINTIEN D'UN SOUTIEN ACTIF A LA REHABILITATION AU SECTEUR PRIVE	27
A. LES PRIMES A L'AMELIORATION DE L'HABITAT (PAH)	28
B. LA CONSOLIDATION DES MOYENS DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMELIORATION DE L'HABITAT (ANAH).....	29
C. LES MESURES FISCALES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995	29
V. LES INCERTITUDES QUI PESENT SUR LE FINANCEMENT A LONG TERME DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	30
A. LA PARTICIPATION DE L'ETAT AU FINANCEMENT DE L'APL ET DE L'ALS	31
B. LE BUDGET POUR 1995 FACE A LA PROGRESSION DES AIDES A LA PERSONNE ...	33
1. Une vive progression des dépenses.....	33
2. L'effet du bouclage	34
3. L'entrée des étudiants dans le dispositif.....	35
4. Les principales mesures du budget 1995 et le prélèvement sur le « 1% logement ».....	36
CONCLUSION	40

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

La commission des Affaires sociales s'est réunie le jeudi 3 novembre 1994 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'audition de M. Hervé de Charette, ministre du logement, sur les crédits de son département ministériel pour 1995.

M. Hervé de Charette a tout d'abord rappelé que si les aspects techniques de la politique du logement étaient souvent complexes, les principes qui la conduisaient étaient d'une très grande simplicité.

Il a souligné que la nouvelle politique du logement, décidée après mars 1993, reposait sur quatre orientations :

- le soutien actif au redémarrage de la construction de logements neufs et à l'accession à la propriété,

- un effort important pour relancer le logement locatif dans le secteur des habitations à loyer modéré (HLM),

- l'aide à la rénovation et à la réhabilitation de logements anciens menée de façon active,

- l'orientation de l'épargne privée vers l'investissement immobilier.

Il a précisé que ces orientations avaient été soutenues par des crédits importants et que le budget 1995 s'inscrivait dans cette ligne en dépit des contraintes imposées par la maîtrise des déficits publics.

Après avoir constaté que son ministère était l'un de ceux qui gèrent le plus de crédits d'intervention en part relative, il s'est félicité que le niveau de ses crédits, avec 389,2 milliards de francs, ait été maintenu en 1995 par rapport à 1994, témoignant ainsi du souci du Gouvernement de prolonger l'effort de relance décidé à la mi-1993.

S'agissant de l'accession sociale à la propriété, il a indiqué que le nombre de prêts aidés à l'accession à la propriété (prêts PAP) programmés pour 1995 était le même que celui prévu en loi de finances initiale pour 1994, soit 59 000.

Il a souligné que les prêts à l'accession sociale (PAS), applicables pour l'achat de logements anciens, connaissent un rythme de consommation égal à celui du prêt PAP.

S'agissant des logements d'habitation à loyer modéré (HLM), il a souligné que les 85.000 prêts locatifs aidés (PLA) prévus pour 1985, contre 90.000 en 1994, se situaient à un niveau qui recueillait l'assentiment du mouvement HLM dans la mesure où ce nombre correspond à la limite supérieure de ce qui peut être prévu au regard de la capacité de construction.

Il a constaté en revanche que les primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) faisaient l'objet "d'une certaine polémique".

Il a rappelé, à cet égard, qu'en 1989, le Président de la République, constatant le vieillissement du parc HLM, avait pris l'engagement de restaurer un million de logements sur cinq ans. Il a constaté que ce programme avait été exécuté pendant trois ans par l'ancienne majorité, achevé sur deux ans par la majorité actuelle et que l'engagement était maintenant arrivé à échéance.

Il a souligné que la question qui s'était alors posée au Gouvernement était de savoir s'il fallait ouvrir ou non un nouveau programme de réhabilitation portant sur 500.000 à 600.000 logements.

Il a rappelé que l'Union nationale des HLM au cours du récent congrès de Rennes avait voté une motion demandant la réhabilitation de 600.000 logements sur cinq ans.

M. Hervé de Charette a souligné que le Gouvernement s'était "en gros" rallié à cette thèse et qu'il s'était donc donné les moyens de mettre en oeuvre un nouveau programme de réhabilitation de 500.000 à 600.000 logements HLM à poursuivre sur cinq ou six ans.

Concernant la rénovation des logements anciens, il a constaté que les crédits de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) passaient de 2,3 à 2,5 milliards de francs de 1994 à 1995 et que les primes à l'amélioration de l'habitat (PAH) seraient maintenues au niveau de 600 millions de francs pour 1993. Il a souligné qu'en trois ans l'Etat avait engagé 10 milliards de francs pour la rénovation de l'habitat ancien privé.

S'agissant enfin des mesures financières, il a remarqué que le projet de loi de finances, qui comporte peu de telles dispositions cette année, avait prévu néanmoins des incitations fiscales aux travaux d'amélioration et au soutien de l'épargne immobilière.

Enfin, il a conclu son intervention en remarquant que le budget du logement pour les DOM augmentait de 10 % en 1995 et que les crédits budgétaires destinés à l'aide personnalisée au logement (APL) continuaient de progresser, tout en rappelant que la montée en puissance de la demande en

matière d'aide personnelle au logement était préoccupante. Il a précisé que le Gouvernement a demandé un rapport sur cette question à M. Jean Choussat.

Puis M. Hervé de Charette, ministre, a apporté diverses précisions en réponse à M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis du budget du logement social.

M. Hervé de Charette, ministre, a rappelé que le niveau des prêts PAP avait été relevé en trois étapes depuis 1993, de 26 % à Paris et de 21 % dans le reste de la France, que 72 % des familles étaient désormais éligibles au prêt PAP et qu'une réévaluation automatique, par référence à l'indice du coût de la construction, avait été instituée. Il a donc considéré qu'un nouveau relèvement du plafond de ressources pour les prêts PAP ne s'imposait pas.

Concernant le report éventuel de prêts PAP de 1994 sur 1995, il a précisé que, compte tenu de la forte demande, il ne serait pas en mesure de disposer de crédits PAP inemployés à la fin de cette année.

Concernant la proposition parfois émise de compenser en 1995 une augmentation du nombre de primes PALULOS par une réduction des prêts PLA, le ministre a estimé que la pression des besoins "faisait un devoir au Gouvernement" de maintenir un niveau élevé de constructions neuves. En revanche, il a précisé qu'il serait attentif à tous les ajustements qui pourraient être effectués sur le terrain par les préfets auxquels il appartiendrait, tout en donnant une priorité à la construction de logements neufs, d'effectuer l'arbitrage entre réhabilitation et construction.

Concernant la gestion pour le compte de tiers des organismes d'HLM, il a précisé que ces derniers, depuis l'intervention de la loi du 31 mai 1990, avaient la capacité juridique de conclure des baux à réhabilitation dans les conditions prévues par l'article L. 252-1 du code de la construction et de l'habitation.

Concernant les 20.000 PLA très sociaux (PLA-TS) il a précisé que les préfets recevraient des instructions pour que tout programme de construction de logement locatif comporte un logement sur quatre ou un logement sur cinq financé en PLA-TS avec les contraintes qui s'y attachent. Il a estimé que, pour répondre à la demande de ménages très modestes, il serait sage de construire des logements en tenant compte d'un "loyer de sortie" adapté aux ressources de leurs futurs occupants.

En ce qui concerne le développement du logement social en milieu rural, il a souligné que s'il avait fait beaucoup pour une meilleure répartition de la consommation des crédits entre milieu urbain et milieu rural, il subsistait toujours une marge de décision importante au niveau des échelons déconcentrés. Toutefois, constatant un certain manque d'information au niveau local, il a précisé que d'ici la fin du mois de décembre, tous les maires ruraux recevraient une brochure "pratique et pédagogique" sur la panoplie des moyens à leur disposition pour le financement de logements sociaux.

Enfin, s'agissant de la lutte contre la fraude en matière d'aide personnelle au logement, il a estimé que les contrôles étaient très variables d'une caisse d'allocations familiales à l'autre, notamment en ce qui concerne l'appréciation réelle des ressources des bénéficiaires et qu'en ce domaine des économies pouvaient encore être faites.

M. Jean Madelain a estimé que la répartition des crédits PLA sur le territoire national devrait mieux tenir compte de la population et a souhaité que les crédits d'intervention dans le domaine du logement soient délégués plus rapidement. Il a estimé souhaitable qu'une certaine liberté d'appréciation soit laissée aux préfets pour la répartition entre prêts PLA et primes PALULOS au sein de la ligne fongible. Il s'est interrogé sur l'éventualité d'une révision des normes de construction HLM, notamment en ce qui concerne les logements financés par des PLA-TS. Enfin, il a souhaité le maintien de l'amendement qui exonère les foyers de jeunes travailleurs des dispositions de l'article 61 du projet de loi de finances.

M. Roger Lise s'est interrogé, s'agissant des DOM, sur les nouvelles règles de répartition de l'aide publique à l'emploi (APE) et sur l'évolution du budget et a vivement regretté les conséquences de la règle des "cinquante pas géométriques" en matière de construction sur le littoral.

M. Charles Descours s'est inquiété de l'importance de l'augmentation des délais pour obtenir un prêt PAP en 1994 ainsi que du niveau élevé des taux d'intérêt des prêts de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

M. Alain Vasselle s'est interrogé sur le bilan de l'utilisation du budget de la rénovation par les organismes HLM, sur l'importance des délais d'instruction pour les prêts PAP consécutive à la multiplication des échelons de décision, sur les perspectives d'introduction de la révision des valeurs locatives des bases des impôts locaux compte tenu du poids de la taxe sur le foncier bâti pour les organismes HLM, sur les risques entraînés par les récentes décisions de justice relatives aux surloyers en logement HLM, sur la mise en place de loyers plus différenciés selon les revenus en HLM afin de faciliter l'accueil des ménages modestes, sur la possibilité de dispenser les organismes d'HLM d'obtenir la garantie des collectivités locales pour leurs opérations de construction, sur la possibilité d'une augmentation du nombre de prêts PAP programmés au cours de l'exercice 1995.

M. Gérard Roujas a constaté que l'instruction des demandes de prêt PAP s'apparentait à un "parcours du combattant" qui risque d'entraîner des reports de demandes d'une année sur l'autre. Après avoir souligné les risques d'une répartition des PLA entre les départements en fonction de la population qui privilégierait la région d'Ile-de-France, il a estimé que les opérations de réhabilitation du patrimoine désaffecté en milieu rural étaient insuffisamment aidées par l'Administration.

M. José Balarello s'est interrogé sur le respect des engagements des contrats de ville, l'insuffisance des capacités financières de certains

organismes HLM, les difficultés croissantes des HLM à obtenir une garantie d'emprunt de la part de certaines collectivités locales, les dangers des récentes jurisprudences relatives aux surloyers en HLM, les inconvénients du prélèvement en 1995 sur le 1 % logement, la prépondérance des aides à la personne par rapport aux aides à la pierre, le caractère dangereux de la réduction du nombre des primes PALULOS, le caractère insuffisamment attractif du PAS, l'aspect néfaste du surcoût foncier prévu à l'article R. 331-24 du code de la construction et de l'habitation et les délais d'instruction des dossiers relatifs au logement.

M. André Jourdain s'est interrogé sur les effets du décalage de versement de l'APL et s'est demandé si le prélèvement sur le 1 % logement serait reconductible en 1996.

M. Jean-Paul Hammann a constaté le coût trop élevé des opérations foncières en milieu rural péri-urbain et s'est inquiété des conséquences de la jurisprudence relative aux surloyers en HLM.

En réponse aux divers intervenants, M. Hervé de Charette a apporté les précisions suivantes.

S'agissant de la répartition des crédits relatifs aux PLA de la ligne fongible, il a souligné que l'Administration prenait en compte, de manière parfois contestable, une série d'indices qui tendent, dans certains cas, à reproduire les situations anciennes.

Concernant les logements financés par des PLA-TS, il a indiqué que si une révision des normes de construction était possible, il convenait de ne pas autoriser la construction de "sous-logements" pour les familles les plus modestes.

Revenant sur la distribution des prêts PAP en 1994, il a souligné que, malgré la forte augmentation, de 6 % à 8,27 %, du taux d'intérêt de la ressource sur laquelle est adossée le PAP, il avait obtenu, pour 1994, que les 55.000 PAP qui avaient été annoncés seraient bien distribués d'ici la fin de l'année.

S'agissant des départements d'outre-mer, après avoir rappelé que la révision de la règle dite "des cinquante pas géométriques" relevait de la compétence du ministre de l'urbanisme, il a confirmé que le Gouvernement irait prochainement dans le sens des suggestions qui lui ont été faites d'utiliser le solde de l'APE pour augmenter les crédits de la politique du logement dans ces départements.

Puis, M. Hervé de Charette a rappelé que les prêts PAP de la CDC étaient adossés sur les ressources procurées par le livret A, avec les contraintes qui s'y attachent, tout en reconnaissant que, du point de vue de la politique du logement, une baisse d'un demi-point des taux serait souhaitable.

Concernant l'utilisation des baux à réhabilitation par les HLM, il a constaté que l'expérience avait démontré le peu de succès de cette formule en raison des réticences des propriétaires privés à confier la gestion de leur logement à des tiers sur une longue période.

M. Hervé de Charette a précisé que, s'agissant de la réintroduction sur le marché des logements vacants, il venait de proposer au Premier ministre de nouvelles mesures d'incitation en soulignant le caractère très bénéfique que pourraient avoir ces mesures pour accroître l'offre de logements.

Il s'est déclaré en accord avec l'objectif d'accélération du traitement des dossiers en rappelant les contraintes sur le terrain et en soulignant que le Gouvernement avait réglé beaucoup de problèmes "concrets et pratiques" au cours des dix-huit derniers mois.

Estimant peu probable une mise en place rapide de la révision des valeurs locatives, il a souligné que si une exonération des HLM au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties des logements sociaux était introduite, la question serait posée de savoir si 50 % des logements pourraient ainsi être dispensés de payer l'impôt local.

Il a souligné le caractère juste socialement et "légitime" des surloyers dans les logements HLM en rappelant les difficultés rencontrées pour obtenir des progrès en ce domaine ces dernières années.

S'agissant des prêts PAP, il s'est félicité du succès actuel de la formule mais a estimé impossible de revenir en 1995 au niveau de 55.000 prêts PAP effectivement programmés en 1994 après report de 5.000 prêts PAP au titre de l'exercice 1993.

Il a souligné que les contrats de ville seraient respectés et qu'un inventaire des objectifs prévus dans ces contrats était actuellement en cours de réalisation.

Il s'est félicité de la progression soutenue des prêts conventionnés (PC) au cours de la période récente qui témoigne du succès de l'accession à la propriété.

S'agissant des incitations fiscales, il a souligné l'intérêt de la mesure prévue dans le projet de loi de finances qui autorise la déduction du revenu foncier des primes d'assurances pour impayés.

Concernant les PLA ruraux, il a remarqué que si le montage financier était difficile pour tous les PLA, la situation était compliquée en milieu rural par la multiplicité d'opérations de petite taille même si les appels d'offres groupés pouvaient lever partiellement cet obstacle.

S'agissant du "1 % logement", il a souligné que le prélèvement prévu pour 1995 était conventionnel et exceptionnel et qu'il interviendrait en "cours

d'année". Il a souhaité que l'on tire les leçons du débat pour que le 1 % logement "ne soit pas laissé en l'état sans être débarrassé des critiques dont il est l'objet".

Concernant l'application de la règle du décalage d'un mois pour le versement de l'APL, il s'est déclaré favorable à l'amendement introduit par l'Assemblée nationale qui dispense les foyers de jeunes travailleurs de cette mesure.

Enfin, il a constaté que le récent rapport de M. José Rossi montrait bien comment la question foncière devenait un obstacle majeur à la politique du logement en France.

II. EXAMEN DE L'AVIS

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mercredi 9 novembre 1994, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président pour procéder à l'examen du rapport pour avis de M. Jacques Bimbenet sur le projet de loi de finances pour 1995 (logement social).

Après avoir rappelé que la construction de logements neufs avait recommencé à augmenter en 1994, M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a exposé les grandes lignes du projet de loi de finances pour 1995.

Il a constaté d'abord l'effort soutenu en faveur de l'accession sociale à la propriété et de l'offre de logements locatifs sociaux.

Il a fait le point sur les bons résultats du prêt en accession à la propriété (PAP), dont 50.000 sont prévus pour 1995, et a constaté les résultats encourageants du prêt d'accession sociale (PAS) qui devraient être de 70.000 en 1995.

S'agissant des logements locatifs sociaux, il a observé le maintien à un bon niveau des prêts PLA (85.000), mais a remarqué que le niveau des primes à l'amélioration des logements à usage locatif et social (PALULOS) enregistrait une baisse significative par rapport aux cinq années précédentes.

Ensuite, M. Jacques Bimbenet a souligné l'apparition d'une priorité spécifique en faveur du logement des plus démunis.

Il a rappelé les dispositions prévues en ce sens dans la loi du 21 juillet 1994 et a présenté les crédits budgétaires consacrés à l'hébergement des sans-abri, aux fonds de solidarité logement et aux prêts locatifs aidés "très sociaux" (PLA-TS).

Il a également pris acte des mesures de soutien aux accédants à la propriété en difficulté ainsi que les crédits relatifs au logement social dans les départements d'outre-mer (DOM).

Enfin, M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a constaté que le financement des aides personnelles au logement demeurait mal maîtrisé.

Après avoir rappelé la forte croissance de la contribution budgétaire de l'Etat et son origine, il a retracé l'évolution de l'aide personnalisée au logement (APL) et de l'allocation de logement social (ALS) et a dressé le bilan des mesures d'économies prévues dans le budget pour 1995 et notamment le prélèvement "exceptionnel et volontaire" sur les ressources du 1 % logement.

Enfin, il a souligné l'effet positif, au plan social, des aides à l'amélioration de l'habitat.

M. Jean Madelain a rappelé les fortes sollicitations dont avaient fait l'objet les organismes collecteurs du 1 % logement pour contribuer au budget en 1995. Il a mis l'accent sur l'insuffisance des primes PALULOS au regard des besoins de réhabilitation qui portent sur 700.000 logements.

M. José Balarello a regretté la forte réduction des crédits relatifs aux PALULOS. Il a appelé l'attention sur l'importance croissante des aides personnelles au logement par rapport aux "aides à la pierre" et s'est inquiété de l'importance croissante de la contribution budgétaire à ce titre. Il a rappelé que les PLA ne couvraient pas l'ensemble du financement et a émis des réserves sur le PLA-TS.

M. Louis Souvet s'est inquiété de l'impact négatif des mesures défavorables au 1 % logement et a regretté la baisse de la dotation aux primes PALULOS.

M. Pierre Louvot a souhaité que les foyers de jeunes travailleurs soient exemptés des conséquences des nouvelles dispositions de l'article 61 du projet de loi de finances.

M. Alain Vasselle s'est inquiété de la régression des crédits PALULOS. Il a vivement souhaité que la dotation relative aux prêts PAP soit fixée à un niveau permettant le maintien du taux d'intérêt au-dessous de 7 %. Il a insisté sur l'intérêt qu'il y avait à utiliser la prime PALULOS pour les logements financés en PLA.

M. Martial Taugourdeau a souligné les difficultés de montage financier des PLA-TS et les inconvénients de l'insuffisante compensation versée aux collectivités locales au titre des exonérations de foncier bâti.

En réponse, M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a tout d'abord admis que le prélèvement sur le 1 % logement appelait une objection

de principe même s'il était exact que ce prélèvement faisait l'objet d'une convention entre l'Etat et les organismes collecteurs.

Il a rappelé que l'article 61 du projet de loi de finances avait été amendé en première lecture à l'Assemblée nationale afin que les foyers de jeunes travailleurs soient écartés de son champ d'application.

Il a confirmé, soutenu en cela par M. Jean-Pierre Fourcade, président, que le fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF) alimenté par la taxe sur les bureaux en Ile-de-France était institué seulement dans cette région.

S'agissant des aides personnelles, il a souhaité se prononcer après examen du rapport demandé à M. Choussat en raison des implications sociales de ce dispositif.

Concernant la prime PALULOS, il a reconnu le caractère insuffisant de la dotation prévue pour 1995 tout en rappelant que l'estimation du nombre de logements à réhabiliter variait entre 600.000 et 700.000 en fonction de la nature des travaux à réaliser.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souligné en conclusion que le nombre de 100.000 primes PALULOS programmées en 1995 apparaissait insuffisant. Il a souhaité que l'on évite des prélèvements successifs sur les fonds collectés au titre du 1 % logement. Il a constaté que la montée en puissance de l'APL et de l'ALS posait la question de l'efficacité des aides personnelles au logement et a estimé qu'il était impératif que le taux des prêts PAP soit maintenu à 6,95 % pour confirmer le succès de la formule.

La commission a émis en conclusion un avis favorable à l'adoption du projet de budget du logement pour 1995.

Mesdames, Messieurs,

Dès l'abord, votre commission tient à souligner que le projet de budget relatif au logement comporte des mesures très positives en faveur du logement social et de l'accession sociale à la propriété.

L'accession sociale à la propriété avec 50.000 prêts PAP programmés en 1995 est maintenue comme une priorité de premier rang au même titre que l'année dernière. Les programmes de construction de logements locatifs sociaux sont maintenus à haut niveau grâce au financement de 85.000 prêts PLA.

L'action du Gouvernement en faveur du logement des plus démunis est nettement affirmée : de nouveaux moyens financiers sont mis en place pour l'hébergement des sans-abri ; la subvention de l'Etat aux fonds de solidarité logement est augmentée. Les aides à la réhabilitation dans le secteur privé connaissent une évolution favorable de nature à détendre la situation sur le marché des logements locatifs sociaux.

En revanche, votre commission a estimé nécessaire d'émettre les observations suivantes :

- 100.000 primes à l'amélioration des logements à usage locatif et social (primes PALULOS) sont prévues pour 1995 ; ceci constitue une nette rupture avec le rythme de 200.000 primes par an maintenu ces dernières années et peut sembler insuffisant par rapport aux besoins constatés sur le terrain.

- le « 1 % logement », qui joue un rôle utile, ne doit pas être affaibli par des prélèvements successifs qui nuiraient au financement de la construction de logements neufs.

- la montée en puissance des aides personnalisées au logement rend de plus en plus nécessaire une réflexion de fond sur l'efficacité de ce système.

- le taux des prêts PAP, actuellement de 6,95 %, devra impérativement être maintenu au-dessous de 7 % pour ne pas affaiblir le mouvement de relance constaté en 1994.

Sous réserve de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs au logement et contenus dans le projet de loi de finances pour 1995.

I. UN BUDGET QUI FAVORISE L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE

A. LES PRETS AIDES A LA PROPRIETE SONT REDYNAMISES DEPUIS MARS 1993

Le prêt aidé à l'accession à la propriété (PAP) est l'instrument privilégié pour encourager les personnes qui souhaitent financer l'acquisition, la construction ou l'amélioration de leur résidence principale.

Le prêt PAP est accordé sur ressources bonifiées par l'Etat en fonction du taux d'intérêt des obligations assimilables du Trésor (OAT). Il est octroyé sous conditions de ressources et sous réserve d'un plafonnement du prix à l'achat du logement. Ces conditions sont modulées en fonction de trois zones géographiques : l'agglomération parisienne (zone 1), les agglomérations de plus de 100.000 habitants (zone 2) et le reste du territoire (zone 3).

A compter de mars 1993, le Gouvernement s'est engagé dans une **politique vigoureuse d'augmentation du volume des prêts PAP** dans le cadre du plan de relance en faveur du logement. Le nombre de prêts PAP programmés pour 1993 a été porté de 35.000 à 55.000 dans la loi de finances rectificative de mai 1993. En 1994, le gouvernement a programmé le financement de 55.000 prêts PAP en loi de finances initiale dont 5.000 PAP reportés de l'exercice 1993.

Cette augmentation de l'offre est allée de pair avec une amélioration des conditions de diffusion des prêts PAP tant en ce qui concerne le niveau des taux d'intérêts que les plafonds de ressources.

Le taux d'intérêt des prêts PAP, qui n'avait pas évolué depuis 1991 a enregistré des baisses très perceptibles par les ménages depuis la mi-1993 : ainsi le taux est passé :

- de 8,97 % à 7,7 % à compter du 16 juin 1993 ;
- de 7,7 % à 6,95 % à compter du 10 septembre 1993 ;

Simultanément, ont été relevés les **plafonds de ressources** qui conditionnent l'octroi du prêt. Cette mesure s'avère particulièrement indispensable : on peut estimer, en effet, qu'alors même qu'en 1981, 80 % des ménages environ pouvaient accéder au prêt PAP, ce taux était tombé à 60 % environ au début de 1993.

En tout état de cause, le niveau élevé des taux d'intérêt et le fort renchérissement en valeur des acquisitions immobilières au cours de la fin des

années 80 avaient rendu très difficile la mise en oeuvre d'un plan de financement crédible par les personnes susceptibles de remplir les conditions de ressources.

Aussi, à compter du 17 juin 1993, le Gouvernement a procédé à un relèvement de 5 % du barème de ressources en zone II (région Ile de France) et en zone II (villes de plus de 100.000 habitants) et à un relèvement de 10 % du barème en zone III (zone rurale).

Ce mouvement a été poursuivi par un relèvement du barème de 5 % à compter du 1er janvier 1994.

Le taux des ménages susceptibles de bénéficier du prêt PAP serait revenu approximativement à 75 % à compter du 1er janvier 1994.

L'effet de relance du PAP est incontestable : en 1993, le nombre de prêts PAP financés avait augmenté de 16 %, passant de 36.536 en 1992 à 43.302 en 1993. La progression est plus sensible encore en 1994 : selon les premières données disponibles, la consommation de prêts PAP au cours des six premiers mois de 1994 a presque doublé par rapport à la même période en 1993. (35.963 PAP financés au 31 août 1994).

B. LA MONTEE EN REGIME DU PRÊT A L'ACCESSION SOCIALE (PAS)

Le prêt à l'accession sociale (PAS), plus particulièrement destiné aux ménages qui préfèrent acquérir un logement existant qu'un logement neuf, a connu une mise en place plutôt difficile depuis 1993.

Le PAS est un prêt conventionné qui fait l'objet d'une aide de l'Etat par l'intermédiaire d'une contribution versée à un fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS).

La contribution de l'Etat est de 1,25 % du capital prêté. Elle est versée au Fonds de garantie lors de l'enregistrement du prêt et permet ainsi de diminuer le risque encouru par le prêteur.

Le FGAS a été doté de 300 millions de francs en 1993. Cette somme a été complétée par 200 millions de francs en loi de finances initiale pour 1994.

La mise en place des PAS a été très lente : 8.570 prêts ont été accordés en 1993, à 85 % pour financer des logements existants. Toutefois, depuis le début de 1994, le taux de distribution des prêts PAS a augmenté constamment pour atteindre aujourd'hui 4.000 PAS par mois.

Le PAS, en effet, a été davantage promu auprès des clients du réseau des organismes distributeurs, notamment du Crédit Mutuel et du Crédit agricole. Il est bien entendu moins attractif que le prêt PAP en raison de son taux d'intérêt relativement élevé (9,2 %).

La montée en régime n'en est pas moins prometteuse et le ministère du logement estime à 40.000 le nombre de prêts PAS distribués en 1994 et à 70.000 celui envisageable pour 1995.

C. LE PROJET DE BUDGET POUR 1995 : UN EFFORT PROLONGE

Le projet de budget pour 1995 poursuit la politique d'aide en faveur des ménages qui souhaitent accéder à la propriété d'un logement neuf : **50.000 prêts PAP sont ainsi prévus pour 1995 pour un montant total d'autorisations de programme de 1,7 milliard de francs.**

Le nombre de logements programmés depuis 1993 est donc porté à 155.000.

Le maintien en volume des PAP mérite d'autant plus d'être salué qu'il intervient au moment où l'augmentation des taux à long terme entraîne un surenchérissement du coût de la ressource financée par les OAT.

Votre commission tient à souligner à cet égard combien il est important que les taux des prêts PAP soient maintenus en-dessous de 7 % pour que puisse se poursuivre le mouvement de retour à l'accession à la propriété.

Par ailleurs, le Gouvernement maintient, à un niveau élevé, les mesures d'aide aux accédants à la propriété qui connaissent des difficultés financières. Ces aides s'élèvent au total à environ **1,2 milliard de francs** :

- 1,04 milliard de francs sont destinés au financement des mesures de réaménagement des prêts PAP consentis entre le 1er janvier 1981 et le 31 janvier 1985.

- 140 millions de francs permettent d'abonder les fonds de garanties des prêts PAP mis en place dans le cadre des commissions de surendettement.

La contribution versée au FGAS n'est pas réabondée cette année. Cette situation ne traduit pas un désengagement de l'Etat. Le fait est que les crédits actuellement ouverts sur les deux dernières lois de finances pour le compte du FGAS (500 millions de francs) excèdent largement le niveau de crédits requis au regard du nombre de PAS effectivement distribués. Les reports de crédits permettraient de financer les 70.000 prêts PAS prévus pour 1995.

II. L'OFFRE SOUTENUE DE NOUVEAUX PROGRAMMES DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

Comme votre rapporteur le soulignait déjà, l'année dernière, la réponse la plus immédiate aux besoins de logements locatifs sociaux réside dans le soutien à la construction ou à l'amélioration de ces logements par les organismes d'HLM, les sociétés d'économie mixte (SEM) ou le mouvement coopératif.

L'instrument budgétaire privilégié de cette action réside dans la ligne budgétaire dite « ligne fongible » (*article 10 du chapitre 65-48*) du ministère du logement. Les crédits de la ligne fongible qui financent les prêts locatifs aidés (PLA) et les primes à l'amélioration des logements à usage locatif et social (PALULOS) atteindront **5,45 milliards de francs** en autorisations de programme en 1995 contre 6,019 milliards de francs en 1994.

Comme on le verra, cette réduction globale de 9,43 % recouvre le maintien d'un niveau élevé de prêts PLA et le retour à un étiage plus bas des primes PALULOS, après l'expiration du plan quinquennal de réhabilitation des logements HLM.

A. LE PROGRAMME PLA

Les PLA donnent lieu à une subvention de l'Etat versée pour une opération d'acquisition ou de construction d'un logement social en vue de sa location après la conclusion d'une convention entre le maître d'ouvrage et l'Etat. Cette convention ouvre droit à l'APL pour les futurs locataires, qui devront respecter des conditions de ressources, et impose aux bailleurs certaines obligations notamment pour la fixation du loyer maximum.

Le taux de subvention de l'opération est de 12,7 % du prix total, plafonné à 90 % du prix de référence. La subvention ouvre droit, selon les cas, à un prêt de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) à taux réduit (5,8 %) financé sur les ressources du Livret A, soit à un prêt du Crédit Foncier de France (CFF) financé majoritairement par les ressources du marché.

85.000 prêts locatifs aidés sont prévus en 1995 pour réduire l'attente des ménages défavorisés. Le nombre de PLA prévus sur la ligne fongible était de 101.000 en 1993 et 90.000 en 1994.

Au sein de l'ensemble de ces PLA, 20.000 seraient consacrés aux PLA très sociaux (PLA-TS) contre 10.000 en 1993 (cf. III-4 ci-après).

A ces crédits, viendront s'ajouter en région d'Ile-de-France, 560 millions de francs supplémentaires prélevés sur le Fonds d'aménagement de la région d'Ile-de-France (FARIF) : cette mesure devrait largement faciliter le montage des dossiers dans la région d'Ile-de-France.

Ces crédits s'inscrivent dans le prolongement des efforts des budgets précédents.

Evolution des PLA en volume

	1992	1993	1994	1995
PLA programmés dont PLAI ou PLA-TS	90 000	101 000	95 000	85 000
PLA mis en chantier	63 000	73 000		

Il convient de rappeler que la loi de finances rectificative pour 1993 avait permis d'ajouter 11.000 PLA aux 90.000 initialement prévus. Au total, sur la période 1993-1995, ce seront donc 276.000 logements sociaux qui auront été programmés.

B. LA REDUCTION DES PRIMES PALULOS

Les crédits de la ligne fongible ont également vocation à financer les primes à l'amélioration des logements à usage locatif et social (PALULOS). Le budget 1995 prévoit de financer 100.000 primes à l'amélioration en 1995.

Il convient de rappeler que le Président de la République avait pris l'engagement de réhabiliter 1 million de logements HLM en 5 ans : l'objectif de 200.000 primes PALULOS par an est donc celui qui a été tenu à titre temporaire au cours des cinq dernières années.

L'importance du programme engagé, à titre exceptionnel, depuis 1989 conduit nécessairement à relativiser la contraction des crédits constatée dans le projet de budget de 1995.

On rappellera que la « fongibilité » des crédits PLA-PALULOS ne permet pas de distinguer *a priori* la part consacrée à la construction de logements neufs, sous forme de PLA, de la part dévolue à la réhabilitation.

Il ressort des consommations réelles sur la ligne 65-48-10 du budget du logement que la part des crédits consacrés à la PALULOS, qui était de 45 % en 1991 et 1992, est repassée à 41,8 % en 1993 en raison notamment de l'effort accompli sur les PLA depuis mars 1993.

Le financement des 200.000 primes PALULOS s'est opéré, en 1993, de la manière suivante : 120.000 primes sur le budget du ministère, 30.000 primes financées par les organismes HLM eux-mêmes et 50.000 primes inscrites sur le budget du ministère chargé de la Ville.

La question est posée de savoir si l'enveloppe qui demeurera sur la ligne fongible au titre des PALULOS est suffisante par rapport aux besoins en matière de réhabilitation de logements HLM.

Les représentants des organismes d'HLM font valoir que les programmes de réhabilitation ont, en réalité, déjà fait l'objet d'étalement en raison de l'affectation prioritaire des crédits aux PLA. Par ailleurs, il estiment que les travaux de réhabilitation, réalisés par programmes successifs, sur environ un tiers des immeubles réhabilités, sont comptabilisés plusieurs fois en nombre de logements dans les données de gestion des crédits budgétaires et qu'ils doivent à chaque fois faire l'objet d'une nouvelle décision de financement. Tablant sur une surestimation des réalisations effectives, ils considèrent donc qu'un volet important de réalisations demeure encore à satisfaire dans les années à venir sur un nombre global de logements estimé au nombre de 700.000 environ.

Le ministre du logement fait valoir que le maintien, pendant six ans, d'un rythme de 100.000 primes PALULOS, permettrait au total, la réhabilitation de 600.000 logements sur la période, soit un niveau très proche de celui requis en matière de gros travaux.

Votre commission observe, en tout état de cause, que le passage de 200.000 primes PALULOS en 1994 à 100.000 primes prévues pour 1995 entraîne une rupture assez brutale des travaux de rénovation sur les HLM, avec une diminution de près de moitié des primes à la réhabilitation.

Il apparaîtrait donc souhaitable de procéder à un relèvement du nombre de primes en 1995 pour amortir temporairement les effets de l'arrivée à échéance du programme quinquennal de réhabilitation décidé en 1989.

III. L'APPARITION D'UNE PRIORITE SPECIFIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS

Le Gouvernement a adopté, au cours de la dernière session, diverses mesures législatives pour trouver des solutions adaptées aux besoins particuliers des personnes en difficulté. Ces mesures sont relayées par des crédits budgétaires appropriés dans le projet du budget pour 1995.

A. LES MESURES SPECIFIQUES DE LA LOI DU 21 JUILLET 1994 RELATIVE A L'HABITAT

Chaque année, le retour des grands froids de l'hiver conduit à se préoccuper du sort cruel de ceux qui se retrouvent sans logement en cette période de l'année.

Au cours de la dernière session, le Gouvernement a fait adopter diverses dispositions, de nature essentiellement juridique, destinées à compléter les mécanismes déjà existant en faveur du logement des plus démunis.

Il convient de rappeler que la loi n° 90-449 du 31 mai 1990, dite « loi Besson », a mis en place diverses mesures particulières pour les personnes à faibles ressources : création des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées, institution des fonds de solidarité logement, application du tiers-payant au versement des allocations de logement.

La loi n° 94-424 du 21 juillet 1994 présentée par M. Hervé de Charette prévoit la mise en place d'un plan pour l'hébergement d'urgence des sans-abri, l'amélioration de certaines garanties de paiement des loyers et la prorogation de diverses mesures d'exonération fiscale.

1. La mise en place d'un plan pour l'hébergement d'urgence des personnes sans-abri

La loi du 21 juillet 1994 prévoit l'établissement dans chaque département, au plus tard le 31 décembre 1994, d'un plan pour analyser les besoins et prévoir les capacités d'hébergement d'urgence à offrir dans « *des locaux présentant des conditions d'hygiène et de confort respectant la dignité humaine* ».

Le plan doit être préparé par le Préfet en association avec les collectivités territoriales concernées ainsi que les associations ou organismes compétents en matière de logement social. La préparation du plan n'est pas

assortie d'un formalisme particulier : les *schémas départementaux des centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS)* ou les actuels *plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées* peuvent être réutilisés, pour certains de leurs éléments, dans les nouveaux plans, en tenant compte du contexte local.

Enfin, la loi fixe des objectifs à atteindre en termes de capacité de place d'hébergement d'urgence à atteindre par bassin d'habitat.

La capacité doit être d'une place par tranche de 2.000 habitants des communes de 10.000 à 100.000 habitants ou de leurs groupements dotés de la compétence en matière de logement.

Cette capacité est portée à une place par tranche de 1.000 habitants des communes de plus de 100.000 habitants ou de leurs groupements dotés de la compétence en matière de logement.

2. L'amélioration des garanties de paiement et les mesures d'aides fiscales

Dans le cadre de la procédure « *du tiers payant* », l'allocation de logement (AL) peut être versée, en cas de location d'un logement, au bailleur du logement ou, le cas échéant, au prêteur. Elle vient alors en déduction du montant du loyer ou des charges de remboursement, ce qui constitue une garantie pour le bailleur.

La loi du 21 juillet 1994 précitée prévoit qu'il ne peut être mis fin à un mécanisme de tiers-payant qu'après accord de l'allocataire et, selon les cas, du bailleur ou du prêteur.

Par ailleurs, la loi donne aux bailleurs l'assurance que la caution, donnée par une personne à un locataire, jouera jusqu'au terme du contrat de location.

Enfin, l'exonération fiscale ouverte par la loi Besson au profit des bailleurs qui louent ou sous-louent leur logement à des personnes défavorisées est désormais automatiquement reconduite et prorogée par période de trois ans au fur et à mesure de la poursuite ou du renouvellement du bail.

L'exonération est ouverte aux bailleurs qui louent :

- à une personne titulaire du revenu minimum d'insertion (RMI) ;
- à un étudiant bénéficiaire d'une bourse à caractère social ;
- à un organisme sans but lucratif mettant le logement à disposition d'une personne défavorisée.

L'exonération est également ouverte en cas de contrat de location en meublé avec un organisme sans but lucratif et agréé par le Préfet qui met le logement à disposition des défavorisés.

Le logement doit répondre à des normes minimales de confort et son loyer ne doit pas dépasser des plafonds fixés par arrêtés.

Enfin, la loi du 21 juillet 1994 étend les cas de sous-location, de location en meublé des logements HLM et permet la mise en oeuvre de la vente des logements HLM aux associations oeuvrant en faveur du logement aux personnes défavorisées (associations agréées, centres communaux d'aide sociale, maisons d'étudiants et foyers de travailleur gérés par les organismes d'HLM).

B. LES MESURES PREVUES DANS LE PROJET DE BUDGET POUR 1995

Le budget 1995 confirme le souci du Gouvernement d'accorder une attention particulière à la situation des sans-abri. De plus, il revalorise nettement la dotation des Fonds de solidarité logement.

Les accédants à la propriété en difficulté voient leur situation prise en compte. Enfin, la programmation des logements sociaux met l'accent sur la nécessité d'une adaptation des logements aux besoins des personnes à faibles ressources.

1. Les crédits relatifs à l'aide aux sans-abri

80 millions de francs sont prévus au sein de la ligne fongible pour les personnes sans domicile fixe : ils permettront à l'Etat de verser des subventions pour assurer la réalisation de **places d'hébergement d'urgence** afin de contribuer à la réalisation des objectifs des plans départementaux.

Ces sommes viennent s'ajouter aux **40 millions de francs** versés aux associations qui logent à titre temporaire des personnes défavorisées et qui transitent par le Fonds national d'aide au logement (FNAL).

2. La revalorisation de la dotation des Fonds de solidarité pour le logement

Les Fonds de solidarité pour le logement (FSL), créés par la loi du 31 mai 1990, ont vocation à accorder des aides financières telles que des cautions, des prêts ou des subventions à des ménages qui ont des difficultés à accéder à un logement locatif ou à s'y maintenir. Ils peuvent également prendre en

charge les mesures d'accompagnement social liées au logement des ménages concernés par la mise en oeuvre des plans départementaux.

La mise en place des Fonds est obligatoire dans tous les départements. La participation financière du conseil général doit être au moins égale à celle de l'Etat.

Les Fonds de solidarité pour le logement fonctionnent dans tous les départements. Après l'Etat et le département, les principaux financeurs ont été en 1993 les caisses d'allocations familiales (36,2 millions de francs), les organismes d'HLM (25,4 millions de francs) et les communes (25,8 millions de francs). Parmi les organismes intervenant dans le fonctionnement des fonds, ce sont les caisses d'allocations familiales (CAF) qui sont le plus présentes puisqu'elles assurent la gestion financière et comptable des fonds dans 74 départements.

Les actions financées par les FSL sont, en large part, constituées par les aides financières aux ménages (635 millions de francs en 1993), lesquelles se ventilent entre 45,6 % d'aide au maintien dans les lieux, 30 % d'aide à l'accès à un logement, (dépôts de garantie et frais d'installation), 20 % de dépenses d'accompagnement social liées au logement et pour 3,5 % de mises en jeu de garanties consécutives à des impayés de loyers.

En 1993, le nombre de ménages aidés est évalué à 46.000 pour les aides au maintien (40.000 en 1992) et à 63.000 pour les aides à l'accès (35.000 en 1992).

Il est à noter que pour 18.500 ménages, l'aide du fonds a consisté en un dépôt de garantie. Sur 92 départements recensés, le montant moyen d'une aide au maintien dans les lieux est de 5.850 francs par ménage, tandis que le coût de l'aide à l'accès est de 3.000 francs en moyenne par logement.

Le budget pour 1995 procèdera cette année encore à une revalorisation significative des crédits des FSL. Les crédits étaient de 171 millions de francs en 1992 (après régulation budgétaire) et 177 millions de francs en 1993. En 1994, la dotation de l'Etat fixée à 180 millions de francs en loi de finances initiale a été abondée de 20 millions de francs supplémentaires en cours d'exercice, afin de développer les missions d'accompagnement social liées au logement.

Pour 1995, les FSL recevront 220 millions de francs, ce qui correspond encore à une augmentation significative de leur dotation. Cette allocation verra son effet multipliée par l'obligation corrélatrice d'une participation supplémentaire au moins égale des départements.

3. L'aide aux familles en situation d'impayés

Le maintien de taux d'intérêts élevés durant une période longue a fortement pénalisé les ménages les plus modestes qui se sont trouvés confrontés à des échéances lourdes au moment même où la crise les rendaient plus particulièrement vulnérables.

Le Gouvernement a relayé ou poursuivi les dispositifs de sécurité mis en place à partir de 1988. Le projet de budget pour 1995 s'inscrit dans cette ligne de conduite.

Trois dispositifs sont destinés aux accédants à la propriété en situation financière difficile :

- une **mesure générale de réaménagement automatique** de tous les prêts aidés à l'accession à la propriété est entrée en vigueur au 1er octobre 1988 pour tous les prêts à taux fixe relevant d'un barème applicable entre 1981 et 1985 ;

- le **fonds de garantie des prêts PAP** a pour objet de faciliter la recherche de solutions amiables au sein des commissions départementales de surendettement créées par la « loi Neiertz » du 31 décembre 1989. Ce fonds permet aux emprunteurs PAP de bénéficier d'un prêt sans intérêt remboursable sur une durée maximale de cinq ans ou d'un allègement temporaire de charges de remboursement des prêts ;

- les **fonds d'aides aux accédants en difficulté** permettent de verser, sur le plan local, des aides ponctuelles pour les propriétaires en situation de difficulté financière caractérisée.

L'ensemble de ces trois dispositifs sont soutenus dans le projet de budget pour 1995 :

- le financement de la mesure de réaménagement automatique de certains PAP, qui a nécessité 1,2 milliard de francs de crédits (*chapitre 65-49 article 10*) en 1993 et 1994, donne lieu à l'inscription de **1,040 milliard de francs** en 1995. Cette diminution trouve son origine dans l'ajustement technique de la dotation en fonction des prêts parvenus à échéance ;

- le **fonds de garantie des PAP** bénéficie d'une reconduction en autorisations de programme (140 millions de francs) de la dotation ouverte en loi de finances initiale pour 1994 ;

- les **fonds d'aide aux accédants en difficulté** bénéficieront en 1995 d'une dotation égale à celle de l'année passée soit 20 millions de francs.

4. Une programmation des logements sociaux mieux orientée vers les personnes à faibles ressources

Votre rapporteur se doit d'appeler l'attention dans cette partie de son rapport, sur la progression du nombre de prêts locatifs aidés dits PLA d'insertion, appelés aujourd'hui PLA très sociaux (PLA-TS), au sein de l'ensemble des PLA déjà examinés plus haut.

Les PLA-TS permettent de financer des opérations réalisées par les collectivités territoriales, leurs groupements et les organismes dont l'objet est de contribuer au logement des personnes défavorisées.

Contrairement au PLA de droit commun, ces opérations ne donnent pas lieu à l'obligation minimale de travaux. La subvention de l'Etat majorée est de 20 % (contre 12,7 % en moyenne pour le PLA « normal »). Le PLA-TS ouvre, en outre, droit à un prêt complémentaire de la CDC dans les conditions habituelles.

Le PLA-TS est assorti de **conditions de ressources et de loyer du locataire plus ciblées** :

- sauf dérogation préfectorale, le plafond de ressources des locataires est limité à 60 % de celui dans le PLA neuf ;

- le loyer maximal est plafonné à 80 % du loyer PLA classique.

Les PLA d'insertion ont connu jusqu'en 1993 des taux de consommation relativement insuffisants. Toutefois, le premier semestre 1994 montre une nette amélioration de la consommation des crédits ainsi que du nombre de logements financés.

PLA - INSERTION

	Consommation en montant de la subvention(1)	Nombre de logements financés
1991	358,2	6 334
1992	408,2	7 016
1994	426,4	6 908
(1er semestre)	251,9	4 080

(1) en millions de francs

La sous-consommation des PLA-I est très largement imputable à la hausse du coût des opérations et aux difficultés rencontrées dans les zones où l'offre de logements vacants est faible alors que les coûts fonciers demeurent élevés. Si l'année 1993 a été marquée par une diminution nette du nombre de logements financés, la consommation de crédits a néanmoins légèrement augmenté en raison de la hausse du coût moyen de la subvention versée par l'État.

Le projet de budget pour 1995 vise à encourager en 1994 le mouvement dynamique constaté sur le PLA-TS : **20.000 PLA-TS sont prévus pour 1995** contre 13.000 PLA-I financés en 1993 et 15.000 PLA-I en 1994.

Le développement de ce type d'opérations devra néanmoins aller de pair avec un contrôle du respect d'un certain nombre de ratios minimaux en termes d'éléments de confort de base pour les logements acquis à l'aide du PLA-TS.

IV. LE MAINTIEN D'UN SOUTIEN ACTIF A LA REHABILITATION AU SECTEUR PRIVE

Votre rapporteur oriente logiquement son examen sur les mesures sociales d'aide au logement ou à l'accession à la propriété ; il est néanmoins conscient que le développement d'un parc locatif privé, à un niveau d'accessibilité raisonnable, constitue un complément naturel et indispensable du parc locatif social.

En milieu rural, les crédits d'aide à l'amélioration des logements ont un rôle essentiel à jouer pour contribuer à la mise en place d'un parc locatif répondant aux normes de qualité actuelles.

Par ailleurs, l'aide à la réhabilitation joue un effet de soutien important pour les entreprises du bâtiment et en particulier pour les PME, dans la mesure où près de la moitié du chiffre d'affaires du secteur du bâtiment est issu, en fait, de travaux d'entretien.

Enfin, les besoins en réhabilitation sont incontestablement importants dans le parc privé où il subsiste encore 1,6 million de logements dépourvus d'éléments de confort indispensable.

A cet égard, il convient de se féliciter du maintien, en 1995, du niveau exceptionnel des crédits consacrés à la rénovation des logements anciens depuis 1994.

Deux instruments sont utilisés dans le cadre de la politique du logement pour faciliter la réhabilitation du parc privé par les propriétaires selon qu'ils occupent ou non leur logement : les primes à l'amélioration de l'habitat (PAH) et les subventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 1995 prévoit une nouvelle série de mesures en faveur des bailleurs privés qu'il est pas inutile de rappeler ici.

A. LES PRIMES A L'AMELIORATION DE L'HABITAT (PAH)

Ces primes sont destinées aux propriétaires qui occupent leur logement et souhaitent en améliorer le confort et répondent aux conditions maxima de ressources prévues pour bénéficier de la prime.

Le financement des PAH donne lieu à l'inscription de **600 millions de francs de crédit** en 1995 aussi bien en crédits de paiement qu'en autorisations de programme. Ce montant équivaut en autorisations de programme, aux sommes allouées en 1994 ainsi qu'en 1993 après le vote de la loi de finances rectificative.

En revanche, le montant prévu en crédits de paiement correspond à une hausse de 22,45 % par rapport à la dotation de 1994.

Cette attention portée à la PAH est d'autant plus utile que l'on peut estimer que 40 % environ des logements inconfortables sont situés dans des communes rurales. Au demeurant près de 75 % des crédits relatifs à la PAH sont consommés dans des communes de moins de 2.000 habitants.

Compte-tenu de la condition de ressources, les PAH sont allouées en pratique à des ménages modestes, en particulier à des personnes âgées ou handicapées vivant en milieu rural ou dans des logements vétustes de centre-ville.

B. LA CONSOLIDATION DES MOYENS DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMELIORATION DE L'HABITAT (ANAH)

L'ANAH octroie des subventions aux propriétaires bailleurs dès lors qu'ils s'engagent à louer le logement pendant dix ans à une personne qui souhaite en faire sa résidence principale. L'ANAH bénéficie chaque année d'une subvention d'investissement. Même si aucun lien direct n'existe formellement, le financement de l'ANAH n'est pas sans relation avec le produit de la taxe additionnelle au droit de bail dont le montant, égal à 2,6 milliards de francs en 1994, est budgétisé depuis 1988.

Le projet de loi de finances pour 1995 fixe à **2,3 milliards de francs la subvention d'investissement de l'ANAH**. Ce montant a été majoré de **200 millions de francs** après le passage par l'Assemblée nationale en autorisation de programme.

Les interventions de l'ANAH font l'objet d'une demande forte de la part des investisseurs privés, ce qui conduit à des phénomènes d'allongement des files d'attente. Aussi, en 1994, le conseil d'administration de l'ANAH a-t-il décidé de compléter les 2,3 milliards de francs prévus dans la loi de finances initiale par un prélèvement sur le fonds de roulement de l'agence de 300 millions de francs.

On se félicitera qu'en 1994, l'ANAH ait décidé de porter de 34 % à 40 % le taux de subvention pour les logements conventionnés en OPAH notamment en milieu rural. De plus, les travaux d'amélioration des logements mis en sous-location par les organismes qui ont pour objet de faciliter le logement des personnes défavorisées ont été portés à 70 % sous réserve d'un montant de travaux limité à 40.000 francs par logement.

Les actions de l'ANAH jouent un rôle important pour assurer l'amélioration de la qualité du parc locatif privé. La revalorisation du montant de la subvention d'investissement de l'Etat devrait donc incontestablement avoir un rôle positif.

C. LES MESURES FISCALES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995

Il convient enfin d'insister sur deux dispositions contenues dans le projet de loi de finances pour 1995 de nature à faciliter la mise sur le marché de nouveaux logements locatifs.

D'une part, la mesure de réduction d'impôt pour investissement mobilier locatif concernant la **transformation en logements de locaux de bureaux vacants**, introduite par l'article 33 de la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat fait l'objet d'un **double assouplissement** : tout d'abord, la condition de vacance des locaux sera supprimée au 1er janvier 1994 ; ensuite, l'assiette de la réduction d'impôt est élargie et porte désormais sur la quasi-totalité des travaux éligibles (*article 5 du projet de loi de finances*).

D'autre part, l'**exonération de l'impôt sur le revenu des revenus fonciers** procurés par les deux premières années de **location d'un logement vacant depuis plus d'un an** est reconduite pour les logements vacants depuis plus d'un an au 31 décembre 1994 et mis en location avant la fin de l'année 1995 (*article 46 du projet de loi de finances*).

V. LES INCERTITUDES QUI PESENT SUR LE FINANCEMENT A LONG TERME DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Les aides personnelles au logement correspondent à toutes les aides attribuées aux ménages ne disposant pas de ressources suffisantes pour payer la totalité des loyers ou des mensualités d'emprunts d'accession à la propriété qu'ils ont contracté.

A l'origine, *l'allocation-logement*, créée en 1977, versée par les caisses d'allocations familiales, était financée sur les cotisations de sécurité sociale dans la mesure où elle était considérée comme l'un des instruments de la politique familiale plutôt que de la politique du logement.

Il est commode de distinguer les aides personnelles au logement qui font l'objet d'une contribution budgétaire de celles qui ne le sont pas. Au titre de ces dernières, on doit citer : l'allocation de logement familiale (ALF), instituée en 1948 attribuée à tout couple ou à toute personne seule qui paie un loyer ou rembourse un emprunt et qui assume la charge d'au moins un enfant ou perçoit l'allocation prénatale.

Il convient de citer également l'aide transitoire au logement (ATL), versée aux résidents de foyers de travailleurs migrants et l'aide spéciale au logement (ASL), destinée aux travailleurs étrangers demandeurs d'emploi et à faibles ressources (ASL) qui sont prises en charge par le *fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants (FAS)*.

Deux aides sont versées par des fonds spécifiques abondés par les cotisations de sécurité sociale mais aussi par une participation significative de l'Etat : l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement social (ALS).

A. LA PARTICIPATION DE L'ETAT AU FINANCEMENT DE L'APL ET DE L'ALS

• L'aide personnalisée au logement (APL)

L'APL, instaurée par la loi du 3 janvier 1977, est accordée, sous conditions de ressources :

- aux propriétaires de logements construits acquis ou améliorés à l'aide de prêts (PAP) ou de prêts conventionnés (PC);

- aux locataires de logement appartenant à des organismes d'HLM ou des sociétés d'économie mixte (SEM) dès lors que ces logements ont été construits, acquis ou améliorés avec l'aide de l'Etat et qu'une convention a été passée entre les bailleurs et l'Etat ;

- aux occupants de logements spécifiques, tels que les foyers de jeunes travailleurs.

Il convient de distinguer l'APL attribuée pour des logements conventionnés avant le 31 décembre 1987 (APL-1) ou après cette date (APL-2) ainsi que l'APL-location de l'APL versée aux accédants à la propriété.

Le financement de l'APL est assurée par l'intermédiaire du *Fonds National de l'habitat* (FNH) qui perçoit en ressources :

- la contribution de l'Etat inscrite au budget du logement ;

- les versements au titre du Fonds national des prestations familiales (FNPF) et du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) ;

- les reversements du Fonds national d'aide au logement destinée à assurer la contrepartie des sommes économisées au titre du versement de l'ALS.

L'évolution du financement du FNAL depuis 1992 fait apparaître que la contribution de l'Etat représente environ 40 % des ressources de l'APL.

Evolution du financement du FNH depuis 1992

(en milliards de francs)

	1992	1993
FNPF(1)	15,895	16,739
BAPSA (2)	0,468	0,518
FNAL (3)	2,955	3,269
ETAT (4)	13,150	13,628
TOTAL	32,468	34,154

- 1) Fonds National des Prestations Familiales
- 2) Budget Annexe des Prestations Sociales Agricoles
- 3) Fonds National d'Aide au Logement
- 4) Montant délégué au 31 décembre de l'année

Au total, le montant des aides versées par le FNH s'élève à 33,945 milliards de francs en 1993. La différence entre le montant total des prestations assurées et le financement de ces mêmes prestations est due au mécanisme d'acompte et de régularisation *a posteriori*.

Le nombre de bénéficiaires de l'aide en 1993 est de **1,888 millions de personnes** au titre de l'aide à la location et de **740.000 personnes** au titre de l'APL-accession. Au total, **2,6 millions de primes d'aide** auront été versées en 1993.

- **L'allocation de logement sociale (ALS)**

L'ALS, qui a été créée par une loi du 16 juillet 1971, a d'abord bénéficié aux personnes âgées, aux personnes infirmes ou atteintes d'une incapacité, aux jeunes travailleurs, aux chômeurs et aux titulaires du revenu minimum d'insertion.

Depuis le 1er janvier 1993, l'ALS est ouverte, sous condition d'un plafond de ressources, à toute personne, locataire ou sous-locataire, qui ne perçoit pas une autre aide personnelle au logement.

Le logement doit satisfaire à des normes minimales de salubrité, de confort et de surface par personne.

Le financement de l'ALS est assuré au sein d'un fonds spécifique : le *Fonds national d'aide au logement (FNAL)*. Ce fonds bénéficie, en ressources, d'une contribution budgétaire de l'Etat (*chapitre 46-40, article 30 du budget « logement »*) ainsi que d'une cotisation « employeurs », égale à 0,1 % des salaires plafonnés pour toutes les entreprises et les organismes publics et à 0,4 % pour les entreprises de plus de 9 salariés.

Le montant des prestations versées au titre de l'ALS en 1993 s'est élevé à **16,896 milliards de francs** contre 13,10 milliards de francs en 1992. Sur ce

montant total, la contribution totale de l'Etat, en 1993, soit 12,8 milliards de francs en exécution représente près de 76 % des dépenses.

Montant des prestations versées au titre de l'ALS

(en millions de francs)

	1992	1993
Personnes âgées	5 614	5 692
Infirmes	1 596	1 608
Jeunes travailleurs	2 324	2 469
Côdemeurs	476	579
RMI	910	1 111
houclage	2 143	5 392
primes de déménagement	1	0
Remises et annulations de créances	40	45
Total	13 104	16 896

Source : *Eléments statistiques et comptables (y compris 13e balance) émanant des Caisses des régimes général, agricole et spéciaux*

Pour être complet, il faut rappeler que l'allocation de logement familiale (ALF) a été versée en 1993 à 1,1 million de bénéficiaires, pour un montant total de 14,2 milliards de francs. L'ensemble des allocations de logement ont donc représenté, au total, 31 milliards de francs en 1993.

B. LE BUDGET POUR 1995 FACE A LA PROGRESSION DES AIDES A LA PERSONNE

1. Une vive progression des dépenses

S'agissant des aides personnelles au logement, l'analyse de l'évolution de la contribution budgétaire de l'Etat entre 1991 et 1995 fait apparaître une **progression de 34 %** en francs courants, soit environ 24 % de hausse si l'on tient compte de la progression des prix à la consommation sur la même période.

La contribution de l'Etat aux aides personnalisées au logement

(en millions de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995	% d'évolution 1995/1991
APL						
Prestations versées	29 534	31 169	32 900	33 300	34 150	+ 15,63
dotation en LFI	14 010	12 750	13 328	13 380	13 736	- 1,95
Exécution	12 636	13 150	13 628			
ALS						
prestations versées	10 280	12 020	16 810	17 500	18 200	+ 77
dotation en LFI	7 500	5 465	7 300	11 920	12 374	+ 64
Exécution	6 814	8 265	12 800			

2. L'effet du bouclage

La dynamique des dépenses d'aide personnalisée au logement résulte principalement du « bouclage », c'est-à-dire de **l'extension du droit à l'aide personnelle au logement sous condition de ressources à l'ensemble de la population**. Ce bouclage a été progressivement étendu, à partir de 1986, à certaines catégories défavorisées de la population puis, à compter du 1er janvier 1991, à l'ensemble du territoire national pour tous les locataires ou sous-locataires d'un logement.

Le « bouclage » s'est appliqué de la manière suivante :

- depuis 1986, les chômeurs de longue durée qui ne sont plus indemnisés au titre de l'allocation de base peuvent bénéficier de l'ALS ;

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

- le 1er janvier 1989, le droit à l'ALS est ouvert à l'ensemble des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) ;

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

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

- Le 1er janvier 1991, a été entreprise l'extension de l'ALS aux catégories qui restaient encore juridiquement exclues d'une aide personnelle. Réalisé le 1er janvier 1991, pour la région d'Ile-de-France, le « bouclage » concerne également depuis le 1er janvier 1992, toutes les personnes qui résident dans une agglomération de plus de 100 000 habitants et, depuis le 1er janvier 1993, l'ensemble du territoire national.

Depuis cette date, tout ménage peut bénéficier d'une aide à la personne sous seule condition de ressources.

La mise en oeuvre du bouclage depuis 1991 s'est traduite par une augmentation de 760.000 du nombre de bénéficiaires d'une aide personnelle au logement dont 450.000 étudiants selon le bilan établi au mois de juin 1994.

3. L'entrée des étudiants dans le dispositif

L'entrée en nombre important, dans le champ des aides personnelles au logement, des étudiants qui ne résident pas chez leurs parents, soulève une interrogation qui avait fait l'objet d'un débat au cours de la discussion de la loi de finances de l'année dernière.

Déclarant ne disposer d'aucun revenu personnel même s'ils sont à la charge de leur famille, les étudiants ont droit à l'ALS au taux maximum sans contrôle de leur situation financière réelle, avec le seul correctif que constitue la prise en compte d'un revenu « plancher ».

Il est clair toutefois que l'explosion du coût financier des aides personnelles au logement ne se résume pas à d'éventuels abus qui seraient constatés sur les demandes d'ALS-étudiant. Au demeurant, l'on ne dispose pas aujourd'hui de données précises sur les catégories de nouveaux arrivants dans le dispositif : cette entorse au principe de continuité statistique a été relevée par la cour des Comptes dans son rapport de juin 1994¹. *A fortiori*, les revenus déclarés par les familles des titulaires de L'ALS- étudiant, ne sont pas réellement bien appréhendés, d'autant que ces derniers ont pu demander à ne plus être rattachés au foyer fiscal de leurs parents. Il convient de remarquer, à cet égard, que lors de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social (DDOS), un amendement, présenté au nom de votre commission, par M. Claude Huriet, rapporteur, a été adopté (article 11 octies nouveau) qui permet de respecter sans ambiguïté le principe de non-cumul de la qualité d'enfant à charge et d'allocataire d'un droit personnel aux prestations familiales, à l'allocation de logement social ou à l'aide personnalisée au logement.

Enfin, l'on ne saurait négliger la tendance sociologique à une certaine « décohabitation » entre parents et enfants, qui n'est pas sans lien avec l'allongement de la durée moyenne des études, et qui ne peut être que renforcée par les difficultés des jeunes à trouver un premier emploi.

Même s'il est naturel d'imaginer que la question pourrait être reconsidérée dans le cadre d'une réforme du régime des bourses de l'enseignement supérieur, il conviendra en tout état de cause d'examiner avec attention les conclusions sur ce point du rapport demandé à M. Jean Choussat sur les aides au logement.

¹ Cour des Comptes, Enquêtes sur le logement - tome I : les aides au logement dans le budget de l'Etat - Rapport au Président de la République juin 1994

4. Les principales mesures du budget 1995 et le prélèvement sur le « 1% logement »

Pour 1995, le budget du logement prévoit une progression des crédits évaluatifs qui financent les fonds des diverses aides au logement pour un montant total de 26,1 milliards de francs :

- **13,7 milliards** de francs sont versés au fonds national de l'habitation (FNI) qui finance l'APL contre 13,38 milliards de francs en 1994 ;

- **12,4 milliards** de francs seront inscrits au Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui prend en charge l'ALS au lieu de 11,920 milliards de francs en 1993.

Ce financement tient compte de diverses mesures d'économie pour un montant de 2 milliards de francs ainsi que d'un prélèvement « volontaire et exceptionnel » sur les ressources des organismes collecteurs du 1 % logement.

a) Les mesures d'économies d'ordre réglementaire

En ce qui concerne le dispositif de l'aide au logement, les économies s'établissent comme suit :

- **les conditions de versement des aides personnelles au logement** sont modifiées par l'article 61 du projet de loi de finances pour une économie de **320 millions de francs**.

Cet article prévoit tout d'abord que la période de rappel maximum, pour le bénéficiaire de l'aide, portera, non plus sur les deux années qui précèdent la demande, mais seulement sur **deux mois de prestations**.

Par ailleurs, il procède à un alignement des conditions d'ouverture et de fins de droit de l'APL sur celle de l'ALS. Ainsi l'APL serait désormais versée à compter du premier jour du mois suivant celui où le droit a été ouvert et non plus au premier jour du mois d'ouverture du droit, comme c'est le cas aujourd'hui.

Cette dernière disposition risque de soulever une difficulté si elle devait être appliquée dans toute sa rigueur à l'aide accordée aux jeunes hébergés dans des foyers de jeunes travailleurs. Ces jeunes résident dans le foyer le plus souvent pour la durée d'un stage, d'une formation ou d'un contrat à durée déterminée, qui n'excède pas quelques mois, et ils seraient donc fortement pénalisés en perdant le bénéfice d'un mois d'APL.

En première lecture, le 26 octobre dernier, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement présenté par

M. Pierre-André Périssol, député de l'Allier, prévoyant que les nouvelles dispositions relatives à l'ouverture du droit à l'aide ne s'appliqueraient pas aux logements foyers de jeunes travailleurs relevant de l'article 3 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 ceci dans les conditions fixées par décret.

Votre commission est particulièrement favorable au principe de cet amendement qui constitue un assouplissement indispensable en faveur des jeunes hébergés dans les foyers de jeunes travailleurs.

- le renforcement de la lutte contre la fraude devrait permettre d'assurer une économie de 500 millions de francs.

L'objectif de l'administration est d'assurer une série de vérifications croisées entre les revenus, faisant l'objet d'une déclaration sur l'honneur, pour l'obtention des aides au logement et ceux déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

- enfin des économies significatives sont prévues au titre des mesures de rationalisation des barèmes de l'aide personnalisée au logement en 1994 et 1995.

Certaines de ces mesures sont déjà entrées en vigueur au 1er juillet 1994. Il s'agit de diverses mesures destinées à tenir compte, de la majoration à 24 % du taux d'effort personnel minimum des accédants bénéficiaires de l'APL, de la réduction de la mensualité de référence en APL-accession, de la suppression de la revalorisation automatique des mensualités de référence des accédants bénéficiaires de l'APL et enfin de la revalorisation du minimum forfaitaire de ressources de l'APL-étudiant.

L'ensemble de ces mesures, en vigueur depuis le 1er juillet, représentent au total une économie globale de **325 millions de francs**.

Par ailleurs, le Gouvernement intègre dans le présent budget une économie prévisionnelle de **835 millions de francs** qui interviendrait à compter de la mise en application des nouvelles mesures qui seraient prévues dans le barème APL et AL applicable à compter du 1er juillet 1995.

Ces mesures, dont le contenu n'est pas aujourd'hui définitif, devront notamment prendre en compte les suggestions du rapport demandé à M. Jean Choussat.

b) *Le prélèvement « conventionnel » sur le « 1% logement »*

Le terme de « 1 % logement » ne correspond plus exactement à la réalité.

La contribution des employeurs à l'effort de construction avait été effectivement fixée à 1 %, en 1953, lorsqu'elle avait été rendue obligatoire pour les entreprises privées non agricoles de dix salariés et plus.

Le taux de la contribution a depuis été abaissé à cinq reprises afin de rendre possible une augmentation proportionnelle des cotisations des employeurs versées au Fonds national d'aide au logement (FNAL) chargé d'assurer le paiement de l'allocation de logement social (ALS) qui constitue l'une des aides au logement destinée en priorité aux personnes sans enfant et défavorisées.

Il est à noter que ce mouvement de diminution de l'importance relative de la part dévolue à l'effort de construction semble irréversible : le taux en question n'a jamais connu de relèvement.

Les **prélèvements** sur la masse salariale en faveur du logement se décomposent aujourd'hui en **trois catégories** :

Les deux premières catégories de prélèvement constituent des cotisations au sens du code de la sécurité sociale (*articles L. 831-1 et suivants du code de la sécurité sociale*) : il s'agit de la cotisation de 0,1 % des salaires plafonnés comme en matière de sécurité sociale, versée par toutes les entreprises et organismes publics, y compris l'Etat et de la cotisation dite « *supplémentaire* » de 0,4 % versée uniquement par les entreprises de plus de dix salariés et plus.

Le produit de ces cotisations, comme on l'a vu ci-dessus, est reversé au Fonds national d'aide au logement (FNAL) pour assurer le financement partiel des aides personnelles au logement.

La troisième catégorie de prélèvement est la contribution versée par l'employeur au titre du code de la construction et de l'habitation (*articles L. 313-1 et suivants du CCH ; article L. 235 bis du CGI*). Son taux est fixé à 0,45 %. Il s'agit, au sens strict, du 1 % logement dont la responsabilité de l'utilisation dépend des employeurs et des organismes collecteurs compétents.

La contribution est une **aide à la pierre** destinée à la construction ou l'acquisition de logements par les salariés. L'employeur est libre de choisir entre les différentes formes d'investissement prévues réglementairement.

Tout d'abord, il peut effectuer un investissement direct, soit sous forme de prêts à ses salariés pour l'acquisition de leur logement, soit avec l'accord du préfet, en construisant ou en améliorant des logements destinés à ses salariés.

L'employeur peut également recourir à un **organisme collecteur** ; trois catégories d'organismes collecteurs existent aujourd'hui :

- les *comités interprofessionnels du logement (CIL)* : il s'agit d'associations professionnelles ou interprofessionnelles qui ont pour seul objet de construire ou d'acquérir des logements sociaux ou non sociaux,

- les organismes habilités à intervenir en matière immobilière : les *chambres de commerce et d'industrie (CCI)*, les *caisses d'allocations familiales (CAF)* les *sociétés anonymes de crédit immobilier*, le *Fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants (FAS)*,

- les organismes spécialisés en matière de construction de logements : *organismes d'HLM* et *SEM de construction*.

Les opérations des organismes collecteurs sont destinées aux salariés des entreprises. Ces organismes peuvent, soit consentir directement des prêts plafonnés en fonction du revenu aux salariés, soit construire ou acquérir eux-mêmes des logements locatifs.

L'entreprise peut s'acquitter de ses obligations, soit en versant une subvention (déductible de ses résultats fiscaux), soit sous forme de prêts sans intérêt ou de souscription de parts ou d'actions de l'organisme collecteur (non déductible fiscalement).

S'il s'agit d'un investissement de l'entreprise (prêt ou acquisition), l'entreprise doit le conserver au minimum pendant vingt ans ; les sommes éventuellement remboursées avant terme doivent être réinvesties par l'employeur dans les trois mois.

Les ressources issues de la contribution des employeurs ont connu l'évolution suivante :

(en milliards de francs)

Années	Collecte	Retour sur prêts	Total
1989	7,8	5,0	12,8
1990	7,4	5,3	12,7
1991	7,7	5,9	13,6
1992	6,9	6,3	13,2

Les décisions de réduction du taux de la contribution entraînent une diminution du produit de la collecte. L'augmentation des retours sur prêts antérieurs atténuent l'effet de cette décollecte.

Pour la préparation du budget 1995, le Gouvernement s'est trouvé confronté à la nécessité d'abonder le FNAL de crédits supplémentaires pour faire face à la progression des besoins au titre de l'ALS.

Une des hypothèses envisagées, afin d'éviter un alourdissement du déficit, semble avoir été de poursuivre le mouvement de diminution du taux de la contribution fiscale destinée à l'aide à la construction compensée par un relèvement de la cotisation qui sert au financement du FNAL.

Une diminution des taux de la contribution de 0,45 à 0,25 %, assortie d'une augmentation de 0,5 à 0,7 % de la cotisation due au titre du FNAL, aurait

pu être envisagée pour ne pas augmenter la pression fiscale sur les entreprises tout en assurant le financement des aides personnelles au logement.

Ce choix aurait eu pour conséquence d'affaiblir considérablement le mécanisme original d'aide à la pierre que constitue le « 1% logement ».

Le choix, pour la préparation du budget 1995, s'est finalement porté sur un prélèvement exceptionnel, par convention, d'un montant d'un milliard de francs sur les ressources collectées par les CIL et autres organismes collecteurs.

L'avenir des organismes collecteurs est préservé dans la mesure où, sur le plan des principes, le taux du prélèvement en leur faveur n'est pas modifié.

Votre commission insiste sur la nécessité d'éviter à l'avenir la reconduction de tels prélèvements susceptibles d'affaiblir durablement le mécanisme original et utile du « 1% logement ».

*
* *
*

L'ensemble de ce budget comporte de nombreux éléments satisfaisants en faveur du logement social de nature à permettre soit de faciliter l'accès sociale à la propriété, soit d'améliorer la construction de logements sociaux.

Certains points appellent cependant des nuances, déjà exposées ci-dessus, que votre rapporteur tient à rappeler.

Tout d'abord, le nombre de 100.000 primes PALULOS programmées en 1995 semble relativement insuffisant au regard des besoins en réhabilitation en logements locatifs sociaux et apparaît comme une réduction très sensible par rapport au niveau des primes prévues ces dernières années qui ont bénéficié, il est vrai, d'un programme quinquennal spécifique.

S'agissant des ressources des organismes collecteurs du « 1% logement », votre commission se félicite que la mise en place d'une nouvelle réduction du taux de prélèvement de ce dispositif, qui aurait durablement affaibli ces organismes, ait pu être écarté ; elle souligne néanmoins qu'il conviendra d'éviter à l'avenir, la reconduction de prélèvements conventionnels, identiques à ceux de cette année.

Ce transfert soulève, d'une manière plus générale, des interrogations à propos de la montée en puissance du coût des aides personnalisées au logement et notamment de l'allocation de logement social, qui appelle un bilan précis et complet de l'efficacité de ce système.

Enfin, il est apparu indispensable à votre commission que, malgré la hausse des taux d'intérêt à long terme observée sur les marchés financiers, tout

puisse être fait pour que les 50.000 prêts aidés à l'accession à la propriété prévus pour 1995 puissent être accordés à un taux d'intérêt qui soit inférieur à 7% afin d'éviter de freiner trop précocement le salubre mouvement de relance de l'accession sociale à la propriété constaté en 1994.

Sous réserve de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la politique du logement et contenus dans le projet de loi de finances pour 1995.