

N° 77

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**  
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 28

LOGEMENT

*Rapporteur spécial : M. Henri COLLARD*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Emmanuel Hamel, René Régnauld, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Philippe Marini, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Alain Richard, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 (1995-1996).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	5
<b>CHAPITRE PREMIER : PRESENTATION GENERALE DES CREDITS</b> .....	9
<b>I. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DU LOGEMENT POUR 1996</b> .....	9
1. <i>Les dépenses ordinaires</i> .....	9
2. <i>Les dépenses en capital</i> .....	9
<b>II. LES AGRÉGATS</b> .....	10
1. <i>Les aides à la personne</i> .....	10
2. <i>Le logement</i> .....	11
3. <i>Les études, expérimentation, information</i> .....	13
4. <i>La recherche</i> .....	13
<b>CHAPITRE II : LA GESTION DES EXERCICES 1994 ET 1995</b> .....	15
<b>I. LA GESTION DE L'EXERCICE 1994 SOUS LA PRESSION DES AIDES PERSONNELLES</b> .....	15
<b>A. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DE FIN D'ANNEE</b> .....	15
1. <i>Les ouvertures de crédits</i> .....	15
2. <i>Les annulations de crédits</i> .....	17
<b>B. LES REMARQUES DE LA COUR DES COMPTES</b> .....	18
<b>II. LA GESTION EN COURS DE L'EXERCICE 1995 : VENT DE REFORME</b> .....	19
<b>A. LA PREMIERE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1995</b> .....	20
1. <i>Les ouvertures de crédit</i> .....	20
2. <i>Les annulations de crédits</i> .....	22

B. LES AUTRES MOUVEMENTS DE CREDITS ET LA CONSOMMATION DES CREDITS POUR 1995.....	23
1. <i>Les mouvements internes et les rattachements de fonds de concours</i> .....	23
2. <i>Les mouvements liés au financement des PAP</i> .....	24
3. <i>Les taux de consommation de quelques postes significatifs</i> .....	25
<b>CHAPITRE III : LES AIDES A LA PROPRIETE</b> .....	27
<b>I. L'ACCESSION A LA PROPRIETE : UNE PROFONDE REFORME DE MOYENS</b> .....	27
A. PRESENTATION DE LA REFORME.....	28
1. <i>La nouvelle avance sans intérêt : un pari réussi</i> .....	28
2. <i>La sécurisation du prêt d'accession sociale (PAS)</i> .....	31
B. LE FINANCEMENT .....	33
1. <i>Le financement de l'avance à taux nul</i> .....	33
2. <i>Le financement de la sécurisation</i> .....	39
C. APPRECIATION DE LA REFORME AU REGARD DE LA SOLVABILITE DES MENAGES.....	41
1. <i>Un dispositif plus rationnel</i> .....	41
2. <i>Un système qui n'est pas universellement plus favorable</i> .....	43
<b>II. LA REHABILITATION AU PROFIT DES PROPRIETAIRES OCCUPANTS</b> .....	45
A. LA PRIME A L'AMELIORATION DE L'HABITAT (PAH).....	46
B. LA RESORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE (RHI).....	47
<b>CHAPITRE IV : LE LOGEMENT LOCATIF : UN RECENTRAGE SUR LA MISSION SOCIALE</b> .....	51
<b>I. LE LOGEMENT SOCIAL</b> .....	51
A. LA LIGNE FONGIBLE PLA-PALULOS.....	51
1. <i>L'évolution récente de la consommation de la ligne</i> .....	52
2. <i>L'évolution des conditions de financement : le livret A</i> .....	54

3. Les enveloppes prévues pour 1996.....	55
<b>B. LES REFORMES RECENTES ET A VENIR.....</b>	<b>56</b>
1. La vente de logements HLM.....	57
2. La systématisation du surloyer.....	59
<b>II. LE LOGEMENT LOCATIF PRIVE.....</b>	<b>62</b>
<b>CHAPITRE V : LES EXIGENCES COUTEUSES DE LA SOLIDARITE.....</b>	<b>65</b>
<b>I. LE LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS.....</b>	<b>65</b>
A. LA POLITIQUE D'URGENCE ET D'INSERTION.....	65
B. LE ROLE DE L'ANAH EN FAVEUR DE L'INSERTION.....	69
C. LES FONDS DEPARTEMENTAUX DE SOLIDARITÉ POUR LE LOGEMENT.....	70
<b>II. LA DOULOUREUSE QUESTION DES AIDES A LA PERSONNE.....</b>	<b>71</b>
A. UN COUT ELEVE LIE A L'ACCROISSEMENT DU NOMBRE DE BENEFICIAIRES.....	72
1. Un coût explosif.....	72
2. L'accroissement du nombre d'allocataires.....	73
B. DES TENTATIVES D'ECONOMIE ENCORE NON PERTINENTES.....	76
1. Une tentative peu efficace de limitation du nombre d'allocataires.....	76
2. Une action peu équitable sur le niveau réel des aides.....	77
3. Les prémices de la mise en place d'une base ressources homogène.....	81
4. L'affrontement des vrais problèmes se fait attendre.....	81
<b>ANNEXE : MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE.....</b>	<b>83</b>
A. MINORATIONS DE CREDITS ADOPTEES EN PREMIERE DELIBERATION.....	83
B. MAJORATIONS DE CREDITS A TITRE NON RECONDUCTIBLE.....	84

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

### Première observation

Avec 42,2 milliards de francs de moyens de paiement, le budget du ministère du logement atteint un niveau sans précédent, et progresse de 7,4 %. Votre rapporteur se félicite que cette progression soit due surtout aux dépenses en capital. Celles-ci atteignent plus de 19 milliards de francs et progressent de près de 13 %. Il s'agit des dépenses d'**aides à la pierre**, qui ne cessaient de régresser depuis des années au profit des aides à la personne. Or les aides à la pierre sont l'instrument privilégié de la politique du logement, alors que les aides à la personne sont des dépenses d'assistance sociale qui ne permettent pas d'orienter la construction et l'habitation.

L'expression de ce nouveau volontarisme est une **réforme ambitieuse de l'accession à la propriété**, pour laquelle 6,9 milliards de francs d'autorisations de programme sont inscrits au budget du ministère du logement, auxquels il faut ajouter 0,9 milliard de francs inscrits sur les comptes spéciaux du Trésor<sup>1</sup>.

Bien que modifiant l'outil de base de l'accession sociale – une avance à taux nul remplace le prêt d'accession à la propriété – , cette réforme a pour but de généraliser et d'amplifier la politique suivie par le précédent gouvernement en s'appuyant sur une indispensable bonification de taux d'intérêt. **Cette réforme rendra le dispositif plus simple, plus clair et quasiment universel.**

Le nouveau système profitera à 100.000 opérations d'accession sur 150.000 dans le neuf, auxquelles s'ajouteront 20.000 opérations dans l'ancien avec gros travaux. Votre rapporteur estime **que sa réussite est d'ores et déjà très probable**, sinon assurée.

Cette réforme s'accompagne d'une **restructuration profonde de l'effort de l'Etat en faveur du logement**. En effet, la création du prêt sans intérêt est corrélative d'une suppression des avantages fiscaux qui étaient liés au PAP. Aussi observe-t-on un transfert qui devrait être équilibré à terme entre les dépenses fiscales et les crédits budgétaires. Cette simplification est cependant tempérée par l'inscription d'un total de 9,4 milliards de francs dans d'autres budgets que celui du ministère du logement, à la suite notamment de la création du fonds d'accession à la propriété (compte d'affectation spéciale) et du transfert de la "ligne budgétaire unique" au ministère de l'outre-mer. La pérennisation de cette tendance pourrait nécessiter à terme la création d'un "jaune" logement.

---

<sup>1</sup> Compte d'affectation spéciale n° 902-28.

### **Deuxième observation**

Ayant concentré son effort, avec une efficacité et une rapidité remarquable, sur la réforme de l'accèsion et sur la mise en place de 20.000 logements d'urgence et d'insertion, le nouveau gouvernement ne s'est pas encore attaqué à la principale difficulté posée à la gestion du budget du logement : **l'inexorable progression des aides à la personne.**

Sur ce dossier aussi, l'heure de la réforme a sonné. Les axes en sont connus : il faut homogénéiser les barèmes en fonction de la nature des ressources ; il faut réserver les aides aux foyers qui en sont réellement nécessaires.

Force est de constater que les modifications réalisées depuis trois ans, tout en réduisant universellement le pouvoir d'achat des aides, n'ont pas permis d'obtenir les résultats espérés. Ainsi, seuls 800 millions de francs de mesures nouvelles étaient prévus pour l'exercice 1995 grâce aux économies qui devaient provenir d'une restriction des modalités de versement et d'une revalorisation des aides inférieure à l'inflation. Or il est probable qu'une rallonge de plus de 2 milliards de francs devra être votée dans le collectif de fin d'année, après celle de 2,15 milliards de francs votée cet été.

Réduire le niveau réel des aides n'est donc ni équitable, ni efficace. Tant que le problème de la multiplication du nombre d'allocataires n'est pas abordé de front, les pouvoirs publics ne parviendront pas à maîtriser ces dépenses. Or cette évolution est en grande partie liée à l'octroi d'aides sans véritables conditions de ressources, notamment aux étudiants.

Comme lors du débat sur le budget 1994, votre rapporteur est prêt à soutenir le Gouvernement dans ses initiatives. Dans ce domaine, l'équité va de pair avec une plus grande maîtrise de la dépense publique.

### **Troisième observation**

Bien que ne figurant qu'en second plan de son action, **la politique du Gouvernement à l'égard du logement locatif n'en est pas moins affirmée et courageuse.** Le relèvement de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers à 13 %, la réduction des droits de mutation à titre onéreux et l'imposition des surloyers dans le logement social sont des mesures susceptibles d'accroître l'offre de logements locatifs et de favoriser la mobilité des ménages. La création de logements d'urgence et d'insertion, au besoin par la réquisition, participe du même courage politique, consistant à mettre en oeuvre le droit de chaque Français de trouver à se loger dans le secteur locatif, privé ou public.

Mais votre rapporteur relève **trois anomalies, certes mineures**, dans cette politique cohérente par ailleurs. L'objectif de l'imposition des surloyers dans le parc social est de favoriser la mobilité en réduisant les rentes de situation des ménages aisés, qui bénéficient de conditions de logement très inférieures aux coûts du marché. Cette mesure doit permettre de loger enfin des ménages plus modestes qui attendent en vain. Mais pourquoi ne pas avoir la même attitude envers le parc locatif privé, où ces rentes de situation sont tout aussi criantes : il suffit de libérer les loyers en Ile-de-France.

Point n'est besoin de taxe : elle existe déjà, c'est l'impôt que paieront les propriétaires sur le surcroît de revenu éventuellement encaissé. La situation du marché est aujourd'hui favorable à une telle mesure, car la tendance des loyers est plutôt à la baisse. L'offre de logements locatifs privés ne pourrait que s'en porter mieux.

De la même façon, la taxation des produits financiers des HLM est une pénalisation de la bonne gestion et un encouragement à la mauvaise. Les organismes HLM n'ont pas vocation à réaliser des produits financiers, mais ceux-ci peuvent les aider à réhabiliter ou construire des logements. On ne peut à la fois encourager ces organismes à accroître leur autonomie, en réduisant les crédits de la ligne PLA-PALULOS, en les obligeant à vendre une partie de leurs logements, et la réduire en taxant des placements financiers qui n'étaient libres que depuis 1994<sup>1</sup>. Votre rapporteur remarque qu'en outre, ce prélèvement est réalisé au profit du budget général, et vient donc en retranchement de l'effort de la nation en faveur du logement.

Enfin, votre rapporteur ne peut que déplorer l'écart sans précédent entre les crédits de l'ANAH (2,25 milliards de francs) et le produit attendu de la taxe additionnelle au droit de bail (3 milliards de francs). Cette différence pénalise lourdement les efforts des propriétaires privés.

#### Quatrième observation

**La généralisation à l'ensemble du système bancaire de la distribution du nouveau prêt sans intérêt** provoquera la mise en place d'un formidable levier pour la production de crédits à l'habitat. Cette démultiplication de l'offre, dans des conditions fortement concurrentielles, sera très favorable aux accédants emprunteurs et devrait grandement faciliter les projets d'acquisition. A cet égard, la responsabilité des établissements en cas de perte de l'aide de l'Etat doit être le gage d'une prévention contre les errements passés, dont les séquelles ne sont pas encore guéries aujourd'hui ; les effets du surendettement étant lents à se dissiper tant sur le PAP que dans le secteur libre.

Sur ce dossier encore, la politique gouvernementale serait excellente, **n'était l'inexplicable – et coûteuse – brimade que subit la participation des employeurs à l'effort de construction**. Après avoir affirmé que le prélèvement d'un milliard de francs en 1995 serait exceptionnel, le gouvernement n'a pas hésité à le pérenniser, à hauteur de 900 millions de francs pour 1996.

Ce prélèvement n'est guère conforme à son objectif. Il pourrait être cohérent s'il portait sur les frais généraux, la trésorerie excédentaire ou les sommes en attente d'emploi des collecteurs, qu'on accuse bien souvent de déperditions élevées entre la collecte des fonds et leur emploi en faveur de la construction.

---

<sup>1</sup> Jusqu'au décret n°93-1414 du 30 décembre 1993, les organismes HLM devaient placer leur trésorerie sur le livret A.

Mais il porte sur la collecte même, qui est un prélèvement obligatoire appelé à subir un second prélèvement. Ce processus sera très coûteux<sup>1</sup>, alors qu'il aurait suffi d'obliger les collecteurs, par voie conventionnelle, à distribuer eux-mêmes des aides à taux nul, pour un montant de l'ordre de 1,8 milliard de francs ou plus<sup>2</sup>, quitte à ce que les collecteurs reversent au Trésor le solde éventuellement inemployé.

Les collecteurs ne sont sans doute pas irréprochables, mais les prêts à l'habitat de faible montant unitaire et à faible rémunération sont leur métier. **Votre rapporteur considère que cette exclusion ne pourra qu'amoindrir l'efficacité de la réforme, tout en réduisant pour les entreprises les possibilités de loger leurs salariés.**

#### **Cinquième observation**

Comme votre rapporteur le craignait l'an dernier, la reprise du marché du logement, vigoureuse fin 1993 et 1994, a très nettement marqué le pas depuis le dernier trimestre 1994.

Sur les sept premiers mois de 1995, les mises en chantier ont reculé de 1,2 % par rapport à la même période de 1994, pour s'établir à 174.200. **La tendance atteint à peine 300.000 logements commencés sur un an.** Les ventes de logements neufs ont reculé de 6,8 % au deuxième trimestre 1995 (à 14.995 unités) par rapport au premier trimestre. Depuis le fort rebond de la fin 1993, le rythme des ventes ne cesse de décliner et le niveau des stocks remonte depuis le dernier trimestre 1994. Cette situation n'est que partiellement compensée par la bonne tenue du secteur de l'entretien-amélioration.

Sur le marché de l'ancien, les volumes de transactions et les prix sont en baisse. L'indice des prix des logements anciens de la FNAIM<sup>3</sup> s'est inscrit en baisse de 0,8 % sur la même période. Les ventes sont en diminution de 2,7 % sur un an au troisième trimestre 1995, ce qui indique que le retour d'une demande solvable significative sur ce marché n'a pas encore eu lieu. En Ile-de-France (Paris et départements limitrophes), la Chambre des notaires prévoit une chute de 16,7 % des transactions en 1995, et constate une baisse des prix de 3,6 % dans Paris.

**La politique du gouvernement est de nature à provoquer le sursaut attendu.**

Le pouvoir d'achat des ménages en logements s'est en effet amélioré, grâce à la baisse des prix, la légère détente des taux d'intérêt, la nouvelle avance à taux nul et une fiscalité plus avantageuse. Ces améliorations sont très récentes et ne pouvaient porter leurs fruits immédiatement. Elles le feront dans les prochains mois.

---

<sup>1</sup> Le professeur Mouillart évalue à 600 millions de francs le surcoût provoqué par ce prélèvement dans la distribution du prêt sans intérêt.

<sup>2</sup> Soit environ deux fois le montant moyen de la subvention qui représente en moyenne 65.000 francs.

<sup>3</sup> Fédération nationale des agents immobiliers.

## CHAPITRE PREMIER

### PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

#### I. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DU LOGEMENT POUR 1996

Les crédits demandés pour le ministère du logement atteignent 42,2 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une augmentation de 7,4 % par rapport au budget voté de 1995, mais une réduction de 4,5 % par rapport aux crédits corrigés par la loi de finances rectificative de l'été.

Nature des crédits <i>(en millions de francs)</i>	Budget voté de 1995	Loi de finances initiale 1996	LFI 1996/ LFI 1995
Dépenses ordinaires .....	26.579,5	27.924,2	+ 5,1 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	12.678,4	14.252,3	+ 12,4 %
<b>Total</b>	<b>39.257,9</b>	<b>42.176,6</b>	<b>+ 7,4 %</b>

#### 1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires, qui représentent 66,1 % des crédits du logement (contre 67,8 % en 1995) continuent d'augmenter sensiblement (+ 5,1 %).

Les **interventions** constituent l'essentiel de ces dépenses (27,9 milliards de francs), les moyens de fonctionnement du budget du logement étant assurés par la section urbanisme et services communs du ministère de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports.

#### 2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital (CP) représentent 14,2 milliards de francs, soit une nette progression (+ 12,4 %) par rapport à la loi de finances pour

1995. Cependant, par rapport à la loi de finances rectificative de l'été, la réduction est de 6,6 %. Il faut néanmoins tenir compte du transfert de la ligne de financement du logement dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte au ministère de l'Outre-mer. Elle représentait 0,6 milliard de francs (CP) en 1994.

La quasi totalité de ces dépenses est constituée de **subventions d'investissement**, dont l'évolution explique à elle seule celle des dépenses en capital.

## II. LES AGRÉGATS

Le budget du ministère du logement se divise désormais en quatre agrégats<sup>1</sup> : "aides à la personne", "logement", "études, expérimentation, information" et "recherche".

Agrégats	Crédits demandés en 1995 (millions de francs)	
	DO + CP	AP
Aides à la personne .....	27.720,0	-
Logement	14.206,2	16.597,6
Etudes, expérimentation, information .....	85,5	35,0
Recherche	164,8	34,3

### 1. Les aides à la personne

La contribution de l'Etat au financement des aides à la personne, aide personnalisée au logement (APL) et allocation de logement sociale (ALS), progresse de 1,315 milliards de francs (+ 5 %). Cette augmentation recouvre trois évolutions.

La première est l'**évolution tendancielle des prestations** qui, à droit constant et à pouvoir d'achat des aides inchangé, impose à l'Etat d'augmenter le montant de sa contribution au fonds national de l'habitation (FNH) et au fonds national d'aide au logement (FNAL) de 3,58 milliards de francs, chiffre à rapprocher des 3,8 milliards de francs de l'exercice 1995.

---

<sup>1</sup> La notion d'agrégat remplace celle d'action dans la présentation du budget.

La seconde est un nouvel **effort de révision des services votés** de 2.305 milliards de francs, à rapprocher de l'effort de 3 milliards de francs de l'exercice 1995.

Cet effort d'économie s'articule en deux points :

- une économie symbolique de 5 millions de francs sur la gestion du fonds d'aides aux accédants en difficulté qui réduit la dotation de ce dernier à 15 millions de francs pour l'exercice 1996 ;

- une économie de 2,3 milliards de francs à réaliser sur l'actualisation et la rationalisation des barèmes, non effectuées à ce jour, mais entrant rétroactivement en vigueur le 1er juillet 1995. Ces mesures consistent, pour la troisième année consécutive, à réduire le niveau des aides en termes réels. Le gouvernement entreprendra peut-être une harmonisation des barèmes en fonction des seuls niveaux de ressources. Ils diffèrent actuellement sans logique économique, en fonction des natures de ressources (revenus du travail, du capital, ou allocations).

La contribution de l'Etat aux aides à la personne proprement dites (chapitre 46-40) est divisée en deux parties :

- la contribution au FNH, qui verse l'APL, diminue de 4,8 % à 13,1 milliards de francs grâce à un effort d'économie de 900 millions de francs sur un tendanciel en hausse de 240 millions de francs ;

- la contribution au FNAL, qui verse l'ALS, progresse de 1,940 milliard de francs (+ 15,7%) et dépasse pour la première fois la contribution au FNAL. L'effort prévisionnel d'économie (1,4 milliard de francs) ne parvient pas à enrayer la tendance explosive de ce poste (+ 3,34 milliards de francs).

Enfin, et c'est la troisième évolution, l'Etat contribuera aux **fonds départementaux de solidarité pour le logement (FSL)** à hauteur de 250 millions de francs contre 220 millions de francs en 1995, et accordera une subvention de dix millions de francs aux **associations de logement temporaire (ALT)**.

## 2. Le logement

Cet agrégat regroupe les **aides à la pierre**, plus particulièrement concentrées sur le chapitre 65-48 (construction et amélioration de l'habitat). Celui-ci progresse de 20,4 % en crédits de paiement et de 46,1 % en

autorisations de programme. Par rapport à la loi de finances rectificative, ces évolutions sont respectivement de 2,4 % et de 27,6 %.

Ces progressions sensibles proviennent en réalité d'une **modification profonde dans la structure de l'effort de l'Etat en faveur du logement** : les dépenses fiscales associées au prêt d'accession à la propriété sont reconverties en crédits budgétaires destinés à subventionner le nouveau prêt sans intérêt. Compte tenu de cette reconversion, les efforts d'aides à la pierre devraient demeurer stables, selon les évaluations du Gouvernement.

- En 1996, **l'accession à la propriété** bénéficiera de deux types de crédits : 1,7 milliard de francs de crédits de paiement destinés à financer les PAP déjà engagés<sup>1</sup> ; 6,9 milliards de francs d'autorisations de programme et 3,2 milliards de francs de crédits de paiement destinés à financer le nouveau prêt sans intérêt, qui prend le relais du PAP à compter du 2 octobre 1995. Le compte d'affectation spéciale n° 902-28 doit par ailleurs être abondé de 900 millions de francs par prélèvement sur la participation des employeurs à l'effort de construction, ce qui porte à 7,8 milliards de francs (en autorisations de programme) les crédits du prêt sans intérêt. Cette somme devrait permettre de financer l'engagement de 120.000 opérations (contre environ 30.000 PAP en 1995).

- **La ligne fongible** prêts locatifs aidés – primes à l'amélioration des logements à usage locatif et social (PLA-PALULOS), destinée à la construction et à la réhabilitation des HLM (chapitre 65-48/10) reste stable en autorisations de programme (+ 0,6% à 5,5 milliards de francs) et diminue légèrement en crédits de paiement (- 1,5 % à 5,3 milliards de francs). En Ile-de-France, le fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF) accordera 560 millions de francs d'autorisations de programme à ce titre (510 millions de francs en 1995).

Le gouvernement prévoit ainsi de financer 80.000 prêts locatifs aidés (PLA), dont 20.000 PLA-très sociaux, soit un programme très proche de celui de 1995 (respectivement 85.000 et 20.000). Ce programme de construction doit être complété par la distribution de 120.000 PALULOS.

- La subvention d'investissement à **l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)** est réduite à 2,25 milliards de francs en autorisations de programme (- 10 %) et à 2,035 milliards de francs en crédits de paiement (- 11,5 %). Après la loi de finances rectificative, les crédits de l'ANAH avaient atteint 2,515 milliards de francs, notamment pour permettre

---

<sup>1</sup> La suppression des PAP à compter du 2 octobre 1995 explique qu'il ne soit pas demandé d'autorisations de programme.

aux propriétaires privés de participer au programme de logements d'urgence et d'insertion. Les crédits de la **prime à l'amélioration de l'habitat (PAH)** sont reconduits à 600 millions de francs.

- **La ligne budgétaire unique destinée aux DOM**, à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon est reconduite à près de 1,2 milliard de francs en autorisations de programme et **transférée au ministère de l'Outre-mer**.

- **Le fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS)**, dont les réserves avaient été jugées suffisantes pour ne pas faire l'objet de crédits nouveaux en 1995, bénéficiera en 1996 d'une dotation de 220 millions de francs afin de compléter le système d'assurance des prêts d'accession sociale (PAS) : l'assurance du créancier pourrait se doubler d'une assurance du débiteur.

### **3. Les études, expérimentation, information**

Ce poste bénéficie d'une augmentation de ses crédits de paiement (+ 18,2 % à 85,5 millions de francs) et d'une stabilité de ses autorisations de programme (35 millions de francs). Il est notamment prévu un quasi doublement des moyens d'information du public et des services à 14 millions de francs et la stabilisation des subventions aux agences d'information (ANIL et ADIL) à 30 millions de francs.

### **4. La recherche**

Cet agrégat concerne essentiellement les subventions au Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) :

- une subvention de fonctionnement de 130,6 millions de francs (+ 21,6 %) ;

- des subventions d'équipement de 6,2 millions de francs (- 74,6 %).



## CHAPITRE II

### LA GESTION DES EXERCICES 1994 ET 1995

1994, année intermédiaire, n'a pas connu de mouvements particuliers mis à part la pression continue et forte des aides personnelles.

1995, année de réforme, aura connu des bouleversements plus importants, liés à une réorientation budgétaire au profit de l'accès à la propriété.

#### I. LA GESTION DE L'EXERCICE 1994 SOUS LA PRESSION DES AIDES PERSONNELLES

##### A. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DE FIN D'ANNÉE

Comme en 1993, mais dans une moindre mesure, les crédits du ministère du Logement ont été sensiblement majorés en gestion : + 4,30 % sur une dotation initiale de 39,2 milliards de francs.

La dérive des aides à la personne explique pour l'essentiel cette majoration, tandis que l'économie principale a été réalisée par un transfert de dettes dans le hors bilan de l'Etat.

##### 1. Les ouvertures de crédits

**D'un montant global de 2,4 milliards de francs, elles ont concerné essentiellement une majoration de 2,2 milliards de francs des aides personnelles (chapitre 46-40).**

La dérive des dépenses liée à ces prestations s'est déroulée selon un scénario déjà à l'oeuvre en 1992 et 1993 : d'une part, les cotisations des entreprises au fonds national d'aide au logement (FNAL) ont été plus faibles qu'escomptées du fait d'une crise qui réduit la masse salariale ; d'autre part,

les difficultés économiques et la généralisation des aides sous seule condition de ressources depuis le 1er janvier 1993, qui profite essentiellement aux étudiants<sup>1</sup>, ont provoqué une augmentation du nombre d'allocataires.

La part respective de ces deux facteurs a été de 0,3 milliard de francs pour le premier, et de 1,9 milliard de francs pour le second.

Quoique ces sommes soient importantes, il faut observer une atténuation de la dérive par rapport à 1993. Il avait fallu majorer ces crédits de 7,6 milliards de francs cette année-là.

Par ailleurs, 4 millions de francs de crédits ont été ouverts au **chapitre 57-30**. Ils étaient destinés au plan construction et architecture, qui présente depuis plusieurs années une insuffisance des crédits de paiement.

Enfin, on pouvait noter une majoration importante de la ligne de réaménagement des prêts d'accès à la propriété (PAP). Il s'agissait de la conséquence d'un afflux de demandes de renégociation de ces prêts (octroyés par le Crédit foncier de France), conclus fréquemment à un taux supérieur à 10 % entre 1981 et 1985 alors que les taux des PAP étaient inférieurs à 7 %.

La loi de finances rectificative avait également pour objet d'approuver le décret d'avance du 30 mars, qui concernait les prêts locatifs aidés (chapitre 65-48) et les fonds de solidarité pour le logement (FSL, 46-50).

Au **chapitre 65-48**, 214 millions de francs avaient été ouverts en autorisations de programme et 75 millions de francs en crédits de paiement. Les autorisations de programme étaient destinées à engager 5.000 PLA d'insertion, au sein d'un programme de 40.000. Le programme se composait, outre ces 5.000 unités, de 20.000 logements à prélever sur le parc HLM existant en faveur des personnes dont les ressources étaient inférieures à 60 % des plafonds PLA ; 10.000 financés par la loi de finances initiale, et 5.000 financés par report de crédits de 1993. Il s'agissait de l'amorce d'une politique en faveur des plus démunis.

Au **chapitre 46-50**, 20 millions de francs étaient ouverts au profit des fonds de solidarité pour le logement, financés à parité par l'Etat et les départements. 180 millions de francs avaient été ouverts à ce titre par le budget voté de 1994. Compte tenu de la croissance des besoins de cette ligne, destinée à assister les plus démunis en difficulté dans les départements, ceux-ci avaient été amenés à dégager 20 millions de francs supplémentaires, que

---

<sup>1</sup> Voir le chapitre V.

l'Etat dut abonder, notamment pour accompagner le programme de mise en place de 40.000 logements d'insertion.

## **2. Les annulations de crédits**

**L'arrêté d'annulation du 30 mars 1994** ne concernait que très marginalement le ministère du logement, avec une réduction de 5 % des crédits de communication et la traditionnelle annulation (de 2,6 millions de francs en l'occurrence) d'une partie de la subvention de fonctionnement de l'ANAH, gagée sur les produits financiers de l'agence.

En revanche, et pour la première fois depuis le début de l'exercice 1993, les crédits du logement avaient subi une **annulation sensible par l'arrêté du 30 septembre 1994.**

Cette annulation, d'un montant de 721 millions de francs, portait essentiellement sur le chapitre 65-48, pour 700 millions de francs.

Il s'agissait en fait d'une débudgétisation anticipée du financement de la Caisse de garantie du logement social (CGLS), gérée par la Caisse des dépôts et consignations.

La CGLS joue principalement deux rôles : elle gère l'encours des anciens prêts de la Caisse de prêts des HLM et finance les organismes de HLM en difficulté. Son financement est assuré par le remboursement des prêts aux HLM et par une subvention de l'Etat.

Compte tenu du profil de l'échéancier des prêts de la CPHLM, la CGLS devrait, progressivement d'ici quelques années, être en excédent de remboursements sur les dépenses. Elle a donc décidé en juin 1994 d'anticiper cette situation, à la demande du ministre du Budget, en empruntant 700 millions de francs à la Caisse des dépôts, ce qui a permis à l'Etat d'annuler le crédit correspondant. Elle a en quelque sorte escompté une partie de ses prêts pour faire la jonction entre sa période déficitaire et sa période excédentaire.

**Votre rapporteur observe que l'Etat tend, dès qu'un crédit s'y prête, à transférer la somme correspondante de son budget vers son hors-bilan, dont le périmètre reste aujourd'hui à cerner.**

Par ailleurs, 20 millions de francs d'économie étaient réalisés sur le fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS), initialement doté de 200 millions de francs, mais qui avait bénéficié d'un report de 30 millions de francs de 1993. La raison de cette économie était relativement simple : le FGAS intervient en garantie des prêts d'accession sociale, dont la montée en puissance a été très lente. Le rythme de la fin 1994 était plus élevé, mais ne justifiait pas encore le maintien d'une somme de 230 millions de francs.

**Tableau récapitulatif**

(milliers de francs)

	Ouvertures	Annulations	Solde (1)
Titre III	0	3.122	- 3.122
Titre IV	2.220.000	288	2.219.712
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>2.220.000</b>	<b>3.410</b>	<b>2.216.590</b>
Titre V	4.000	0	4.000
Titre VI	175.000	720.576	- 545.576
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>179.000</b>	<b>720.576</b>	<b>- 541.576</b>
<b>Total DO + CP</b>	<b>2.399.000</b>	<b>723.986</b>	<b>1.675.014</b>
Titre V	4.000	0	4.000
Titre VI	314.000	21.104	292.896
<b>Total autorisations de programme</b>	<b>318.000</b>	<b>21.104</b>	<b>296.896</b>

(1) Positif : ouvertures nettes ; négatif : annulations nettes.

### **B. LES REMARQUES DE LA COUR DES COMPTES**

Dans son rapport préparatoire à la loi de règlement 1994, la Cour des Comptes relève trois problèmes sur les crédits du logement, outre celui de la dérive des aides à la personne, abondamment commenté par votre rapporteur.

Ces problèmes sont anciens et relèvent essentiellement de la présentation.

Le premier provient de l'unicité du chapitre 65-48, qui agrège des dépenses d'aides à la pierre de toutes sortes : la construction et la réhabilitation du parc social, les PAP, la RHI, la PAH, l'ANAH et maintenant aussi les crédits de la nouvelle avance sans intérêt. Cette présentation ne facilite pas la distinction entre des dépenses très différentes. Et, contenue dans cette difficulté, une autre apparaît : le caractère fongible de la ligne PLA-PALULOS (chapitre 10) qui ne permet pas réellement de connaître le partage entre construction et réhabilitation des logements sociaux, et entretient la confusion sur les programmes physiques associés aux crédits.

Le second est le transfert de crédit du chapitre 65-48 article 20 (PAP) et article 80 (PAH) au budget des charges communes (chapitre 44-91). En effet, la direction du Trésor est le véritable gestionnaire de ces aides, et il en sera de même de la nouvelle avance sans intérêt.

**Transferts de crédits au chapitre 44-91 (charges communes)  
en 1994**

*(en millions de francs)*

<b>Provenance</b>	<b>Montant</b>
65-48/20 (PAP) .....	3.025
65-48/80 (PAH) .....	617
65-49 (réaménagement des PAP).....	3.642
<b>TOTAL</b> .....	<b>4.982</b>

Cette répartition de compétence n'est pas critiquable en soi, mais la Cour a relevé que ces transferts pouvaient s'accompagner d'une modification de l'objet des crédits. Elle observe ainsi :

**"La Cour a relevé dans son rapport public sur les aides au logement que, de 1980 à 1993, plus de 10 milliards de francs de crédits ouverts pour les prêts aidés à l'accession sociale à la propriété avaient été utilisés à un autre objet après transfert, notamment des primes d'épargne logement, et plus récemment pour des mesures antérieures à la réforme de 1977."**

**Il est bien évident que le regard porté sur la réforme de l'accession à la propriété pourrait être modifié si la nouvelle avance à taux nul devait subir le même sort.**

Le dernier problème relevé par la Cour est la gestion par la section "Urbanisme et services communs" des crédits de fonctionnement du ministère du logement, qui empêche, il est vrai, d'appréhender les frais de gestion de la politique du logement. Votre rapporteur partage un peu moins cette analyse : l'unité à considérer de ce point de vue est la direction départementale de l'équipement, où les tâches d'équipement, logements et transports sont étroitement imbriquées. Seule une comptabilité analytique très fine pourrait permettre de discerner chaque politique, que la récente composition gouvernementale vient à nouveau de fusionner.

## **II. LA GESTION EN COURS DE L'EXERCICE 1995 : VENT DE RÉFORME**

L'exercice 1995 aura connu une réorientation lourde du budget du ministère du logement en faveur des aides à la pierre. Ces dernières sont

cependant désormais partiellement gérées par un compte spécial du Trésor, ce qui laisse mal augurer de la lisibilité de l'ensemble des crédits.

#### **A. LA PREMIÈRE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1995**

L'exercice 1995 n'a pas échappé à une forte majoration de crédits en cours de gestion, devenue une tradition depuis 1993 : 4,9 milliards de francs de moyens de paiement supplémentaires, soit + 12,5 % et une majoration de 20 % des autorisations de programme. Pour une petite moitié (46 %), cette sensible augmentation était liée aux nécessités sociales de ce budget (les aides à la personne). **Pour une grosse moitié (54 %), il s'agissait d'un effort nouveau en faveur des aides à la pierre, réparti entre la construction de logements pour les plus démunis et l'accession à la propriété.**

##### **1. Les ouvertures de crédit**

Elles concernaient quatre chapitres : deux chapitres d'intervention sociale au titre IV ; deux chapitres d'aides à la pierre au titre VI.

**La plus importante majoration au titre IV concernait le financement des aides à la personne** : 2,152 milliards de francs. Cet abondement avait deux causes principales : la première était le manque à gagner d'un milliard de francs que le précédent gouvernement avait prévu de prélever sur la participation des employeurs à l'effort de construction au profit du fonds national d'aide au logement (FNAL) ; la seconde était le remboursement aux régimes sociaux de la différence constatée entre les prestations effectivement liquidées en 1994 et les acomptes budgétaires versés pendant cette période.

Le ministre de l'économie et des finances avait initialement annoncé une majoration de crédit de 2,5 milliards de francs sur cette ligne. La différence de 0,35 milliards de francs avait finalement été affectée au chapitre 65-48 au profit de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH).

Plus faible en valeur absolue, mais considérable en valeur relative (+ 43,6 %), **l'augmentation du chapitre 46-50** était liée à l'activité des fonds départementaux de solidarité pour le logement (FSL). La croissance des dépenses des FSL s'était élevée à + 40,4 % en 1993 (à 709 millions de francs) et + 19,2 % en 1994 (845 millions de francs). Sur deux ans, 68 départements avaient vu leur activité augmenter de plus de 30 %.

Parmi les subventions d'investissement, l'une d'entre elles méritait une explication particulière : l'ouverture de 1,94 milliards de francs sur le chapitre 65-48 qui regroupait en fait deux projets bien distincts.

D'une part, il s'agissait **pour 400 millions de francs d'une dotation destinée à financer entre 4.800 et 5.500 PAP<sup>1</sup>**. Le coût unitaire élevé du PAP, lié à la hausse des taux d'intérêt en 1994, avait déjà conduit le ministère du logement à redéployer en leur faveur 150 millions de francs de crédits de la prime à l'amélioration de l'habitat et 575 millions de francs de crédits de l'agence pour l'amélioration de l'habitat, afin d'éviter une rupture d'approvisionnement. Une moitié des crédits ainsi prélevés sur l'ANAH et la PAH leur ont été restitués. Cette ouverture comprenait 287,5 millions de francs de crédits pour l'ANAH et 75 millions de francs pour la PAH.

D'autre part, le solde, soit 1,178 milliards de francs, était prévu pour le plan d'urgence en faveur des démunis. Les crédits étaient ainsi répartis :

- **465 millions de francs pour financer des PLA très sociaux**, dont on pouvait observer une forte amélioration de la consommation (3 409 logements engagés fin mai 95 sur un programme initial de 20 000, contre 1 608 à la même date de 1994 - voir chapitre IV) ;

- **303 millions de francs au profit de l'ANAH** pour les travaux des propriétaires souhaitant bénéficier de la loi Besson ;

- **400 millions de francs** au profit de la ligne budgétaire créée par le précédent ministre du logement pour la construction d'hébergement **pour les sans-abri**. Cette ligne, dite des "100 millions de francs" car elle était initialement dotée de cette somme, avait montré son efficacité.

La dernière ouverture de crédit concernait un chapitre créé pour l'occasion : le 65-51, "réforme de l'accession à la propriété", doté de 700 millions de francs. Cette ouverture était alors la plus discutable, puisque les contours de la réforme en question étaient encore très flous. La suite a prouvé, contre le scepticisme général, que le ministre du logement avait su tenir ses délais, la réforme entrant en vigueur dès octobre 1995. Le chapitre 65-51 a ensuite été abandonné au profit d'un article 40 dans le chapitre 65-48.

---

<sup>1</sup> Le coût unitaire d'un PAP était estimé à 82.810 francs aux conditions des marchés de taux d'intérêt à l'époque.

## 2. Les annulations de crédits

Le ministère du logement fut globalement épargné par les annulations de crédit qui sont restées symboliques : 20 millions de francs en moyens de paiement et 22 millions de francs en autorisations de programme. **Elles résultaient pour l'essentiel du gel décidé le 22 février 1995 par le ministre du budget.**

Le gel a été levé le 21 mars 1995 sur le chapitre 65-48 pour financer la continuité des PAP. Puis il a été levé en faveur des FSL et de la ligne budgétaire unique finançant l'aide au logement dans les DOM.

En définitive, le gel ne s'est transformé en annulation que pour cinq chapitres, les agences départementales d'informations sur le logement (ADIL) et l'agence nationale d'information sur le logement (ANIL) (chapitre 44-30) bénéficiant finalement d'une réduction d'annulation d'un million de francs (2,6 millions de francs au lieu de 3,6 millions de francs).

Le ministère du logement ne bénéficiera pas de la même mansuétude lors de la loi de finances rectificative de fin d'année<sup>1</sup>. Des coupes sévères seront probablement réalisées dans tous les budgets.

### Les mesures budgétaires de la LFR

(millions de francs)

<b>Aides à la personne</b>	2.152	Chapitre 46-40 - Aides à la personne
<b>Logement des démunis</b>	1.298	Chapitre 65-48/10 et 50 - Hébergement des sans abris et maîtrise d'oeuvre sociale et urbaine Chapitre 46-50/10 et 20 - Fonds de solidarité logement et aide aux associations logeant à titre temporaire des défavorisés Chapitre 65-48/90 - Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)
10.000 logements d'extrême urgence	(408)	
	(122)	
	(303)	
10.000 logements d'insertion	(465)	Chapitre 65-48/03 - Prêts locatifs aidés très sociaux
<b>Aides à l'accession à la propriété</b>	1.100	Chapitre 65-51 nouveau - Réforme de l'accession à la propriété Art. 7 - Prélèvement exceptionnel sur la participation des employeurs à l'effort de construction CAS 902-28 - Fonds d'accession à la propriété
Réforme de l'accession	(700)	
	(-1.000)	
	(1.000)	
Continuité des PAP	(400)	Chapitre 65-48/20 - Prêts d'accession à la propriété
	75	Chapitre 65-48/80 - Prime à l'amélioration de l'habitat (PAH)
	287,5	Chapitre 65-48/90 - ANAH
	-20,3	Annulations de crédits diverses
<b>TOTAL</b>	<b>4.892,2</b>	

<sup>1</sup> 1,1 milliard de francs d'annulations de crédits

1,7 milliard de francs d'ouvertures en faveur des aides personnelles.

**B. LES AUTRES MOUVEMENTS DE CRÉDITS ET LA CONSOMMATION DES CRÉDITS POUR 1995**

**1. Les mouvements internes et les rattachements de fonds de concours**

Le **chapitre 65-48** a connu trois séries de redéploiements internes :

• par **l'arrêté du 11 janvier 1995** visant à doter les articles non dotés en loi de finances initiale pour les montants suivants :

- chapitre 65-48	article 01 .....	+ 300 MF
	article 02 .....	+ 50 MF
	article 03 .....	- 687 MF
	article 10 .....	- 1.102 MF
	article 30 .....	+ 25 MF
	article 50 .....	+ 80 MF
	article 90.....	- 40 MF

• par **l'arrêté du 23 février 1995** visant à couvrir en crédits de paiement les autorisations de programme mouvementées le 11 janvier pour les montants suivants :

- chapitre 65-48	article 01 .....	+ 150 MF
	article 03 .....	+ 50 MF
	article 10 .....	- 675 MF
	article 30 .....	+ 25 MF
	article 50 .....	+ 40 MF
	article 90 .....	- 40 MF

• par **l'arrêté du 19 avril 1995** consécutif à la décision du Premier ministre, dans sa lettre du 21 mars 1995 adressée au ministre du logement, de financer une enveloppe de 10.000 PAP par redéploiement de crédits inscrits (voir infra 2) :

**L'arrêté du 5 mai 1995** (JO du 10/05/95) a porté **reports de crédits** de paiement de 1994 sur 1995 après clôture définitive de la gestion 1994. Une avance sur les reports attendus avait été faite en février 1995 sur la base de deux tiers des crédits de paiement non ordonnancés.

**L'arrêté du 12 mai 1995** a porté **ouverture de crédits de fonds de concours** sur le chapitre 57-30/10 du budget logement à hauteur de 3,962 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement au titre de la participation de la CGLS aux frais de contrôle et d'analyse financière des organismes HLM. Par ailleurs, depuis la fin de l'obligation de

placement de la trésorerie des HLM sur le livret A, le ministère du logement compte très peu de fonds de concours.

## 2. Les mouvements liés au financement des PAP

Les difficultés du financement des PAP en 1995 ont donné lieu à une gestion mouvementée de la ligne les concernant :

### Chapitre 65-48/20 (PAP) : mouvements de crédits jusqu'au 31/08/1995

(en millions de francs)

Gestion 1995	AP	CP
LFI.....	1.815,00	2.401,50
LFR.....	400,00	400,00
Mouvements internes.....	725,00	241,00
AP disponibles sur années antérieures.....	193,63	
Dotations disponibles le 31/08/1995.....	3.133,63	3.042,50

Les AP non consommées fin 1994 et reportées en 1995 correspondaient au surcoût prévisionnel des PAP financés en 1994 compte tenu de l'évolution du coût de la ressource.

Cependant, l'évolution défavorable des taux d'intérêt et la forte consommation des PAP ont conduit à l'arrêté du 19 août 1995 qui s'est traduit par un redéploiement des crédits de la PAH et de l'ANAH au profit des PAP :

- chapitre 65-48	article 20 (PAP)	+ 725 MF en AP et	+ 241 MF en CP
	article 80 (PAH)	- 150 MF en AP et	- 68 MF en CP
	article 90 (ANAH)	- 575 MF en AP et	- 173 MF en CP

Puis la loi de finances rectificative pour 1995 du 4 août 1995 a ouvert 400 millions de francs sur le chapitre 65-48/20, devant permettre de financer la continuité des PAP jusqu'à la mise en place à compter du 1er octobre 1995 de l'avance sans intérêt.

### Bilan de la consommation des PAP au niveau local en montant de prêts au 30 juin 1995

(en millions de francs)

	Dotation globale disponible (millions de francs)	Consommation		Taux de consommation
		Montant (millions de francs)	Nombre de logements	
1995 (premier semestre)	10.307,2	9.683,5	(1) 27.323	93,9 %

(1) Estimation en équivalents logements

Les dotations ouvertes en 1995 sur le chapitre 65-48/20 ont permis de financer 35.000 PAP jusqu'à la mise en place de l'avance à taux nul. Ce score est finalement honorable, car 50.000 PAP étaient prévus sur l'année entière. **Mais il aura finalement nécessité 1,125 milliard de francs de plus pour 15.000 PAP de moins;**

### 3. Les taux de consommation de quelques postes significatifs

Au 6 juillet 1995

Chapitre/article	Intitulé	Engagements/dotation
Chapitre 46-40/10	Contribution au FNH	72,68 %
Chapitre 46-40/30	Contribution au FNAL	59,01 %
Chapitre 46-50/10	Participation aux FSL	73,44 %
Chapitre 65-48/10	PLA/PALULOS	45,81 %
Chapitre 65-48/20	PAP	93,9 %*
Chapitre 65-48/70	RHI	40,63 %
Chapitre 65-48/90	ANAH	54,39 %
Chapitre 65-50/10	FGAS	47,62 %

\* Au 30 juin 1995 via le budget des charges communes



### **CHAPITRE III**

## **LES AIDES À LA PROPRIÉTÉ**

La propriété de la résidence principale n'est pas toujours et partout le statut d'occupation le plus adéquat. La situation financière des ménages, la conjoncture économique générale, peuvent dans de nombreux cas rendre la location préférable. L'accession à la propriété n'en demeure pas moins en permanence l'objectif de la plupart des Français. C'est également un levier économique extrêmement puissant, chaque accession générant une création de richesse beaucoup plus grande que la location.

Aussi l'actuel ministre du logement a-t-il décidé de poursuivre la politique du précédent, et de faire de l'accession à la propriété sa priorité.

Les aides de l'Etat ne se cantonnent cependant pas à cet aspect, et concernent aussi la réhabilitation des logements des propriétaires occupants.

### **I. L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ : UNE PROFONDE RÉFORME DE MOYENS**

La réforme du financement de l'accession à la propriété est profonde : elle revient sur un des aspects importants de la réforme du financement du logement de 1977, en substituant au prêt d'accession à la propriété (le PAP)<sup>1</sup> une nouvelle avance à taux nul. Mais pour importante qu'elle soit, cette réforme ne remet pas en cause les objectifs. Elle perfectionne simplement les moyens en recourant au principe de la bonification —tout comme le PAP— et aussi à un système original de sécurisation de l'accédant.

---

<sup>1</sup> Le décret n° 95-1144 du 31 octobre 1995 met fin à la distribution du PAP à compter du 1er novembre 1995.

## A. PRÉSENTATION DE LA RÉFORME

Elle comprend deux volets : une réforme du financement de l'accession, un système de sécurisation des accédants.

### 1. La nouvelle avance sans intérêt<sup>1</sup> : un pari réussi

En créant l'avance sans intérêt, **le ministre du logement a réussi une véritable gageure**. L'idée de ce prêt a été rendue publique au mois de mars 1995, dans un livre-manifeste<sup>2</sup>. Le prêt était opérationnel sept mois plus tard, avec des modalités très proches de ce que M. Pierre-André Périssol avait initialement imaginées.

Cette avance est très simplifiée par rapport au PAP, avec un nombre de paramètres réduits, et on verra que cette simplification, qui touche aussi les modalités de financement, favorise une plus grande équité et une plus grande efficacité.

On peut distinguer trois ordres de paramètres : des paramètres de prix, des paramètres de ressources, et enfin des conditions de distribution.

S'agissant des **paramètres de prix**, on doit d'abord remarquer que l'avance à taux nul ne peut financer des opérations dont le coût global (achat + éventuellement travaux) excède des plafonds définis par zone géographique (2) et par situations familiales (6).

**Prix maximaux d'opérations fixés en application de l'article R.317-8 du code de la construction et de l'habitation**

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

---

<sup>1</sup> Décret n° 95-1064 du 29 septembre 1995 (J.O. du 30) - Arrêté du 2 octobre 1995 (J.O. du 3).

<sup>2</sup> *En mal de toit* - Editions L'Archipel.

Bien que l'avance soit généralement considérée comme s'appliquant au logement neuf, elle peut en réalité bénéficier aussi au logement ancien, mais avec des conditions de travaux identiques à celles du PAP : **35 % minimum du coût de l'opération** (53,8 % du montant de l'acquisition). Cette condition est souvent considérée comme trop draconienne : elle ne dévie pas de la logique du PAP, et pourrait toucher 17 % des opérations réalisées en année pleine.

En termes de coût, l'avance est plafonnée à **20 % du montant total de l'opération** et à **50 % du montant total des prêts** servant à la financer.

En ce qui concerne **les paramètres de ressources**, il est conforme à la vocation sociale de la nouvelle avance de ne pouvoir être accordée que sous un plafond. Par rapport au PAP, celui-ci est sensiblement relevé : de trois SMICs en moyenne à quatre SMICs et demi.

Plafonds de ressources imposables annuelles fixés en application de l'article R 317-3 du code de la construction et de l'habitation			Salaire mensuel net	
Nombre de personnes du ménage	Ile-de France (en francs)	Province (en francs)	Ile-de France (en francs)	Province (en francs)
1.....	145.000	124.300	16.782	14.387
2.....	186.400	165.700	21.574	19.178
3.....	207.100	186.400	23.970	21.574
4.....	227.800	207.100	26.366	23.970
5 et plus.....	248.500	227.800	28.782	26.366

De façon plus originale, le niveau des ressources est pris en compte dans le rythme de remboursement de l'avance et par voie de conséquence dans le taux d'effort du ménage et dans le niveau d'équivalent-subvention par prêt.

La grande supériorité de la nouvelle avance sur le PAP réside dans cette innovation : **l'aide de l'Etat est d'autant plus élevée que les ressources du ménage sont plus faibles.**

Le mode de calcul de la durée du prêt est plus complexe que celui des autres paramètres, mais c'est lui qui confère à l'avance sa finesse dans l'adaptation au niveau des ressources du ménage.

Le remboursement de l'avance comporte, en fonction de ces ressources, deux périodes :

- une période 1 qui correspond à l'amortissement des sommes qui ne font pas l'objet d'un différé ;

- une période 2 réservée aux ménages les plus modestes, et qui correspond à l'amortissement de la fraction différée

Revenu imposable du ménage	Durée de la période 1 <sup>(1)</sup>	Fraction de l'avance avec différé	Durée de la période 2
Moins de 82.901 F .....	17 ans	100 %	48 mois
De 82.901 à 103.600 F .....	17 ans	75 %	36 mois
De 103.601 à 124.300 F .....	17 ans	50 %	24 mois
De 145.001 F à 165.700 F .....	14 ans	0 %	-
De 165.701 à 186.400 F .....	10 ans	0 %	-
186.401 F et plus.....	7 ans	0 %	-

(1) Valable du 1er octobre au 31 décembre 1995.

Il est important de bien comprendre deux éléments :

- Les niveaux de ressources pris en considération sont ceux de l'avant dernière année précédant celle de l'offre de prêt (dernier avis d'imposition connu), **sans révision de ces niveaux au cours de la vie du prêt ;**

- **la période 1** qui détermine la durée de base de remboursement en fonction de ces niveaux de ressources, **est variable. Elle est révisée trimestriellement de façon à ce que la subvention versée par l'Etat soit constante.** Comme cette subvention est une bonification d'intérêt majorée d'une marge, la période 1 sera d'autant plus longue que les taux des emprunts d'Etat à moyen et long terme seront plus bas (moyenne des maturités 5 et 15 ans).

Ce paramètre fondamental, qui détermine le taux d'effort des ménages, est donc susceptible de varier, éventuellement de façon importante. Cette souplesse a pour objectif de limiter la sensibilité du coût budgétaire aux variations de taux d'intérêt.

Enfin, s'agissant des **conditions de distribution**, une innovation importante est réalisée : la nouvelle avance sera distribuée par l'ensemble du système de crédit. Il est ainsi mis fin à l'oligopole de distribution des PAP (Crédit foncier de France, Crédit immobilier de France, Comptoir des

entrepreneurs). dénoncé depuis longtemps par le monde bancaire qui avait demandé la généralisation de cette distribution.

La nouvelle avance devient ainsi concurrentielle, à la satisfaction des établissements de crédit. Cette concurrence sera pure et parfaite, en ce sens que l'avance, non contingentée, ne pourra faire l'objet de différenciation entre les différents établissements.

Votre rapporteur se félicite de ce mode de distribution qui, avec l'absence de contingentement, donnera sa pleine efficacité à l'avance alors que le PAP faisait l'objet d'une gestion de pénurie. Il met cependant en garde le gouvernement contre une éventuelle confusion d'objectifs : **l'avance sans intérêt doit servir la politique du logement avant d'être un élément de réforme de la réglementation du crédit**. Si ce dernier objectif devait prendre le pas sur le premier, alors la nouvelle avance serait -après le PAP- à son tour menacée, les services financiers de l'Etat n'ayant jamais montré une prédilection particulière pour les prêts bonifiés.

Les établissements souhaitant distribuer l'avance devront signer une convention avec l'Etat, qui prévoira notamment la marge (de 1,4 % actuellement) dont ils bénéficieront. Aux termes de cette convention, les établissements sont rendus responsables de l'aide de l'Etat si les conditions réglementaires n'étaient pas respectées par l'accédant. Cependant, il n'apparaît pas clairement que les établissements devront rembourser la subvention si celle-ci devait être perdue, ce qui est une omission fâcheuse dans la situation actuelle de nos finances publiques. On peut cependant faire l'hypothèse que les établissements adopteront des critères de prudence rigoureux.

## **2. La sécurisation du prêt d'accession sociale (PAS)**

Deuxième volet de la réforme, aussi important que le premier et plus original, le dispositif de sécurisation du PAS est moins connu du grand public car il n'est pas encore opérationnel.

Actuellement, le PAS est un prêt conventionné (PC) distribué sous conditions le ressources. Son taux plafond est de 60 points de base inférieur à celui du PC et il fait l'objet en contrepartie d'une garantie partielle de l'Etat, via le fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS), qui bénéficie au créancier.

Taux plafonds des P.A.S. au 1er mars 1995

Durée du prêt	TAUX
D < 12 ans .....	9,70 %
12 < D15 ans .....	9,90 %
15 < D < 20 ans .....	10,05 %
D > 20 ans .....	10,15 %

PLAFONDS DE RESSOURCES ANNUELLES IMPOSABLES (arrêté du 21 décembre 1993)  
(en francs)

Nombre de personnes composant le ménage	Nombre d'actifs du ménage	Ile-de-France	Zone II hors Ile-de-France	Zone III
1 .....		94 978	75 878	66 238
2 .....	Un actif ou moins .....	112 430	89 492	66 238
	Plus d'un actif .....	139 410	110 975	96 874
3 .....	Un actif ou moins .....	135 364	107 640	93 962
	Plus d'un actif .....	167 423	133 460	116 504
4 .....	Un actif ou moins .....	157 665	125 767	109 786
	Plus d'un actif .....	195 495	155 922	136 109
5 .....	Un actif ou moins .....	180 371	143 964	125 672
	Plus d'un actif .....	223 652	178 479	155 804
6 .....	Un actif ou moins .....	202 927	162 062	141 471
	Plus d'un actif .....	251 670	201 131	175 433
7 .....	Un actif ou moins .....	225 459	180 162	157 268
	Plus d'un actif .....	279 708	223 566	195 017
8 et plus .....	Un actif ou moins .....	247 991	198 261	173 066
	Plus d'un actif .....	307 748	245 999	214 600

Après avoir connu une montée en charge lente parce que les établissements de crédit ne le jugeaient pas suffisamment rentable, le PAS, utilisable dans le neuf comme dans l'ancien, connaît aujourd'hui un régime de croisière satisfaisant, qui est à mettre au crédit du précédent ministre du logement.

Année	Nombre de PAS	Montant total (MF)	Montant moyen (MF)	Logements anciens (%)
1993	8.748	2.205	252.000	84
1994	39.699	10.248	258.000	86

Le rythme mensuel moyen de distribution des PAS s'élevait en 1993 à 1.750. En 1994, il a quasiment doublé, passant à 3.310 : après une lente montée au printemps et un pic en été (plus de 4.000 prêts par mois en juillet, août et septembre), le léger reflux constaté en fin d'année semble se poursuivre au premier semestre 1995 (2.794 prêts distribués mensuellement en moyenne).

**L'actuel ministre du logement veut parfaire le mécanisme en doublant la garantie du créancier d'un mécanisme de sécurisation du débiteur, en cas de chômage, permettant de faire du PAS un véritable prêt d'accession sécurisé.**

Ce mécanisme, qui sera au point prochainement, comporte deux séquences :

- à partir du dixième mois de chômage, la mensualité du PAS de l'accédant sera réduite d'un tiers, de façon à la rendre comparable à un loyer, pendant une période de 15 mois :

- à partir du vingt-sixième mois de chômage, l'accédant bénéficiera d'un relogement prioritaire dans le parc HLM.

Bien que simple en apparence, ce dispositif est très complexe à mettre en oeuvre. C'est pourquoi il est plus long à élaborer que l'avance à taux nul.

## **B. LE FINANCEMENT**

la réforme de l'accession sociale à la propriété se double d'une restructuration profonde de l'effort de l'Etat en faveur du logement : le financement de la réforme doit se faire en principe à coût constant, notamment par reconversion de dépenses fiscales en dépenses budgétaires. **Il y a là un effort louable de simplification, de clarification et de maîtrise des finances publiques.** Cependant, il n'est pas certain que le coût annuel global après réforme soit inférieur à ce qu'il était avant.

### **1. Le financement de l'avance à taux nul**

#### *a) La suppression des avantages fiscaux associés au PAP*

L'article 7 du présent projet de loi de finances supprime quatre avantages fiscaux, afin de les reconvertir en dépenses budgétaires.

Cette suppression est absolue ou relative selon les cas. Les deux avantages fiscaux qui étaient liés au PAP (exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties et taux réduit TVA) sont définitivement abolis. En revanche, un contribuable accédant pourra renoncer à l'avance à taux nul s'il souhaite continuer à bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu.

• **La réduction d'impôt pour intérêts d'emprunts**

La réduction d'impôt sur le revenu portant sur les intérêts d'emprunt contracté pour la construction ou l'acquisition d'une résidence principale est régie par les articles 199 sexies à 199 sexies B du code général des impôts. Cette réduction porte également sur les intérêts d'emprunt contractés pour effectuer de grosses réparations, ou sur les dépenses de ravalement.

Son régime a subi diverses modifications portant essentiellement sur le taux de réduction, le plafond des intérêts à prendre en compte, et la durée.

La réduction d'impôt porte sur toutes les charges d'emprunt supportées par le contribuable pour son acquisition : intérêts, mais aussi assurance-invalidité décès ou assurance-chômage.

Elle est supprimée à compter de l'entrée en vigueur du prêt d'apport logement à 0 %, **au titre des emprunts complémentaires**, c'est-à-dire du prêt bancaire principal et des autres prêts éventuels (notamment le prêt "1 %" logement et le prêt logement).

• **La réduction d'impôt pour dépenses de grosses réparation**

A ne pas confondre avec la réduction d'impôt portant sur les intérêts d'emprunt contracté pour effectuer de grosses réparations avec laquelle elle n'est pas cumulable, la réduction d'impôt pour dépenses de grosses réparations est régie par l'article 199 sexies C du code général des impôts. Elle porte sur les logements achevés depuis plus de quinze ans.

Elle est supprimée pour les titulaires d'un prêt à 0 % qui, bien que destiné pour l'essentiel au logement neuf, pourra concerner des logements de plus de quinze ans dès lors que des travaux d'un montant égal à 35 % du coût total de l'opération seraient effectués.

• **Le régime de t.v.a. sur les terrains à bâtir**

L'article 278 sexies du code général des impôts prévoit que le taux réduit de la TVA (5,5 %) s'applique sur les terrains à bâtir vendus à des organismes d'habitation à loyer modéré afin d'y construire des logements bénéficiant d'un prêt locatif aidé (PLA) ou destinés à la construction d'un logement financé par un prêt aidé par l'Etat, en l'occurrence le prêt d'accession à la propriété (PAP).

Le projet de loi de finances ne modifie rien à cette situation : les organismes HLM, les constructions financées par PLA ou par PAP continueront de bénéficier du taux réduit de TVA.

En revanche, le gouvernement ne souhaite pas que le nouveau prêt sans intérêt bénéficie de la TVA à taux réduit.

Le champ d'application du taux réduit de TVA est donc restreint au seul PAP.

• **L'exonération de dix ans de taxe foncière sur les propriétés bâties**

L'accession à la propriété d'un logement neuf peut donner lieu à exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties selon deux régimes distincts.

Le droit commun (article 1383 du code général des impôts) prévoit une exonération de deux ans qui n'est plus compensée aux collectivités locales depuis 1992. Aussi les communes ou groupements de communes peuvent-ils décider la suppression de cette exonération (mais pas les régions ni les départements).

Les logements financés à l'aide d'un prêt aidé par l'Etat bénéficient d'un régime particulier (article 1384A) : une exonération de dix ans obligatoire, et qui à ce titre est partiellement compensée aux collectivités locales concernées (si l'application de l'exonération entraîne une perte supérieure à 10 % du produit de la TFPB). Ce régime s'applique au PAP dès lors qu'il a financé plus de 50 % de l'opération.

Le second régime ne sera pas applicable à l'avance à taux nul.

Ne reste donc plus que l'exonération de droit commun de deux ans.

*b) L'équilibre budgétaire de la réforme*

Il s'agit certainement de l'aspect le plus difficile à apprécier. En effet, si les dépenses fiscales relatives aux avantages supprimés par le présent article sont bien connues dans leur globalité, il est difficile d'y faire la part de la génération d'accédants qui n'en bénéficiera plus à l'avenir.

Selon le ministre du logement, un équilibre se produira, en équivalent autorisations de programme, selon le tableau suivant pour 1996.

*(en milliards de francs)*

<b>Avance à taux nul</b>	<b>Ancien système</b>
AP : 7,8	PAP (AP) : 3,0
	Réductions d'impôt : 2,5
	TVA : 0,5
	TFPB (part de l'Etat) : 0,9
	Prélèvement sur le 1 % logement : 0,9
	<b>Total</b> 7,8

Source : Intervention du ministre du logement devant le Sénat le 11 octobre 1995.

**Le gain réalisé sur les réductions d'impôt paraît très surévalué.** Certes ces réductions d'impôts coûtent 9,6 milliards de francs au budget par an. Mais la commission DUCAMIN<sup>1</sup> a établi qu'en 1992, la réduction d'impôt pour intérêt d'emprunt s'élevait à 3.146,53 francs par ménage ; celle relative aux dépenses de grosses réparations à 1.396,28 francs. Même si l'on majore les montants de 10 % pour tenir compte de l'érosion monétaire et de la progression de ces aides depuis 1992, on atteint au maximum 346,5 millions de francs d'économie pour les 100.000 ménages accédants dans le neuf et 31 millions de francs d'économie pour les 20.000 ménages accédants dans l'ancien avec travaux ; soit au total 377,5 millions de francs si l'on retient le chiffre de 120.000 bénéficiaires de l'avance à taux nul sur un an.

**Le gain réalisé sur la TFPB paraît également surévalué,** puisque le coût total de toutes les exonérations de cette taxe à la charge de l'Etat s'élève à 1,3 milliard de francs, et qu'il comprend, outre les exonérations liées au PAP, les exonérations touchant les logements locatifs sociaux.

Si l'on raisonne en crédits de paiement, l'équilibre est également difficile à établir.

*(en milliards de francs)*

<b>Avance à taux nul (CP)</b>		<b>Ancien système</b>	
Budget du ministère du logement :	3,2	PAP (CP) :	0,7
CAS 902-28 :	0,9	Prélèvement sur le 1 % logement :	0,9
		TVA :	0,55
<b>Total</b>	<b>4,1</b>	<b>Total</b>	<b>2,15</b>

Source : Bleu budgétaire logement - Tableau des voies et moyens

Le tableau des "voies et moyens" annexé au présent projet ne fait état que d'un surcroît de recettes de 550 millions de francs réalisé grâce au relèvement du taux de TVA sur les terrains à bâtir. Ceci est normal, puisque la suppression des autres dépenses fiscales ne se traduira, pour les opérations réalisées en 1996, que par des recettes perçues en 1997. Mais l'équilibre n'est pas obtenu en 1996 sur l'économie de crédits de paiement consacrés au PAP, qui peut être estimé à 0,7 milliard de francs<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport de la commission d'étude sur les prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages - Annexe n° 24 -

<sup>2</sup> Calcul de la différence entre le total des crédits des PAP pour 1995 et celui prévu pour 1996.

**D'après le service de la législation fiscale, le gain de recettes ne se mettra que progressivement en place.**

(en millions de francs)

Mesures	1996	1997	Croisière
Réduction d'impôt intérêts d'emprunt	ε	260	1.750
Réduction d'impôt grosses réparations	ε	ε	ε
Taux réduit de TVA sur les TAB	550	550	550
Exonération compensée de TFPB sur les prêts PAP	ε	nc	nc
<b>Total</b>	<b>550</b>	<b>810</b>	<b>2.300</b>

Source : Service de la Législation Fiscale - Ministère de l'Economie

**Il y aura par conséquent à tout le moins un délai entre l'effet des dépenses nouvelles et celui de la suppression des dépenses fiscales.** L'équilibre ne pourra être atteint qu'au moins un an plus tard, mais vraisemblablement, le redéploiement des dépenses fiscales ne permettra pas à lui seul de financer les montants figurant au budget du ministère du logement. **On doit donc en conclure que l'économie réalisée est moins forte que le nouvel effort demandé.**

Par ailleurs, outre ce problème d'équilibre budgétaire annuel, on constate que la nouvelle avance ne répond pas tout à fait à la préoccupation de maîtrise de la dépense qui avait motivé la disparition du PAP. En effet, le coût du prêt sans intérêt sera sensible au niveau des taux d'intérêt de marché<sup>1</sup>, et le nombre d'aides ne sera pas contingenté. Il est vrai que les aides fiscales ne sont pas contingentées non plus, mais s'il se révélait, comme c'est probable, que les surcroits de recettes n'équilibrent pas les nouveaux coûts, l'ensemble pourrait se révéler déséquilibré à terme.

L'existence de ce risque budgétaire fait peser une hypothèque sur les paramètres de l'aide, et donc sur son efficacité en termes de solvabilité des ménages. Le raisonnement de principe n'en reste pas moins valable : il est plus aisé de maîtriser des dépenses budgétaires que des dépenses fiscales.

---

<sup>1</sup> Le professeur Mouillart a calculé qu'aux conditions de septembre 1995, une hausse d'un point du taux des emprunts d'Etat coûterait 1,25 milliard de francs de plus. Cependant, l'arrêté précité prévoit une révision trimestrielle des durées de remboursement de l'aide pour que le montant de la subvention reste constant. Mais ce montant serait probablement relevé si les conditions de l'avance devaient nuire à son efficacité.

**C'est pourquoi votre rapporteur invite le gouvernement à mettre à l'étude un dispositif similaire pour le logement ancien qui pourrait être financé pour reconversion des avantages fiscaux dont celui-ci bénéficie (notamment en matière de grosses réparations).**

D'un point de vue technique, le plus difficile a d'ores et déjà été réalisé avec le prêt à taux zéro. Il semble donc relativement aisé de créer une avance à taux réduit d'un montant plus faible que l'avance à taux zéro. Cela permettrait d'assurer la continuité indispensable entre les marchés du neuf et de l'ancien sans travaux.

*c) Le rôle particulier du "1%" logement*

Le bouclage du financement de l'avance à taux nul doit se faire par un prélèvement de 900 millions de francs sur la participation des employeurs à l'effort de construction, afin de réunir les 7,8 milliards de francs d'AP prévues pour 1996. Le prélèvement est annuel, et sera donc reconduit en 1997.

Votre rapporteur général a contesté l'opportunité de ce prélèvement et proposé une distribution directe de l'avance par les collecteurs interprofessionnels du logement (C.I.L.) en développant six arguments sur lesquels votre rapporteur spécial souhaite revenir très brièvement.

Les trois premiers développent les inconvénients du prélèvement :

- **ce prélèvement sera coûteux en frais de diverses natures**, sans contribuer à la réduction des frais de gestion des CIL, qui sont au demeurant proches de ceux de banques régionales de même taille ;

- **il entrave la cogestion du logement des salariés à laquelle les partenaires sociaux, unanimes sur ce point (patrons et travailleurs), sont très attachés** ;

- **il menace l'équilibre financier du système** qui ne pourra plus répondre à de nouvelles sollicitations à l'avenir.

A contrario, une distribution directe des avances ne présente aucun de ces inconvénients, et présente en outre trois avantages supplémentaires :

- **elle rend la distribution de la nouvelle avance réellement universelle et sans inconvénient concurrentiel**, puisque les prêts principaux doivent toujours être accordés par un établissement de crédit commercial ;

- **cette distribution sera plus efficace**, car les collecteurs connaissent déjà parfaitement ce type de prêt, de faible rémunération et de faible montant <sup>1</sup> ;

---

<sup>1</sup> *Un des reproches assez singulier fait à cette solution serait précisément de rendre la distribution trop efficace !*

- **une meilleure adéquation à la politique sociale du logement serait obtenue**, puisque les particuliers débiteurs des CIL sont généralement plus modestes que la population moyenne visée par la nouvelle avance (67 % des ménages à mois de 3 SMICs, contre 55 % pour la population éligible à l'avance). Qui plus est, ce mode de distribution pourrait favoriser la mobilité du parc HLM.

Le montant global d'avances ainsi distribué pourrait être d'1,5 à 1,8 milliards de francs, permettant au système bancaire de conserver 600 à 900 milliards de francs pour les affecter aux prêts principaux.

## **2. Le financement de la sécurisation**

Il se compose d'une part du financement traditionnel du FGAS et d'autre part de la nouvelle sécurisation, sur laquelle votre rapporteur détient encore peu d'éléments.

### *a) Le financement du FGAS*

Le taux relativement réduit des PAS est permis grâce d'une part à la prise en charge par l'Etat d'une partie du coût du risque et d'autre part à la garantie qu'il accorde en dernier ressort. Cette dernière garantie permet de réduire le taux de couverture obligatoire en fonds propres des établissements de crédits. La réduction de l'incertitude sur le niveau du risque contribue également à limiter la marge des établissements prêteurs.

Le fonds est alimenté conjointement par l'Etat à hauteur de 1,25 % du montant des prêts garantis et par les établissements de crédit à hauteur d'une part de 1,25 % du montant des prêts, d'autre part de 0,2 % de celui des encours.

Afin de ne pas déresponsabiliser les établissements distributeurs dans l'octroi des prêts garantis par le FGAS, un mécanisme d'intéressement aux contrôles des risques a été mis en place.

Ainsi, lorsque pour une génération de prêts consentis par un établissement de crédit, le coût des sinistres excède l'ensemble des cotisations versées par l'Etat et l'établissement prêteur, ce dernier supporte un « malus ». Ce « malus » est toutefois plafonné par un taux de sinistralité maximale au-delà duquel le risque est pris en charge par l'Etat.

Si les cotisations sont supérieures aux sinistres constatés, l'établissement prêteur bénéficie d'un « bonus ».

**Ce mécanisme d'intéressement semble bien fonctionner, puisque fin juin 1995, seuls 38 incidents de paiement avaient été constatés depuis l'origine (juin 1993).**

Les dotations prévues sur le chapitre 65.50/10 au titre de la participation de l'Etat au FGAS ont été les suivantes : 300 millions de francs en 1993, 200 millions de francs en 1994, aucune en 1995, 220 millions de francs en 1996.

Le retard dans la montée en puissance du dispositif en 1993 a laissé disponible dans les comptes de la société de gestion au début de l'année 1994, une avance de l'Etat de 115 millions de francs qui a rendu inutile une dotation budgétaire pour 1995 compte tenu des reports de crédits.

**Malgré des modalités qui ont prouvé leur efficacité, le PAS reste boudé par les grands établissements de crédits commerciaux qui le jugent trop peu rentable. Le précédent ministre du logement avait subordonné un avis favorable de sa part sur une distribution universelle des PAP à un effort de ces établissements sur les PAS. Ils n'auront pas eu à l'accomplir pour bénéficier de l'avance à taux nul.**

#### Répartition de la distribution des PAS

(montant en milliers de francs)

	1995 (jusqu'au 31/08)			
	Nombre de prêts	%	montants	%
Caisses d'Epargne .....	2.115	10,6	482.976	9,1
Crédit foncier de France.....	5.036	25,2	1.506.886	28,4
Banques mutualistes .....	8.033	40,2	1.962.982	37,1
Crédit immobilier .....	4.257	21,2	1.175.330	22,1
Autres établissements.....	556	2,8	175.293	3,3
<b>Total .....</b>	<b>19.997</b>	<b>100</b>	<b>5.303.467</b>	<b>100</b>

#### *b) Le financement de la sécurisation des PAS*

Les modalités de financement de la sécurisation des PAS ne sont pas arrêtées aujourd'hui.

Le ministre du logement prévoit d'y associer les collecteurs du 1 % logement par voie conventionnelle pour un montant de l'ordre de 400 à 500 millions de francs

On peut s'interroger sur la pertinence de ce choix, pour deux raisons :

- d'une part, les collecteurs de la PEEC n'ont aucune connaissance de l'assurance du risque crédit, qui est mieux connue des assureurs ou d'organismes spécialisés tels que SOFARIS ;

- d'autre part, les collecteurs sont plutôt moins compétents que les banquiers et établissements spécialisés dans le domaine du recouvrement. Leur tradition "sociale" les entrave dans cet aspect de la gestion des prêts.

Au total, il est assez singulier d'exclure le 1 % logement de l'avance à taux nul, alors qu'elle correspond à son coeur de métier, et de l'associer à la sécurisation pour laquelle il est mal outillé.

Cette association prendra donc probablement la forme de contribution au financement plutôt que d'une participation aux procédures.

### ***C. APPRECIATION DE LA REFORME AU REGARD DE LA SOLVABILITE DES MENAGES***

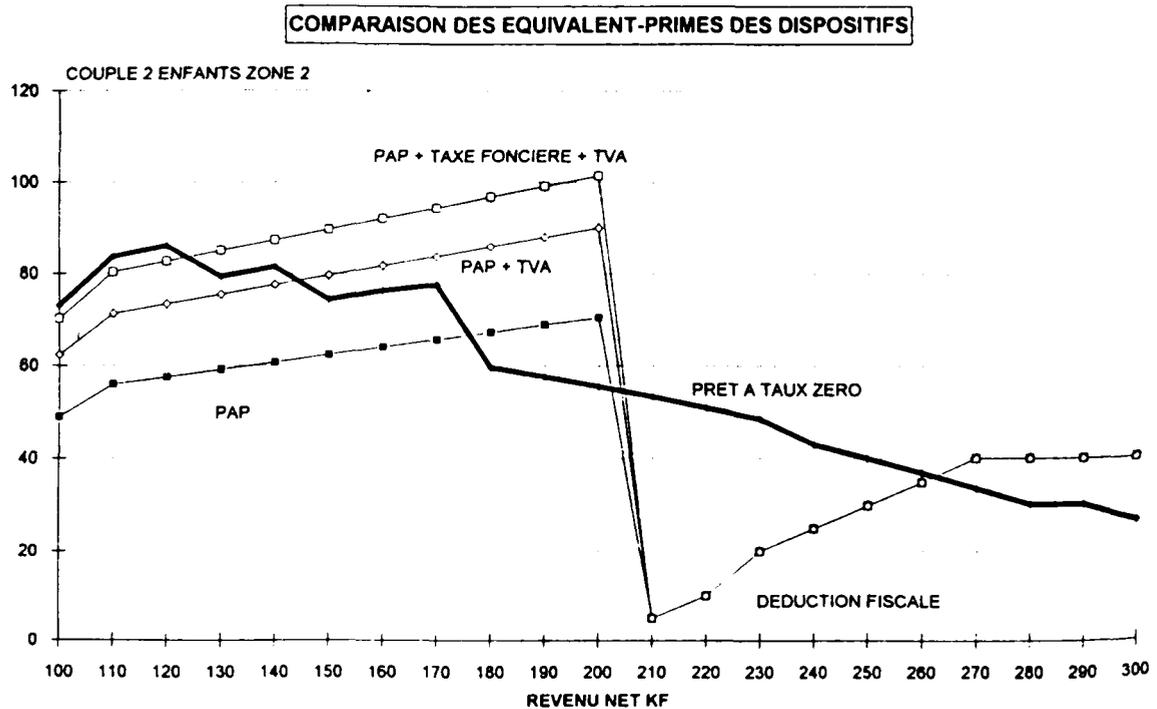
En l'absence de données formelles sur le volet "sécurisation", qui ne peut que contribuer à l'améliorer, l'appréciation relative à la solvabilité des ménages ne peut porter que sur l'avance à taux nul. Globalement, cette appréciation est a priori largement positive, même s'il faut se garder du mirage de la comparaison entre un "avant" où tout était difficile et un "après" où tout deviendrait possible.

#### **1. Un dispositif plus rationnel**

**L'avance à taux nul, accompagnée de la suppression des avantages fiscaux bénéficie de trois qualités éminentes : elle est simple, elle supprime les effets de seuil, elle décroît avec le revenu. Ce sont des progrès considérables par rapport à l'ancienne combinaison : PAP + avantages fiscaux.**

Tout d'abord, le dispositif précédent était compliqué, puisque l'octroi d'un PAP faisait bénéficier son titulaire de trois avantages fiscaux portant de surcroît sur des assiettes très différentes et sans liens entre elles. Il était donc peu incitatif : les accédants ne pouvaient se livrer aux calculs longs et complexes leur permettant de prendre en considération la globalité de l'équation financière. Avec l'avance à taux nul, l'accédant peut d'emblée avoir une idée de ses charges, même si l'avance - contrairement au PAP - devra toujours être complétée par un prêt bancaire principal. En outre, la suppression des avantages fiscaux et leur intégration à la bonification du prêt à taux zéro devraient, toutes choses égales par ailleurs, réduire les besoins d'endettement des ménages.

En second lieu, ce dispositif souffrait d'un formidable effet de seuil, qui se produisait au niveau du revenu d'exclusion du PAP, encore insuffisant pour bénéficier des réductions d'impôt. Ainsi que le met en évidence le graphique suivant, une famille de deux enfants en province maximisait son avantage en percevant 200.000 francs de revenu annuel, et perdait tout dès lors que ce revenu était de 210.000 francs.



Source : Fédération nationale du bâtiment

La troisième qualité de ce dispositif est que l'aide décroît avec le niveau de revenu, ce qui n'était pas le cas du PAP. En particulier, la réduction du taux de TVA sur le terrain à bâtir était d'autant plus forte que ce terrain était plus coûteux. Il en était de même, avec des nuances locales, pour l'exonération de taxe foncière.

Ainsi, pour les ménages les plus modestes bénéficiant d'une avance de 21 ans avec un différé d'amortissement de 17 ans, le montant de l'aide correspond à 89,3 % de l'avance (soit 107.000 francs pour un prêt de 120.000 francs) ; alors que pour les ménages les plus aisés, qui doivent rembourser en 7 ans, ce taux n'est que de 27,3 % (33.000 francs)<sup>1</sup>. **Le nouveau système est donc à la fois plus équitable et plus rationnel, puisque l'effort de solvabilisation croît avec le besoin de solvabilisation correspondant.**

<sup>1</sup> Source : Professeur Michel MOUILLART-CEREVE

## 2. Un système qui n'est pas universellement plus favorable

**En revanche, l'appréciation que l'on peut porter en termes de taux d'effort des ménages est plus mitigée. Il convient sur cet aspect de se placer à deux points de vue : celui de l'accès au crédit ; celui du taux d'effort réel.**

### *a) Un accès au crédit facilité*

Du point de vue de l'accès au crédit, et c'est le raisonnement du ministre du logement, la nouvelle avance est un progrès. D'une part, les établissements financiers ne tiennent pas compte des avantages fiscaux dans leur calcul de la solvabilité d'un ménage. Ces avantages sont trop variables (notamment l'exonération de TFPB) et aléatoires (la réduction d'impôt pour intérêt d'emprunt suppose que l'on soit imposable). Si l'on adopte ce raisonnement, le taux d'effort apparent des ménages est réduit universellement grâce à l'incorporation dans la nouvelle aide d'une partie des avantages fiscaux dont il n'était auparavant tenu aucun compte.

D'autre part et surtout, la gestion de pénurie du PAP avait conduit deux tiers des ménages qui avaient le droit d'en bénéficier à y renoncer, ce qui rendait leurs conditions de crédit beaucoup plus défavorables.

**Il faut cependant se garder de l'assimilation qui a parfois été faite entre l'avance à taux nul et l'apport personnel.** L'avance reste un crédit que l'accédant devra toujours rembourser. Cette assimilation porte en germe des risques de surendettement. Il n'en demeure pas moins vrai qu'un ménage titulaire d'une avance pourra plus facilement accéder à des crédits complémentaires que le même ménage s'il avait dû, tout en répondant aux conditions de ressources du PAP, y renoncer du fait de la pénurie.

### *b) Le taux d'effort réel n'est pas réduit dans tous les cas*

Cependant, ainsi que le graphique précédemment exposé le fait apparaître, les ménages ne gagnent pas tous à la réforme si l'on tient compte de l'équation financière réelle, au-delà de calculs apparents. L'exemple illustré par ce graphique indique qu'une famille avec deux enfants en province est perdante si elle perçoit entre 125.000 F et 205.000 F de revenu annuel.

Selon le professeur Mouillart, aux conditions d'endettement prévalant en 1995, le taux d'effort réel net des ménages dont les revenus ne permettaient pas d'obtenir un PAP, ainsi que celui des ménages très modestes (moins de 3,5 SMICs), diminue ou reste stable. En revanche, le même taux d'effort augmente, souvent sensiblement, pour les ménages percevant en moyenne entre 3 et 4,5 SMICs, dès lors qu'ils auraient obtenu un PAP.

Même en dehors du cas des anciens "papistes", l'avance à taux nul se révèle souvent neutre. Dans la période qui a suivi le lancement de l'avance, les journaux spécialisés ont fourni de multiples exemples de ce type de situation. Votre rapporteur en retient un qui est particulièrement illustratif.

#### Un exemple de comparaison

Investir magazine - n° 1.135 du 21 octobre 1995

*Soit un couple marié, avec deux enfants d'âge scolaire, vivant à Orléans. Le cumul des salaires des conjoints atteint 23.000 F nets par mois. Leur projet : acheter dans une résidence neuve, entourée de verdure, un logement de 80 m<sup>2</sup> proposé à 800.000 F. Grâce à une donation familiale, ils disposent de 300.000 F d'apport personnel. Il leur faut donc emprunter 500.000 F, sachant qu'ils ne doivent pas*

*dépasser 6.900 F environ de mensualités de remboursement.*

*Ce couple a droit à un prêt à taux zéro de 120.000 F, remboursable en sept ans. Mais il peut fort bien renoncer à cette opportunité, ce qui lui permettrait, en échange, de conserver le droit à une réduction de son impôt sur le revenu pendant cinq ans. Quelle est la solution la plus intéressante ?*

#### **Sans le prêt à taux zéro**

- ◆ Emprunt de 500.000 F amortissable sur quinze ans, au taux fixe de 8,5 %, soit 180 mensualités de 4.923,70 F.  
**Coût total du crédit : 386.270 F d'intérêts**
- ◆ Réductions d'impôt pendant cinq ans : 25 % du montant des intérêts annuels pris en compte dans la limite de 44.500 F. Dans notre exemple, cela conduit aux réductions d'impôt suivantes, de la deuxième à la sixième année : 10.460 F, 10.078 F, 9.664 F, 9.212 F, 8.720 F. Au total : 48.133 F.  
**Coût réel de l'emprunt : 338.074 F.**

#### **Avec le prêt à taux zéro**

- ◆ 120.000 F remboursables en sept ans, sans intérêts, soit 84 mensualités de 1.428,75 F.
- ◆ Emprunt bancaire de 380.000 F aux mêmes conditions que ci-contre, soit 180 mensualités de 3.742,01 F.  
**Coût total du crédit : 293.562 F d'intérêts.**
- ◆ Pas de réduction d'impôt.
- ◆ Mensualités globales : 84 mensualités de 5.170,58 F, puis 96 mensualités de 3.742,01 F.

**Le taux effectif du crédit est de 7,05 % avec l'avance à taux nul, de 7,03 % sans cette avance : la neutralité est donc quasi parfaite.**

Votre rapporteur n'omet pas de rappeler que les accédants bénéficient d'une option entre l'avance et la réduction d'impôt. Aussi, certains ménages préféreront-ils sans doute bénéficier de cette réduction. Ce point est positif : les établissements de crédit devront en tenir compte, alors que ce n'était pas le cas auparavant.

**Ces constats ne remettent pas en cause la pertinence de la réforme, la balance défauts/qualités pèse nettement en faveur de ces dernières.** Mais il convient d'en apprécier les effets de manière réaliste, afin que des ménages dont les finances sont fragiles ne se lancent pas inconsidérément dans des opérations d'accession. Leur échec ternirait les effets de la nouvelle aide.

## **II. LA REHABILITATION AU PROFIT DES PROPRIETAIRES OCCUPANTS**

Les efforts budgétaires en faveur de la réhabilitation des logements occupés par leurs propriétaires se concentrent sur les ménages les plus modestes. Pour les autres, l'effort est essentiellement fiscal, et prend la forme de la réduction d'impôt pour grosses réparations reconduite par l'article 57 du présent projet. Votre rapporteur tient à faire ce rappel, car la dépense fiscale associée à ce dernier dispositif sera de 2,2 milliards de francs en 1995, alors que les procédures de résorption de l'habitat insalubre et de la prime à l'amélioration de l'habitat ne représentent guère que 750 millions de francs.

### A. LA PRIME A L'AMELIORATION DE L'HABITAT (PAH)

La prime à l'amélioration de l'habitat est une subvention réservée aux propriétaires occupants dont les ressources ne dépassent pas 70 % des plafonds de ressources PAP. Le taux de base de la subvention est de 20 % (25 % dans les opérations programmées d'amélioration de l'habitat). Ce taux est majoré à 35 % lorsque les ressources sont inférieures à 50 % des plafonds PAP, le tout dans la limite d'une dépense subventionnable de 70.000 F par logement. Lorsque les travaux ont pour objet l'adaptation des logements aux handicapés physiques, la subvention peut atteindre 50 % du coût des travaux dans la limite d'une dépense subventionnable de 40.000 F.

En 1993, deux mesures complémentaires sont intervenues en faveur de la PAH. D'une part, le comité interministériel pour la ville du 9 juillet 1993 a décidé de porter le montant des travaux subventionnable à 85.000 francs par logement dans les OPAH visant à la requalification des copropriétés dégradées. Dans ce cas, le taux de subvention est égal à 25 % du coût des travaux pour les personnes dont les ressources sont au plus égales à 100 % du plafond des PAP, et à 35 % du coût des travaux pour les personnes dont les ressources sont au plus égales à 60 % du même plafond. D'autre part, le comité interministériel pour l'aménagement du territoire du 12 juillet 1993 a décidé de porter le montant des travaux subventionnable à 85.000 F par logement dans les zones rurales d'intervention prioritaire.

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

- amélioration de la sécurité, de la salubrité et de l'équipement du logement ;
- économies d'énergie dans les logements ;
- accessibilité des logements aux handicapés physiques et adaptation des logements aux besoins des travailleurs de nuit.

#### La forte montée en régime de la PAH

(en millions de francs)

	Dotations en LFI		Crédits disponibles (y compris LFR)		Dépenses effectives	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
1992	450,0	441,0	540,0	0	559,0	488,7
1993	400,0	435,5	614,5	127,5	646,8	nd
1994	600,0	490,0	661,4	27,4	728,9	nd
1995	601,0	601,0				

Le nombre de primes accordées a progressé de 52 % entre 1989 et 1994.

PAH	Nombre de primes accordées	Montant moyen unitaire en F
1989	45.127	10.056
1990	49.663	10.179
1991	47.234	10.755
1992	52.276	10.694
1993	60.802	10.638
1994	68.771	10.599

**La dotation prévue pour 1996, 605 millions de francs (après abondement de 5 millions de francs par l'Assemblée nationale en deuxième délibération) sera probablement très insuffisante.**

La PAH connaît une véritable pénurie, qui se traduit par des délais d'attente considérables (18 à 22 mois), alors même que les travaux ainsi financés consistent à mettre les logements aux normes d'habitabilité ordinaire.

#### ***B. LA RESORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE (RHI)***

Deux objectifs sont poursuivis au travers des opérations de RHI :

- un objectif social, éviter de laisser vivre des familles dans certains locaux impropres au logement et les reloger dans des conditions permettant leur réinsertion sociale ;

- un objectif urbanistique qui consiste à supprimer un habitat vétuste (logement insalubre, habitation de fortune, bidonvilles) souvent situé au centre ville, et à construire les logements sociaux nécessaires.

L'Etat participe au financement du déficit de ces opérations à hauteur de 100 % pour la résorption des bidonvilles et de 70 % à 80 % pour les autres types d'habitat insalubre.

Les opérations les plus fréquemment menées ces dernières années ont été des résorptions d'un ou plusieurs îlots insalubres de taille réduite à l'intérieur d'un quartier où se superposent d'autres procédures d'interventions publiques ou privées (Zones d'Aménagement Concertées, OPAH, secteurs sauvegardés...).

### Les crédits de la RHI depuis 1993

(en nombre et en millions de francs)

	Opérations financées	
	Nombre	Montant
1993	42	198,5
1994	51	170,8
1995	nc	148,0

Pour 1995, 148 millions de francs ont été ouverts en loi de finances initiale. Ces crédits seront consommés en totalité en fin d'année 1995.

Pour 1996, il subsiste notamment dans le Nord-Pas-de-Calais, sur le littoral méditerranéen et en région Ile de France des poches importantes d'habitat insalubre qui impliquent la poursuite de l'effort engagé. Le présent projet de loi de finances prévoit de reconduire une dotation de 148 millions de francs.

Par ailleurs, depuis 1995, une enveloppe de 80 millions de francs est réservée chaque année aux opérations RHI dans les DOM et à Mayotte où l'insalubrité et la précarité de l'habitat touchent encore près de 40.000 ménages. Cette priorité est maintenue.

Il convient de souligner que les dotations correspondantes sont transférées sur le budget du ministère de l'Outre-Mer dans le PLF pour 1996.

**L'importance des besoins en PAH comme en RHI indique qu'il subsiste en France un habitat largement dégradé, qui ne correspond pas à un niveau de confort satisfaisant.**

Contrairement à ce qu'on pourrait croire, cette situation va avoir tendance à empirer, pour deux raisons :

- l'une, quantitative, tient au vieillissement du parc de logements qui compte 27,1 millions d'unités en 1993, et qui ne se renouvelle que lentement (1% environ ces dernières années) ;

- l'autre, économique, tient à l'accroissement des difficultés financières d'un grand nombre de ménages, dont la dégradation de nombreuses copropriétés est le reflet.

**La politique budgétaire du logement n'a pas encore pris le virage de cette modification structurelle de l'économie du logement en France.** Elle continue de favoriser très largement la construction neuve, sans garantir la satisfaction des besoins en réhabilitation qui très rapidement se font jour. Pourtant en 1994, 59 % du chiffre d'affaires de la branche bâtiment et travaux publics provenaient de l'entretien-réhabilitation (soit 162 milliards de francs).



## **CHAPITRE IV**

### **LE LOGEMENT LOCATIF : UN RECENTRAGE SUR LA MISSION SOCIALE**

Le budget du ministère du logement intervient dans le logement locatif de deux manières : en subventionnant la construction et la réhabilitation du parc social, et en aidant la réhabilitation du parc privé grâce aux crédits de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

Avec des crédits en baisse aussi bien pour le parc public que pour le parc privé, l'investissement dans le logement locatif n'est clairement pas une priorité du gouvernement. Celui-ci cherche à réorienter le logement locatif vers une mission sociale, en favorisant la construction de logements très sociaux et la mobilité du parc.

#### **I. LE LOGEMENT SOCIAL**

Le logement social est essentiellement de la compétence des organismes d'habitation à loyer modéré (HLM). L'Etat subventionne la construction par le prêt locatif aidé (PLA) et la réhabilitation par les primes à l'amélioration des logements à usage locatif et social (PALULOS). Ces deux types de financement sont regroupés en un seul article budgétaire, dénommé "ligne fongible".

##### **A. LA LIGNE FONGIBLE PLA-PALULOS**

Après avoir atteint un niveau inégalé en 1993, la ligne fongible PLA-PALULOS est sur le déclin, en restant pour 1996 au même niveau qu'en 1995, avec des crédits disponibles inférieurs (du fait de l'ouverture réalisée en loi de finances rectificative de l'été 1995).

Au sein de cette tendance générale, deux sous-tendances se dessinent :

- la construction a la préférence sur la réhabilitation dans la répartition de l'enveloppe ;

- parmi les PLA, les PLA très sociaux sont les plus dynamiques.

### 1. L'évolution récente de la consommation de la ligne

Le tableau suivant donne l'évolution récente du financement PLA

**Nombre de PLA financés par type d'opération**

Années	Neuf	Acquisition- Amélioration	Total
1987	61.767	8.062	69.829
1988	51.636	8.019	59.655
1989	52.874	7.474	60.348
1990	60.039	11.591	71.630
1991	62.731	12.288	75.019
1992	69.001	14.875	83.876
1993	77.738	15.130	92.868
1994	74.764	14.560	89.324

Bien que ce chiffre ait été fréquemment cité, le niveau de 100.000 PLA financés n'a en fait jamais été atteint. Les 92.868 logements financés en 1993 n'en constituent pas moins un record remarquable.

La PALULOS a évolué selon le tableau suivant :

	Consommation locale des crédits en millions de francs		Nombre de logements concernés		Subvention moyenne par logement (hors petits travaux)
	Ensemble	dont petits travaux	Ensemble	dont petits travaux	
1989	1.602,9	45,9	205.351	41.894	9.525 F
1990	2.161,6	74,2	228.353	55.192	12.055 F
1991	2.222,3	56,0	216.229	55.081	13.443 F
1992	2.581,8	69,2	226.213	55.570	14.724 F
1993	2.704,8	59,8	213.223	45.832	15.801 F
1994	2.069,2	78,3	172.696	36.282	14.594 F

Le niveau élevé de la consommation des crédits PALULOS de 1990 à 1994 a correspondu à l'objectif de réhabilitation d'1 million de logements en 5 ans (90-94) décidé par le Président de la République François Mitterrand lors du 50ème congrès HLM de juin 1989.

Malgré l'option prise en faveur des PLA, les besoins à satisfaire à partir de 1995 en matière de réhabilitation du parc locatif social sont estimés à 600.000 logements, dont 250.000 dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

**C'est sur cette base que la convention signée le 17 janvier 1995 entre le Gouvernement et l'Union Nationale des Fédérations d'Organismes d'HLM (UNFOHLM) a retenu un programme de réhabilitation du parc locatif social, portant sur 600.000 logements.**

Ce programme doit être réalisé sur cinq ans (1995-1999), soit un rythme annuel de 120.000 logements réhabilités.

**Répartition des crédits entre PLA et PALULOS**

	1993		1994		1995 (1er semestre)	
	Montant en MF	Loge- ments	Montant en MF	Loge- ments	Montant en MF	Loge- ments
PLA-CDC	3.771,6	73.121	3.668,1	68.575	960,2	nd
PALULOS	2.704,8	213.223	2.069,1	172.696	520,2	nd

En 1993, la part relative des crédits PALULOS a été de 41,8 % et en 1994 de 36 % (à comparer aux 45 % des années 1991-1992).

En 1995, les orientations de la politique du logement ont accordé une priorité au développement de l'offre locative sociale notamment en milieu rural, ce qui se traduit par un maintien à un niveau élevé de la part relative des PLA dans la ligne fongible, sans doute au-delà de 60 %.

**Malgré une incrédulité assez répandue, une progression sensible des PLA-très sociaux au sein de la ligne PLA a été permise par la mobilisation des acteurs concernés : préfets, collectivités locales et organismes HLM. Votre rapporteur se félicite de cet effort remarquable.**

Années	PLAI				PLATS
	1990	1991	1992	1993	1994
Montants de subvention (MF)	229,9	358,2	408,2	426,4	782,0
Nombre de logements financés	5.075	6.334	7.016	6.908	11.078
Montant moyen de subvention (F)	45.315	56.554	58.188	61.731	70.591

PLAI : PLA d'insertion

PLATS : PLA très social

L'année 1995 devrait confirmer ces tendances : déclin général, priorité aux PLA et parmi eux aux PLA-T.S.

#### Consommation des crédits au 30 août 1995

(en millions de francs)

	30/08.1994	30/08/1995	95/94
PLA CDC	1.947	1.288	- 34 %
Palulos	1.193	736	- 38 %
PLA très sociaux	252	420	+ 83 %
PLA-CFF*	751	423	- 44 %

\*Volumes de prêts

## 2. L'évolution des conditions de financement : le livret A

Les PLA sont adossés sur le livret A des caisses d'épargne<sup>1</sup>

Après avoir connu une grave décollecte au début des années 1990, alors que le programme de logements sociaux était très ambitieux, la situation du livret A s'est améliorée en 1994. L'année 1995 pourrait s'achever sur une nouvelle décollecte. Globalement cependant, les conditions de financement des PLA par le livret A sont beaucoup moins tendues, d'une part parce que le programme de logements sociaux se réduit, d'autre part parce que la réorientation de la fiscalité de l'épargne à partir de 1996 devrait favoriser à nouveau le livret A.

#### Variation des encours de dépôts centralisés à la Caisse des dépôts et consignations

<sup>1</sup> 684,2 milliards de francs d'encours le 30 septembre 1995.

(milliards de francs)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Total livrets A &amp; B</b>	- 9,3	- 12,7	- 35,3	- 52,3	- 49,0	- 52,2	- 33,2	+ 10,2
dont CEP <sup>(1)</sup>	- 7,6	- 12,9	- 26,6	- 37,3	- 27,7	- 30,9	- 21,0	+ 7,6
CNE <sup>(2)</sup>	- 1,7	+ 0,2	- 8,7	- 14,1	- 21,9	- 21,3	- 12,2	+ 2,6

(1) Caisses d'épargne écureuil

(2) Caisse nationale d'épargne (La Poste)

Sur un an glissant au 30 juin 1995, la décollecte s'établit globalement à 8,3 milliards de francs.

(milliards de francs)

	2ème trimestre 1994	Cumul au 30.06.94	2ème trimestre 1995	Cumul au 30.06.95
Livret A CEP	2,7	- 3,9	- 4,7	- 8,5
Livrets A et B CNE	- 1,6	- 1,0	- 1,0	0,2
<b>TOTAL</b>	<b>1,1</b>	<b>- 4,9</b>	<b>- 5,7</b>	<b>- 8,3</b>

Ce retour à une décollecte sur le livret A provient du niveau élevé des taux à court terme sur le semestre et du fort développement des comptes à terme dans les Caisses d'Épargne, qui ont bénéficié en 1995 d'une fiscalité plus favorable.

Le présent projet de loi de finances revient dès 1996 sur cette situation, en supprimant notamment l'abattement de 8.000 F/16.000 F sur les revenus de ce type de compte.

### 3. Les enveloppes prévues pour 1996

Les crédits du logement social pour 1996 poursuivent la tendance observable dès 1994. Le programme physique réalisable est probablement surestimé.

Le montant de subvention par PLA-TS s'est révélé beaucoup plus cher que le montant théorique (+ 40 % pour 43.000 F prévus)<sup>1</sup>. Il en a été de même, à un moindre degré, pour les PLA (+ 13 % pour 49.000 F prévus)<sup>2</sup> et les PALULOS (+ 7 %).

Dès lors, avec 5,5 milliards de francs d'autorisations de programme et la priorité affichée en faveur du PLA-TS, il est peu probable que le programme physique de 60.000 PLA ordinaires et 120.000 PALULOS puisse être tenu.

**Les estimations de l'Union des HLM**

	<b>Programme budgétaire annoncé</b>	<b>Programme budgétaire réalisable</b>	<b>Ecart en %</b>
PLA	60.000	52.000	- 13 %
PLATS	20.000	12.000	- 40 %
<b>TOTAL PLA</b>	<b>80.000</b>	<b>64.000</b>	<b>- 20 %</b>
<b>PALULOS</b>	<b>120.000</b>	<b>112.000</b>	<b>- 7 %</b>

**B. LES REFORMES RECENTES ET A VENIR**

Les réformes en cours et à venir concernant le parc locatif social s'inscrivent dans la même cohérence à deux volets que le budget :

- un accroissement de l'autonomie financière des organismes ;
- un recentrage sur les missions sociales.

La tentative de prélèvement des produits de trésorerie ne pouvait s'inscrire dans cette cohérence. Fort heureusement, le gouvernement y a renoncé sous la pression de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

---

<sup>1</sup> On peut d'ailleurs observer que l'objectif de 20.000 PLATS pour 1995 pourra difficilement être atteint avec les 1.282 millions de francs disponibles. Seuls 18.160 seraient réalisables au coût unitaire constaté en 1994.

<sup>2</sup> A partir du 1er juillet 1996, la subvention associée à chaque PLA sera calculée en fonction de la surface utile (surface habitable + 1/2 surface des autres parties privatives) et non plus de la surface corrigée. Son taux sera de 12 % du prix de l'opération (et non plus 12,7 %).

Trois réformes importantes sont à l'ordre du jour : celle des attributions, celle de la vente des logements et enfin la systématisation des surloyers. Votre rapporteur ne s'intéressera cette année qu'aux deux dernières. La première, mise en oeuvre par la circulaire du 26 avril 1994 à la suite du rapport ERIGNAC, connaît une application significative, mais fait l'objet de réflexions complémentaires de la part de l'actuel gouvernement.

### 1. La vente de logements HLM

Le protocole signé le 20 avril 1994 entre le ministre du logement et l'Union des HLM a pour objectif de favoriser un développement soutenu de la vente des logements HLM à leurs occupants. Parallèlement, la loi du 21 juillet 1994 relative à l'habitat a modifié l'article L.443-7 du code de la construction et de l'habitation de façon à ce que tout organisme d'HLM soit désormais appelé à définir sa politique de vente par une délibération annuelle obligatoire de son conseil d'administration.

Les résultats connus pour 1994, ne sont pas encore spectaculaires. Il conviendra de les observer attentivement pour 1995, première année pleine de mise en oeuvre.

Résultats de l'enquête sur la vente de logements HLM

Départements	Nombre de ventes en 1993	Nombre de ventes en 1994	Prix moyen de cession en 1994 (Francs)	Produit net encaissé en 1994 (en francs et par logement)
01 AIN	19	14	489.000	310.500
02 AISNE	1	2	252.000	238.000
03 ALLIER	1	0	/	/
04 ALPES HTES PROVENCE	0	0	/	/
05 ALPES (HAUTES)	0	0	/	/
06 ALPES MARITIMES	427	34	300.000	161.071
07 ARDECHE	1	67	242.405	/
08 ARDENNES	23	30	181.650	112.903
09 ARIEGE	0	0	/	/
10 AUBE	103	78	242.300	184.100
12 AVEYRON	18	1	325.000	211.730
13 BOUCHES DU RHONE	72	48	233.000	178.000
14 CALVADOS	1	2	53.000	0
15 CANTAL	0	0	/	/
16 CHARENTE	10	18	233.790	139.290
17 CHARENTE MARITIME	2	3	217.000	209.952
18 CHER	0	5	235.000	159.137
19 CORREZE	0	5	259.000	131.966
20 CORSE	0	0	/	/
21 COTE D'OR	49	41	353.457	239.343
22 COTES D'ARMOR	1	1	257.702	244.483

Départements	Nombre de ventes en 1993	Nombre de ventes en 1994	Prix moyen de cession en 1994 (Francs)	Produit net encaissé en 1994 (en francs et par logement)
23 CREUSE	0	1	370.000	10.000
24 DORDOGNE	0	0	/	/
25 DOUBS	14	35	269.500	200.500
26 DROME	2	11	525.000	168.352
27 EURE	80	4	377.500	188.000
28 EURE ET LOIR	6	21	167.673	155.987
29 FINISTERE	13	5	159.000	50.000
30 GARD	147	56	309.500	20.236
31 HAUTE GARONNE	26	30	230.000	93.093
32 GERS	0	2	253.125	109.085
33 GIRONDE	145	239	334.146	159.900
34 HERAULT	0	26	301.500	164.200
35 ILLE ET VILAINE	15	15	444.500	175.175
36 INDRE	0	0	/	/
37 INDRE ET LOIRE	36	38	275.000	123.580
38 ISERE	11	22	332.500	219.500
39 JURA	1	1	210.000	/
40 LANDES	1	24	194.956	132.820
41 LOIR ET CHER	0	0	/	/
42 LOIRE	80	15	176.400	126.168
43 LOIRE (HAUTE)	1	7	281.745	74.012
44 LOIRE ATLANTIQUE	14	13	295.625	195.768
45 LOIRET	5	9	225.833	170.833
46 LOT	0	0	/	/
47 LOT ET GARONNE	8	8	325.588	237.708
48 LOZERE	0	0	/	/
49 MAINE ET LOIRE	236	452	238.895	21.500
50 MANCHE	0	0	/	/
51 MARNE	101	5	209.502	/
52 MARNE (HAUTE)	10	5	112.000	/
53 MAYENNE	0	1	190.000	0
54 MEURTHE ET MOSELLE	236	486	146.000	104.400
55 MEUSE	0	4	180.000	165.000
56 MORBIHAN	0	0	/	/
57 MOSELLE	421	430	171.340	99.625
58 NIEVRE	0	1	113.676	104.076
59 NORD	444	376	212.498	163.049
60 OISE	71	120	308.500	245.500
61 ORNE	0	20	93.450	/
62 PAS DE CALAIS	349	280	186.194	151.922
63 PUY DE DOME	14	40	199.116	150.490
64 PYRENEES ATLANTIQUES	0	0	/	/
65 PYRENEES (HAUTES)	4	10	260.000	/
66 PYRENEES ORIENTALES	0	16	120.000	/
67 RHIN (BAS)	3	5	211.824	175.915
68 RHIN (HAUT)	65	45	327.493	233.752
69 RHONE	62	65	346.766	186.866
70 SAONE	0	28	800.000	100.000

Départements	Nombre de ventes en 1993	Nombre de ventes en 1994	Prix moyen de cession en 1994 (Francs)	Produit net encaissé en 1994 (en francs et par logement)
71 SAONE ET LOIRE	34	39	235.686	144.364
72 SARTHE	12	12	189.500	115.186
73 SAVOIE	8	0	/	/
74 SAVOIE (HAUTE)	0	3	430.600	315.050
75 PARIS	0	0	/	/
76 SEINE MARITIME	38	181	246.716	164.817
77 SEINE ET MARNE	25	359	350.000	60.000
78 YVELINES	28	12	461.330	304.600
79 DEUX SEVRES	1	0	/	/
80 SOMME	0	11	182.720	167.667
81 TARN	0	8	158.750	147.573
82 TARN ET GARONNE	4	0	/	/
83 VAR	29	0	/	/
84 VAUCLUSE	14	41	280.000	164.000
85 VENDEE	0	0	/	/
86 VIENNE	24	28	232.337	164.642
87 VIENNE (HAUTE)	0	0	/	/
88 VOSGES	2	4	92.000	58.829
89 YONNE	5	54	302.617	93.319
90 TERRITOIRE DE BELFORT	39	39	265.762	254.342
91 ESSONNE	26	21	448.810	261.072
92 HAUTS DE SEINE	0	6	418.500	297.000
93 SEINE SAINT DENIS	0	1	225.000	/
94 VAL DE MARNE	0	/	/	/
95 VAL D'OISE	44	38	588.143	428.412
971 GUADELOUPE	36	61	268.688	196.708
972 MARTINIQUE	23	37	150.802	86.623
973 GUYANE	5	13	343.666	96.770
974 REUNION	317	225	189.872	145.135
ST PIERRE & MIQUELON	-	-	-	-
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>4.305</b>	<b>4.527</b>		

La modicité des prix de cession permet de penser que les ventes de logements HLM sont une modalité utile d'accès sociale.

## 2. La systématisation du surloyer

Votre rapporteur avait fait sienne une suggestion de la Cour des comptes tendant à la systématisation du surloyer lors du débat sur le budget de 1995<sup>1</sup>, à dire vrai sans trop croire qu'une application serait

<sup>1</sup> Rapport général n° 79 (1994-1995) Jean Arthuis - Tome III - Annexe 32 - Henri Collard page 60

**mise en oeuvre. C'est donc avec une satisfaction inespérée qu'il salue le courage du ministre du logement sur ce dossier.**

Le Premier ministre a ainsi déposé le 31 octobre un **projet de loi relatif <sup>1</sup>au supplément de loyer de solidarité** sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Ce projet de loi, s'il est adopté, rendrait obligatoire le surloyer dans les logements sociaux, à l'exception de ceux situés dans les zones urbaines sensibles définies en application de la loi d'orientation sur la ville.

Il aura été précédé par le présent projet de loi de finances, qui institue une taxe sur les logements occupés par des locataires dépassant les plafonds de ressources de plus de 40 %. Cette taxe devrait coûter 525 millions de francs aux bailleurs sociaux en 1996.

Ces mesures sont excellentes, car la liberté laissée aux organismes a conduit à une pratique inéquitable du surloyer, et a contribué à l'engorgement du parc social.

En 1994, la Cour des Comptes évaluait à 300.000 (sur 900.000) le nombre de ménages dépassant les plafonds assujettis à un surloyer. Selon le ministère du logement, 50 % des organismes HLM utilisent le surloyer en France. Cette proportion est de 75 % en Ile-de-France.

Le surloyer moyen est actuellement très modique : 150 francs par mois. La recette globale des surloyers, 400 millions de francs, est à rapprocher du montant total des recettes locatives des HLM (environ 58 milliards de francs, soit 0,7 %). Cette proportion serait elle-même à mettre en relation avec le pourcentage moyen de ressources des ménages situé au-dessus des plafonds. A défaut de cette comparaison, qui serait la plus rigoureuse, **on peut rapprocher ces 0,7 % de rentrées locatives des 22,6 % de ménages qui excèdent les plafonds de ressources.** On voit donc que le surloyer, disparate, minoritaire, n'est de surcroît pas proportionnel à l'excédent de ressources des ménages.

**Proportion de locataires excédant les plafonds de ressources (P)**

	Pourcentage	Nombre
<b>R ≥ P</b>	<b>22,6 %</b>	<b>769.000</b>
Dont R ≥ 1,4 P	12,2%	231.000
Dont R ≥ 1,6 P	7,1 %	94.800
Dont R ≥ 1,8 P	1,9 %	64.000

*P : plafond de ressources des locataires de logements financés par prêt locatif aidé (PLA) ; R : ressources des ménages*

*Source : ministère du logement*

---

<sup>1</sup>projet de loi n° 2.319 - Assemblée nationale - Xe législature

Si l'on retient, comme la Cour des Comptes, qu'un tiers des ménages acquitte un surloyer, le surloyer moyen par ménage qui l'acquitte est de 1.560 francs par an. Réparti sur l'ensemble des ménages excédant les plafonds de ressources, il n'est plus que de 520 francs par an.

L'enquête-logement de 1992 a mis en évidence un blocage dramatique du parcours résidentiel des ménages, qui n'est pas étranger à l'accroissement des besoins en logements sociaux. Il serait inexact d'attribuer ce blocage à la suppression de l'obligation des surloyers par la loi de 1986. Mais celle-ci s'est révélée être un facteur aggravant dans les circonstances de la fin des années 1980.

La cause fondamentale de ce blocage est le recul de l'accession à la propriété. Entre 1984 et 1988, 368.000 locataires HLM avaient accédé à la propriété. Ils n'étaient plus que 210.000 (- 43 %) entre 1988 et 1992. Par contre-coup, les HLM ont accueilli 86.000 ménages de moins dans cette période que dans la période précédente, avec un taux de renouvellement dérisoire de 4,1 % des logements.

Certes, la diminution drastique du nombre de prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) dans cette période a eu un effet désastreux : 146.000 locataires HLM avaient accédé grâce au PAP entre 1984 et 1988, ils n'étaient plus que 52.000 de 1988 à 1992. Mais cette chute s'est accompagnée de la forte hausse des prix réels de vente, observable entre 1985 et 1990, rendant très difficile une opération d'accession pour les ménages modestes et moyens, compte tenu de taux d'intérêt réels égaux à 6 %.

**L'avantage relatif dont bénéficient les locataires de logements sociaux par rapport au marché s'est accru considérablement de ce fait, tant vis-à-vis des prix d'achat de logements que vis-à-vis -dans une moindre mesure- des loyers<sup>1</sup>. C'est à ce stade que l'absence de surloyer a joué un rôle aggravant : les ménages aisés vivant en HLM bénéficient d'une rente de situation fortement accrue par défaut. Même s'ils peuvent accéder ou louer dans le secteur libre, ils n'y ont aucun intérêt, d'autant que les progrès en construction et réhabilitation des logements sociaux ont rendu leur attrait proche de celui des logements du secteur libre.**

On comprend dès lors pourquoi le surloyer peut contribuer à dégeler au moins partiellement la situation. Les 231.000 ménages concernés, tout en n'étant pas obligés de quitter les lieux, y seront incités, car **leur pouvoir d'achat en logements est augmenté grâce au prêt sans intérêt, tandis que leur taux d'effort locatif sera également augmenté.**

Il est bien entendu difficile d'apprécier l'impact probable de ce dispositif d'autant que les bailleurs sociaux tenteront - légitimement de leur point de vue - de le limiter. De plus, le surloyer ne permettra pas -cela n'aurait pas été souhaitable- de rapprocher très sensiblement le niveau des loyers HLM les plus élevés à celui des loyers du marché, ni a fortiori de celui des prix d'achat.

---

<sup>1</sup> Par exemple, le loyer mensuel moyen à Paris pour une nouvelle location est couramment de 90 francs par mètre carré, alors que le plafond PLA est de 35 francs par mètre carré.

## II. LE LOGEMENT LOCATIF PRIVE

Le logement locatif privé bénéficie d'aides de l'Etat au travers de l'établissement public "agence nationale pour l'amélioration de l'habitat" (ANAH). La dotation de cet organisme, de 2,25 milliards de francs en 1996, et en forte régression par rapport aux crédits disponibles de 1995 (2,476 milliards de francs) et en forte disproportion vis-à-vis du rendement escompté (3 milliards de francs) de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB)<sup>1</sup>, acquittée au taux de 2,5 % des loyers par les propriétaires de logements vieux de plus de 15 ans.

### Fonctionnement des aides de l'ANAH et dotation 1995

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

Le taux peut être aussi porté de 40 à 70 % lorsque le logement est destiné à un ménage défavorisé dans le cadre des programmes sociaux thématiques (PST).

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

Pour 1995, la subvention d'investissement de l'ANAH prévue par la loi de finances initiale, s'élevait à 2.500 millions de francs en AP et 2.300 millions de francs en CP.

La subvention d'investissement de l'ANAH a été réduite de 40 millions de francs au titre de la participation de l'Agence au financement des études d'OPAH. Dans un deuxième temps, la subvention a été amputée de 575 millions de francs en AP, par redéploiement budgétaire.

Dans la loi de finances rectificative, une dotation complémentaire de 591 millions de francs a été accordée, dont 303 millions de francs affectés au programme d'urgence en faveur des plus démunis. Au total, les crédits s'établissent donc à 2.476 millions de francs en AP pour 1995.

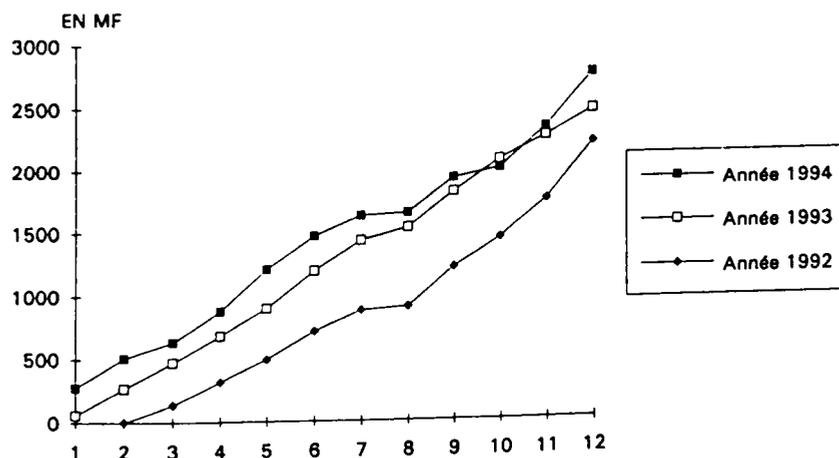
La consommation des crédits à fin juillet 1995 s'élève à 1.285 millions de francs, soit 52,2 % du budget initial d'intervention pour 1995 (2.460 millions de francs).

---

<sup>1</sup> La TADB, qui finançait directement l'ANAH, a été affectée au budget général par la loi de finances pour 1988 (article 42).

Le graphique ci-dessous présente la répartition des engagements sur l'année pour les trois derniers exercices.

Engagements ANAH - Cumul à la fin de chaque mois



L'augmentation des dotations depuis 1993 a permis de réduire le nombre de dossiers en attente.

Situation au	Nbre de dossiers en instance	Montant en MF
1er janvier 1993	7.299	312
1er janvier 1994	19.613	776
1er janvier 1995	10.997	472
1er Août 1995	8.581	308

**Dans la période récente, l'ANAH s'est vu attribuer deux rôles nouveaux : faire participer le parc privé à l'effort en faveur des plus démunis (voir chapitre suivant), résorber la vacance de logements et de locaux pouvant être transformés en logements.**

Jusqu'à la fin 1991, les logements vacants ainsi que les logements acquis récemment n'étaient recevables aux aides de l'ANAH qu'à titre dérogatoire.

La double dérogation (vacant et acquis récemment) n'était accordée qu'en OPAH et PST. Depuis 1992, ces deux catégories de logement sont recevables sans restriction.

De plus, depuis avril 1993, les opérations de transformation de locaux (commerces, bureaux, combles, anciens hôtels) en logements sont subventionnables, à titre dérogatoire, par l'ANAH à condition que ces locaux soient situés dans un immeuble à usage principal d'habitation.

Enfin, depuis novembre 1993, les associations agréées pour le logement des personnes défavorisées peuvent bénéficier de subventions pour la remise en état de logements vacants qui leur sont loués par des propriétaires privés et qu'elles sous-louent à des personnes défavorisées.

Année 1994

Secteur d'intervention	Nombre de logements améliorés (1)	Nombre de logements améliorés mis sur le marché (2)	% (2) / (1)	Nombre de logements mis sur le marché et mis aux normes*
Diffus	60.900	27.900	46 %	25.400
OPAH	17.300	11.600	67 %	10.800
PST	3.600	2.700	77 %	2.600
<b>Ensemble</b>	<b>81.800</b>	<b>42.200</b>	<b>52 %</b>	<b>38.800</b>

*\*normes minimales d'habitabilité*

En 1994 52 % des logements améliorés grâce à l'ANAH étaient initialement vacants.

Les 42.200 logements anciennement vacants ont été remis sur le marché après l'une des réhabilitations suivantes :

Type de transformation	Nombre de logements	%
Améliorations de logements sans transformation	33.300	79 %
Transformations de locaux en logements	1.800	4 %
Divisions de logements	3.400	8 %
Regroupements de logements	800	2 %
Restructurations complètes d'immeuble	2.900	7 %
<b>Ensemble</b>	<b>42.200</b>	<b>100 %</b>

**Plus de 20 % des logements réhabilités en 1994 ont donc fait l'objet d'une tranformation lourde.**

## CHAPITRE V

### LES EXIGENCES COUTEUSES DE LA SOLIDARITE

Après l'accession à la propriété, la seconde priorité du gouvernement est le logement de nos concitoyens en difficulté. Mais autant le gouvernement fait preuve d'audace pour remédier à une situation ubuesque aux termes de laquelle des centaines de milliards de francs ont été engloutis par le système bancaire pour construire des bureaux vides alors que des centaines de milliers de personnes vivent dans la rue, autant il fait preuve d'atermoiements pour résoudre le problème de l'explosion des aides à la personne.

#### I. LE LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS

La politique du logement des ménages les plus modestes fait appel à quatre vecteurs financiers principalement : le PLA très social, la ligne d'hébergement d'urgence, l'ANAH et les Fonds de solidarité (FSL).

##### A. LA POLITIQUE D'URGENCE ET D'INSERTION

➤ Le PLA-TS (logements d'insertion) fait l'objet d'un taux de subvention de 20 % (qui peut aller jusqu'à 25 % par dérogation préfectorale). Il est destiné aux personnes percevant moins de 60 % des plafonds de ressources PLA. Le loyer maximal est de 80 % de celui d'un logement PLA. Depuis février 1995, son taux d'intérêt est de 4,8 % (contre 5,8 % auparavant).

En 1994, le programme de PLA-TS a été porté de 10.000 logements financés prévus en loi de finances initiale à 20.000 dans le cadre du plan en faveur du logement des plus démunis. Pour 1995, 20.000 PLA-TS ont été programmés en loi de finances initiale et dans le cadre du plan d'urgence une dotation supplémentaire de 465 millions de francs a été ouverte en loi de finances rectificative de printemps.

➤ La ligne budgétaire d'hébergement d'urgence a été créée en collectif budgétaire de 1993 pour subventionner la réalisation d'opérations d'hébergement d'urgence et de logement temporaire. La dotation budgétaire,

de 100 millions de francs, a été reconduite en loi de finances initiale pour 1994 et en 1995 <sup>1</sup>.

Le bénéfice des subventions a été ouvert aux organismes HLM, aux Sociétés d'Economie Mixte, aux collectivités locales et à leurs groupements, aux CCAS et à tous les organismes (notamment la SONACOTRA) et associations oeuvrant dans le domaine de l'insertion par le logement.

Le taux de subvention est fixé à 50% maximum de la dépense toutes taxes comprises, non plafonnée.

Depuis le lancement du programme d'hébergement d'urgence et de logement temporaire en 1993, 153 millions de francs de subventions ont été accordés dont 89,3 millions de francs en Ile de France et 63,7 millions de francs en province.

Sur les 333 opérations financées, 85 ont concerné l'Ile de France et 248 la province. Le nombre de logements ou places créés peut être estimé à 4.812 dont 1.891 en Ile de France et 2.921 en province.

le taux de subvention moyen se situe autour de 39 % (37 % en Ile de France et 43 % en province).

Le coût moyen par logement ou place est de 81.164 F et le montant moyen de subvention par logement ou place est de 31.778 F.

Les opérations sont de natures extrêmement diverses mais consistent, dans leur grande majorité, en la création de structures d'accueil d'urgence (centres d'hébergement, foyers, résidences ou hôtels sociaux) ou de logements temporaires dits logements-passerelles (mobilisation du patrimoine vacant de l'Etat et des collectivités territoriales).

➤ la loi de finances rectificative de l'été a décidé le financement de 20.000 logements supplémentaires d'urgence et d'insertion. Bien que le ministre du logement ait annoncé une répartition par moitié entre les deux types d'habitation, la répartition des crédits correspond davantage à 8.000 logements d'insertion et 12.000 logements d'urgence (dont 10.000 avant la fin de l'année).

#### Les objectifs de logements d'urgence et d'insertion

- Ile de France .....	7.000
- Nord-Pas de Calais.....	2.300
- Rhône alpes .....	1.400
- PACA .....	1.000
- Pays de la Loire .....	1.000
- Aquitaine .....	800
- Bretagne .....	800
- Languedoc-Roussillon .....	700
- Midi-Pyrénées.....	700

---

<sup>1</sup> D'où sont sobriquet de "ligne des 100 millions de francs".

- Centre.....	600
- Lorraine.....	600
- Haute-Normandie.....	500
- Auvergne.....	400
- Picardie.....	400
- Bourgogne.....	300
- Basse-Normandie.....	300
- Poitou-Charentes.....	300
- Alsace.....	200
- Champagne-Ardennes.....	200
- Franche-Comté.....	200
- Limousin.....	200
- Corse.....	100
.....	----
<b>TOTAL.....</b>	<b>20.000</b>

L'enveloppe de 465 millions de francs ouverte en loi de finances rectificative 1995 au titre des PLA-TS a été répartie ainsi entre les régions, en fonction de l'objectif de 8.000 logements

- Alsace.....	1,93
- Aquitaine.....	20,27
- Auvergne.....	6,69
- Bourgogne.....	5,37
- Bretagne.....	19,68
- Centre.....	17,59
- Champagne-Ardennes.....	6,12
- Corse.....	0,72
- Franche-Comté.....	4,65
- Ile de France.....	186,35
- Languedoc-Roussillon.....	10,09
- Limousin.....	2,54
- Lorraine.....	11,42
- Midi-Pyrénées.....	8,84
- Nord-pas de Calais.....	44,74
- Basse-normandie.....	6,98
- Haute-Normandie.....	15,17
- Pays de la Loire.....	19,86
- Picardie.....	9,66
- Poitou-Charentes.....	8,34
- provence Alpes-Côte d'Azur.....	16,82
- Rhône-Alpes.....	41,16
.....	-----
<b>TOTAL.....</b>	<b>465,00</b>

60 % de ces crédits étaient délégués au niveau local début août.

La ligne d'hébergement d'urgence a, quant à elle, été abondée de 400 millions de francs .

Jusqu'au 31 mars 1996, les subventions sont accordées sur décision du préfet de département dans la limite de certains plafonds. Au-delà de ces plafonds et pour certaines opérations (achats d'hôtels meublés), le décision de subvention est prise par un comité interministériel de pilotage national et sont notifiées au préfet de département par le directeur de l'habitat et de la construction.

Les opérations subventionnables doivent créer des capacités nouvelles disponibles toute l'année et être mobilisables sur une durée minimale de 5 années, sauf en cas de coûts extrêmement faibles.

Un premier bilan de cette action a été tiré par le ministre le 28 septembre. Les résultats communiqués par les préfets au 15 septembre sont les suivants : 8.268 logements sont au stade opérationnel et devraient pouvoir accueillir des familles avant la fin de l'année.

**Répartition régionale des 8.268 logements d'urgence "opérationnels" le 15 septembre 1995**

- Ile de France .....	2.995
- Nord-Pas de Calais.....	835
- Languedoc-Roussillon .....	621
- Rhône-Alpes .....	499
- Midi-Pyrénées.....	367
- Aquitaine .....	354
- PACA .....	285
- Pays de la Loire .....	284
- Alsace.....	243
- Bretagne .....	233
- Champagne-Ardennes .....	228
- Lorraine .....	217
- Centre .....	197
- Bourgogne .....	169
- Picardie.....	166
- Franche-Comté .....	151
- Poitou-Charentes.....	145
- Haute-Normandie.....	140
- Limousin .....	67
- Basse-Normandie.....	50
- Auvergne .....	23
- Corse .....	0

Les opérations doivent aboutir en priorité à la création de véritables logements et non pas d'hébergements collectifs. Pour les créations ou réhabilitations de tels locaux, chaque famille doit disposer d'un espace privatif, seuls les équipements sanitaires et de cuisine pouvant être communs à quelques familles. Les opérations concernant des chambres à partager par plus de 3 personnes n'appartenant pas à la même famille sont exclues. De même, les normes de peuplement de l'allocation de logement doivent être respectées. Enfin, sont exclus les locaux

rattachés à des structures d'hébergement mais non strictement liés à l'hébergement et non mis à la disposition exclusive des occupants (accueil de jour, restaurant public, banque alimentaire...)

A la fin du mois d'août 1995, le ministre du logement a annoncé avoir demandé la réquisition de 500 logements appartenant à des propriétaires institutionnels pour contribuer au plan d'urgence.

#### ***B. LE ROLE DE L'ANAH EN FAVEUR DE L'INSERTION***

Le régime des aides de l'ANAH, à destination du parc locatif privé, permet l'octroi de subventions majorées (allant jusqu'à 70 %) dans le cas où les logements sont attribués à des ménages défavorisés, notamment dans le cadre des Programmes sociaux thématiques (PST). Le loyer est plafonné et le logement fait l'objet d'une convention ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL).

En 1993, une nouvelle aide majorée de l'ANAH a été créée au titre des interventions spéciales à caractère social. Le bénéfice de ces subventions est ouvert aux associations agréées par le préfet, qui louent un logement du parc privé et le mettent à disposition de personnes défavorisées.

Par ailleurs, le plafond des travaux subventionnables est dorénavant de 40.000 F pour toutes les interventions spéciales à caractère social de l'ANAH.

En 1995, dans le cadre du plan d'urgence, certaines subventions de l'ANAH ont été majorées afin de réduire le nombre de logements vacants et d'accélérer la remise sur le marché locatif de logements privés destinés à accueillir des ménages défavorisés. Une dotation de 303 millions de francs a été ouverte pour financer ce plan.

Les mesures correspondantes sont les suivantes :

- les logements vacants (inoccupés depuis le 1er juillet 1994) remis sur le marché et conventionnés peuvent bénéficier d'une majoration de la subvention de 20.000 F par logement si le logement fait l'objet d'une convention avec l'Etat ;

- les interventions spéciales à caractère social concernent une nouvelle catégorie : les travaux réalisés par les propriétaires à condition qu'il concluent un contrat de location avec un organisme agréé qui le met à disposition de personnes défavorisées ;

- une majoration de 10.000 F de la subvention si le logement est vacant depuis le 1er juin 1995, pour les travaux réalisés, dans le cadre des interventions à caractère social, par un organisme agréé ou par un propriétaire ;

- la création des logements "d'insertion privés" : en dehors des périmètres couverts par un PST, le logement bénéficie d'aides du niveau de celles attribuées en PST si le logement fait l'objet d'une convention avec l'Etat et à condition que le propriétaire s'engage à louer à des personnes défavorisées ;

- la majoration de la subvention de l'ANAH pour les logements vacants (inoccupés depuis le 1er juillet 1995) loués dans le cadre des PST et des logements d'insertion privés ; pour les transformations en logements de locaux non destinés à cet usage, la condition d'ancienneté de la vacance n'est pas exigée.

### **C. LES FONDS DEPARTEMENTAUX DE SOLIDARITÉ POUR LE LOGEMENT**

Dans le cadre de la politique en faveur du logement des ménages les plus modestes, les FSL se révèlent être des partenaires de plus en plus importants, notamment pour l'accompagnement social.

Chaque FSL bénéficie d'une participation obligatoire de l'Etat et du Conseil général, ce dernier devant verser au moins autant que l'Etat. Les autres partenaires du logement (collectivités locales, organismes bailleurs, Caisses d'Allocations Familiales, collecteurs du "1 %",...) sont invités à participer volontairement au financement de ces fonds.

#### **Evolution de la part de l'Etat au financement des FSL**

(Crédits disponibles - en millions de francs)

1992	1993	1994	1995
172,1	172,3	208	330

En 1995, les crédits prévus par la loi de finances initiale, de 220 millions de francs, ont été abondés à hauteur de 110 millions de francs en loi de finances rectificative.

### Dépenses des FSL en 1992, 1993 et 1994

(en millions de francs)

Années	1992	1993	1994	94/93 %
Aides au maintien	259,5	296,5	337,7	+ 13,9
Aides à l'accès	113,1	196,0	247,0	+ 26
Paiement de garanties	5,4	9,6	17,4	+ 81,2
ASLL*	81,5	124,2	146,8	+ 18,2
Subventions aux associations		7,0	16,0	+ 128,5
Fonctionnement	37,3	55,0	72,2	+ 31,2
Dépenses totales	505,0	709,2	845,1	+ 19,2

\* accompagnement social lié au logement

En 1994, les aides se sont décomposées en 337,7 millions de francs d'aides au maintien pour le paiement des impayés de loyer soit 44,1 % des aides, 247 millions de francs d'aides à l'accès pour le paiement des dépôts à l'entrée dans les lieux et les frais d'installation soit 32,3 % des aides, 17,4 millions de francs de mises en jeu de garanties consécutives à des impayés de ménages garantis soit 2,3 % des aides et 146,8 millions de francs d'ASLL soit 19,2 % des aides.

En outre, dans 21 départements, 16 millions de francs ont été consacrés à l'hébergement et à l'urgence, via le financement d'associations (contre 7 millions de francs en 1993 sur 11 départements). Cela correspond notamment au soutien des associations bénéficiant par ailleurs de l'aide au logement temporaire (ALT).

## II. LA DOULOUREUSE QUESTION DES AIDES A LA PERSONNE

L'analyse de votre rapporteur sur la situation des aides personnelles n'a malheureusement pas changé depuis le précédent exercice : leur coût phénoménal est en grande partie lié à un accroissement injustifié du nombre des bénéficiaires.

On ne saurait tenir rigueur au gouvernement, qui a tant fait pour le logement en si peu de temps, de n'avoir pas encore résolu cette question. Mais précisément, le temps joue contre lui dans cette affaire... La parade actuelle, qui consiste à faire payer au plus grand nombre les allocations injustifiées de quelques-uns, n'est pas de bonne méthode.

**A. UN COUT ELEVE LIE A L'ACCROISSEMENT DU NOMBRE DE BENEFICIAIRES**

**1. Un coût explosif**

Les aides personnelles ont évolué comme l'indique le tableau suivant :

*(millions de francs)*

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
ALS	8.715	9.518	10.383	13.104	16.896	19.105
ALF	12.067	12.314	12.799	13.234	14.200	14.950
APL	26.262	28.831	30.920	32.627	33.945	35.671
TOTAL	47.044	50.663	54.102	58.965	65.041	69.726

*ALS : allocation de logement sociale  
ALF : allocation de logement familiale  
APL : aide personnalisée au logement*

Cette très forte croissance (+ 48 % sur 5 ans) a pesé essentiellement sur l'Etat, notamment ces dernières années, du fait des difficultés économiques des entreprises et des exonérations de charges dont elles ont pu bénéficier en faveur de l'emploi.

**Part de l'Etat dans le financement des différentes aides**

(en milliards de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Total Etat <sup>(1)</sup> .....	18,690	20,521	19,450	19,415	28,428 <sup>(2)</sup>	27,500
Total Employeurs .....	28,819	31,243	34,295	37,864	38,438	41,362
Part de l'Etat dans le financement total.....	39,3 %	39,6 %	36,2 %	33,9 %	42,6 %	39,9 %

(1) Montant des dotations budgétaires annuelles (LFI + LFR) : les crédits pouvant être affectés à des régularisations concernant les années antérieures  
(2) dont 2 milliards au titre des aides à la personne versées par les Caises en 1992, régularisées en 1993.

La part de l'Etat a ainsi cru de 47 %, celle des entreprises de 44 %.

**Pour 1996, une dotation de 27,4 milliards de francs est prévue, ce qui paraît peu réaliste lorsqu'on considère que les crédits disponibles pour 1995 ont atteint 30 milliards de francs <sup>1</sup>**

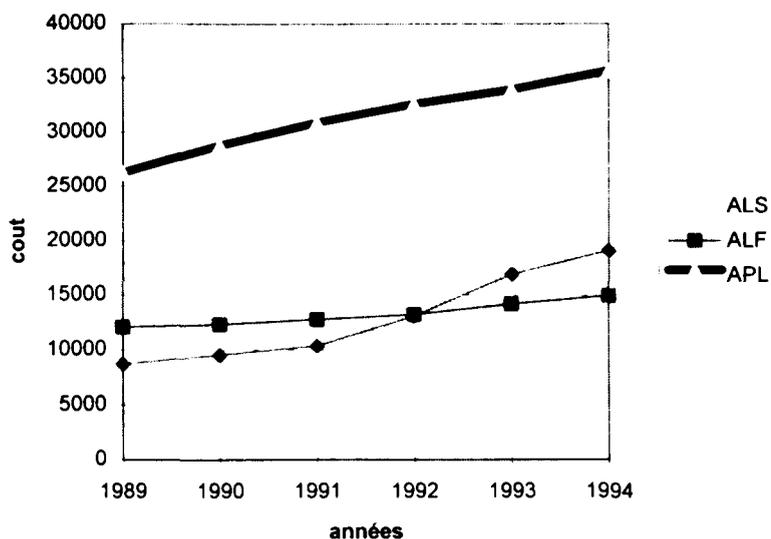
**2. L'accroissement du nombre d'allocataires**

Cet accroissement du coût des aides personnelles est directement lié à celui du nombre de ménages bénéficiaires, ainsi que le montre le rapprochement des deux graphiques suivants. Ce raisonnement est valable globalement et aide par aide.

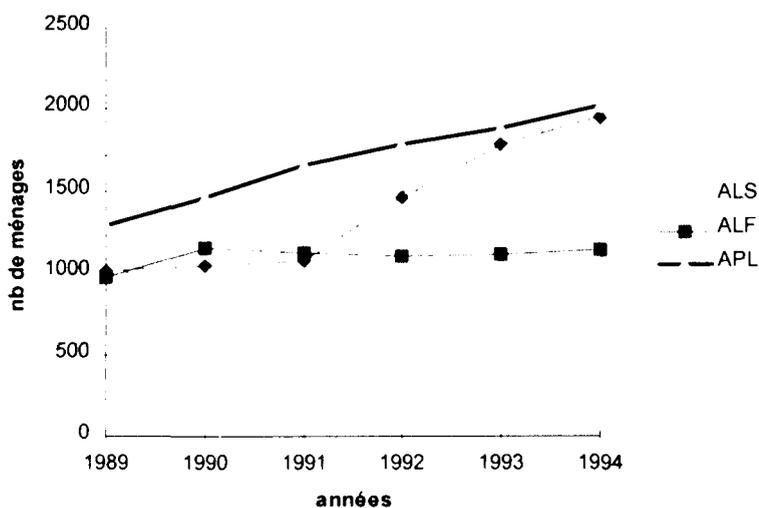
---

<sup>1</sup> LFI = 26,1 MdsF - LFR n° 1 = 2,2 MdsF - LFR n° 2 = + 1,7 MdsF

évolution du cout des aides (millions de frs)



évolution du nombre de ménages bénéficiaires (milliers)



La croissance non négligeable de l'APL laisse transparaître que l'élément le plus dynamique est l'ALS. L'explosion de l'ALS est elle-même directement liée au "bouclage" de cette aide, qui a consisté de 1991 à 1993 à la généraliser en trois phases sous seules conditions de ressources. les effets de ce bouclage, définitivement entré en vigueur le 1er janvier 1993, se

propagent comme une onde de choc progressive. Ils sont essentiellement constitués de l'accroissement de la population étudiante éligible à l'aide.

**Montant des prestations versées au titre de l'allocation de logement sociale depuis 1989**

<i>Montants en millions de F</i>	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Bouclage "étudiants"</b>	0	0	1	1.300	3.285	4.230
<b>Bouclage "autres"</b>	0	0	50	843	2.107	3.021
Personnes âgées	5.057	5.220	5.511	5.614	5.692	5.604
Infirmes	1.345	1.417	1.505	1.596	1.608	1.622
Jeunes travailleurs	1.890	2.056	2.207	2.324	2.469	2.467
Chômeurs	217	263	314	476	579	634
RMI	169	522	754	910	1.111	1.464
Primes de déménagement	0	0	0	1	0	0
Remises et annulations de créances	37	40	41	40	45	63
<b>TOTAL</b>	<b>8.715</b>	<b>9.518</b>	<b>10.383</b>	<b>13.104</b>	<b>16.896</b>	<b>19.105</b>

*Source : éléments statistiques et comptables (y compris 13e balance) émanant des Caisses des régimes général, agricole et spéciaux. Chiffres arrondis au million le plus proche.*

Le surcoût de ce bouclage est entièrement à la charge du budget de l'Etat.

En l'absence de mesure particulière de réduction de l'aide aux étudiants, les prestations d'"ALS étudiant" devraient atteindre 6,8 milliards de francs en l'an 2.000 pour 750.000 étudiants bénéficiaires. Le tableau qui suit retrace ces évolutions.

	1992	1993	1994	Estimation 1995	Estimation 2000
Prestations ALS étudiant (en milliards de F)	1,3	3,3	4,2	4,6	6,8
Bénéficiaires ALS étudiant au 31/12 (en milliers)	273	409	474	510	750

Par ailleurs, 123.000 étudiants logés en logements conventionnés bénéficient de l'APL au 31 décembre 1994.

En 1996, la contribution de l'Etat à l'ALS dépassera pour la première fois celle consentie à l'APL.

## ***B. DES TENTATIVES D'ECONOMIE ENCORE NON PERTINENTES***

Alors qu'il serait nécessaire de limiter le nombre d'allocataires, le gouvernement ne parvient qu'à peser sur la valeur réelle des aides.

### **1. Une tentative peu efficace de limitation du nombre d'allocataires**

Certes, les gouvernements successifs ont tenté d'intervenir sur ce facteur, notamment en abaissant le niveau réel des plafonds de ressources permettant de bénéficier des aides, ainsi que le montrent les exemples ci-dessous.

Les tableaux suivants retracent l'évolution du revenu mensuel d'exclusion pour des ménages-type dans une agglomération de province de plus de 100.000 habitants (zone 2) et des loyers ou mensualités au niveau des plafonds.

**Revenu d'exclusion pour l'APL 1 location.**  
**Ménage monoactif avec 2 enfants, en zone 2 au loyer plafond (en francs)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
F courants	11.640	11.290	10.810	10.830	11.080	11.460	11.730	12.040	11.920	12.010
F constants 1994	14.820	14.020	12.990	12.670	12.530	12.530	12.440	12.430	12.090	12.010

**Revenu d'exclusion pour l'ALS location.**  
**Isolé, en zone 2, au loyer plafond (en francs)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
F courants	5.880	5.830	5.970	5.440	5.660	6.000	6.170	6.330	6.270	6.310
F constants 1994	7.480	7.240	7.180	6.370	6.400	6.560	6.540	6.530	6.360	6.310

Mais s'agissant de la population étudiante, cette solution ne peut être qu'inopérante, des étudiants bénéficiaires de l'ALS étant quasiment dépourvus de ressources propres.

## 2. Une action peu équitable sur le niveau réel des aides

Les différents gouvernements ont donc tenté d'agir sur le **niveau général des aides**, afin d'en réduire le pouvoir d'achat.

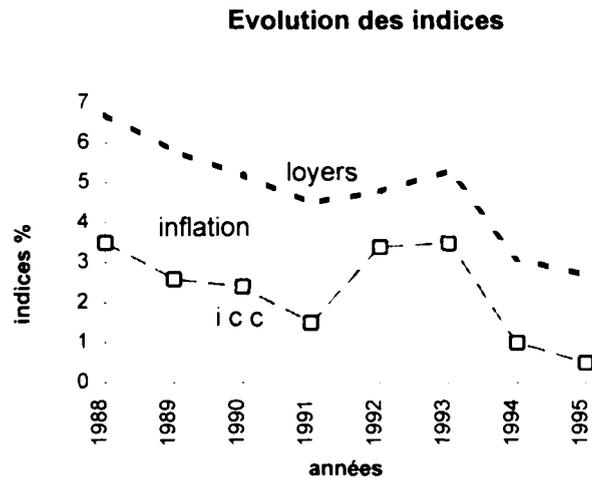
Ces actions ont tout d'abord porté sur le principal instrument de revalorisation des aides : **les barèmes**. Le code de la construction et de l'habitation en prévoit la revalorisation annuelle au 1er juillet, en fonction de l'indice INSEE du coût de la construction, de l'inflation, et de l'évolution des loyers<sup>1</sup>. Systématiquement depuis plusieurs années, la revalorisation des aides s'est calée sur le niveau de l'indice le moins élevé. En pratique, cela consiste à ne tenir compte que de l'inflation pour les paramètres de ressources, et de l'indice INSEE du coût de la construction pour les paramètres de loyers-

---

<sup>1</sup> Les barèmes des aides personnelles sont normalement actualisés de la façon suivante :

- paramètres liés à la prise en compte des ressources des bénéficiaires : indice moyen des prix de détail (hors tabac).
- loyers et mensualités plafonds : indice du coût de la construction,
- forfait de charges : progression du coût d'un panier représentatif des charges réelles.

plafonds. Ainsi que l'indique le graphique ci-dessous, ces évolutions suffisent à dévaloriser les aides en termes réels.



En outre, les barèmes au 1er juillet 1993 ont été gelés.

Cette mesure, d'un rendement escompté de 400 millions de francs, aura finalement permis d'économiser 450 millions de francs (calcul réalisé sur un échantillon de 100.000 bénéficiaires).

Bien que prenant effet le 1er juillet 1995, l'évolution du barème prévue pour cette année n'est pas encore arrêtée à l'heure où votre rapporteur rédige ces lignes<sup>1</sup>.

La procédure est complexe et le retard habituel. **Mais votre rapporteur continue de s'étonner du caractère tardif de ces décisions dès lors que les efforts de révisions des services votés figurant dans les crédits du ministère du logement incorporent les effets de l'évolution des barèmes.** Votre rapporteur rappelle que l'effort d'économie prévu pour 1996 est de 2,3 milliards de francs sur le tendanciel (0,9 milliards de francs sur l'APL - 1,4 milliards de francs sur l'ALS). Dès lors, il est très probable que la revalorisation des barèmes sera minimale, sachant qu'un relèvement d'1% a un coût budgétaire de 400 millions de francs.

---

<sup>1</sup> Aucune décision interministérielle n'est encore intervenue. Celle-ci précèdera la consultation du Conseil National de l'Habitat et du conseil d'administration de la Caisse nationale d'allocations familiales. La décision ne sera rendue publique qu'ensuite.

Eléments de calcul	Barème 01.07.92	Barème 01.07.93	Barème 01.07.94	Barème 01.07.95*
Paramètres ressources	2,7 %	0 %	1,5 %	2,1 %
Forfaits de charges	2,7 %	0 %	0 %	0 %
Loyers-plafond APL 1	2,7 %	0 %	1,1 %	0,5 %
Loyers-plafond APL 2-AL	2,5 % isolé et M+0 5,2 % familles	0 %	1,1 %	0,5 %

\*Prévisions commission des finances du Sénat

#### Dates de parution des décrets

Années	AL	APL
1989	10 novembre	15 novembre
1990	24 octobre	10 octobre
1991	8 novembre	18 novembre
1992	23 septembre	28 septembre
1994	14 novembre	23 novembre
1995	Décrets non encore parus le 23 novembre	

Par ailleurs, diverses mesures participant du même esprit ont été prises en 1994 et dans la loi de finances pour 1995.

**- Cohabitation de bénéficiaires distincts dans un même logement en qualité de colocataires ou de copropriétaires.**

Un forfait de charges spécifique a été décidé en AL sur le modèle de ce qui existe déjà en APL : 142 F pour un isolé colocataire (ou co-emprunteur), contre 282 F pour un locataire ou emprunteur unique. En outre, un loyer plafond particulier a été institué en APL comme en AL pour les cas de colocation. Il a été fixé à 80 % du loyer plafond "ordinaire".

**- APL accession**

Pour le flux nouveau des accédants, les mensualités plafonds ont été réduites pour tenir compte de l'évolution des taux d'intérêt dans chaque secteur de prêts depuis le 1er septembre 1993 ; cette réduction étant plus faible en PC qu'en PAP.

Par ailleurs, le taux d'effort minimum a été porté de 23 à 24 %.

Enfin, la revalorisation automatique de 2 % des mensualités plafonds des accédants ayant contracté des prêts avant le 31 décembre 1991 a été supprimée pour les prêts à taux fixe et à mensualités constantes.

**- Aides versées aux étudiants**

Le plancher de ressources applicable aux étudiants a été augmenté de 5,7 %.

**- Conditions d'ouverture des droits**

La loi de finances pour 1995 a prévu en outre deux mesures d'économies (article 93 de la loi n° 94-1162 du 28 décembre 1994 publiée au Journal officiel du 30) :

- La limitation des rappels en cas de dépôt tardifs de la demande : le rappel est versé dans la limite des 3 mois (au lieu de 2 ans) précédant celui au cours duquel la demande est déposée (en APL et en AL) ;

- L'harmonisation des conditions d'ouverture et de fin de droits en APL avec celles en vigueur pour l'AL : le droit est ouvert à compter du premier jour du mois civil suivant celui au cours duquel les conditions d'ouverture du droit sont réunies et cesse à partir du premier jour du mois civil au cours duquel les conditions d'octroi cessent d'être réunies.

**- Lutte contre la fraude**

Au titre de la lutte contre la fraude, une campagne de comparaison entre les revenus déclarés à l'administration fiscale et ceux déclarés aux organismes payeurs des prestations sociales et familiales a été décidée par le précédent gouvernement. Cette campagne concerne en 1995, environ deux millions d'allocataires dont les dossiers sont gérés par les caisses d'allocations familiales sur les 6,6 millions percevant des allocations sous condition de ressources. Elle a nécessité d'importantes études techniques dues notamment au fait que la notion de foyer fiscal diffère de la notion de "foyer allocataire" retenue par la réglementation des prestations sociales et familiales (résultats attendus au 1er trimestre 1996).

Ces mesures, dont le rendement effectif n'est pas encore connu à ce jour, devaient être d'un rendement de 700 millions de francs sur l'exercice 1994 (mesures prises pour 1994) et de 820 millions de francs sur l'exercice 1995 (mesures prises dans la loi de finances pour 1995).

### **3. Les prémices de la mise en place d'une base ressources homogène**

Pour 1996, aucune mesure n'est encore arrêtée. Selon les informations de votre rapporteur, outre la révision minimale du barème, **ces mesures devraient consister à ne plus prendre en compte les ressources que pour leur niveau, sans considération de leur nature.** Dans son rapport de juin 1994 <sup>1</sup>, la Cour des comptes avait relevé cette anomalie en fonction de laquelle pour un même niveau de revenu, un salaire donne droit à une aide inférieure à une prestation sociale. Le gouvernement pourrait donc décider de faire figurer désormais dans la base de ressources, des prestations telles que les indemnités journalières de maternité ou d'accidents du travail. Il s'agit d'un prélude à une prise en compte de tous les revenus, y compris les minima sociaux (RMI, minimum vieillesse, allocation adultes handicapés, etc...).

**Sous réserves de précisions ultérieures, votre rapporteur ne désapprouve pas cette démarche : il n'y a en effet pas de raison de pénaliser les revenus du travail.**

Il considère cependant que le vrai problème - celui de la dérive du nombre d'allocataires - n'est pas encore abordé de front.

### **4. L'affrontement des vrais problèmes se fait attendre**

Outre le rapport de la Cour des comptes précité, un rapport de l'Inspection générale des finances rendu en décembre 1994 fait le point des solutions possibles. Ces deux rapports ont une approche assez semblable, et préconisent principalement :

- d'unifier les aides en les alignant sur les modalités de l'APL ;
- de prendre en considération les ressources de façon réaliste, ce que le gouvernement veut commencer à faire ;
- d'accroître l'assiette-logement des aides pour pouvoir en réduire le taux ;
- de s'assurer d'un effort minimal réel des ménages bénéficiaires ;
- de simplifier les modalités de financement de ces aides, actuellement trop complexes (participation des employeurs transitant par les URSSAF, l'ACOSS, puis trois fonds ; participation de l'Etat).

---

<sup>1</sup> *Enquêtes sur le logement I - Les aides au logement dans le budget de l'Etat 1990-1993*

**Ces deux rapports s'accordent enfin et surtout pour remettre en cause le bouclage des aides en faveur des étudiants ; qualifié d'"anomalie flagrante" par l'inspecteur général Jean Choussat.** Ce dernier considère que la réglementation devrait prendre en compte les ressources des parents dans le calcul du plafond de ressources de l'étudiant, **ou à tout le moins, supprimer le cumul de l'aide et les effets du quotient familial.** M. Choussat ajoutait que l'ALS-étudiant accentue le travers anti-redistributif de l'enseignement supérieur.

**C'est cette dernière option qu'a tenté de faire valoir le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Philippe Auberger** <sup>1</sup>. Il n'a retiré son amendement que pour éviter de gêner le gouvernement dans sa préparation du statut de l'étudiant.

Cette option est pourtant bien la bonne. Contrairement à 1993, on ne peut plus aujourd'hui revenir sur la partie "dépenses" de l'ALS-étudiant : 500.000 étudiants en bénéficient, et ils sauraient faire valoir puissamment l'"injustice" qu'on leur ferait en les en privant. **En revanche, dès lors que cette aide est perçue, il est illégitime que les familles les plus aisées en bénéficient sans aucune contribution de leur part sous forme d'impôt sur le revenu ; cependant que le gouvernement s'efforce de réduire l'aide accordée aux plus nécessiteux.**

En réponse à notre collègue député Jean Briane, le ministre du logement écrit le 3 octobre 1995 <sup>2</sup> :

*"Le rapport de la mission d'évaluation sur les aides personnelles au logement qui avait été confiée à M. Choussat, inspecteur général des finances, constitue l'un des éléments de la réflexion du nouveau gouvernement qui indiquera, notamment à l'occasion de l'élaboration du budget du logement pour 1996, la suite qu'il entend donner aux propositions qui ont été formulées."*

Qu'en est-il aujourd'hui ?

---

<sup>1</sup> J.O. débats AN - 3e séance du jeudi 18 octobre 1995 P. 2019

<sup>2</sup> J.O. Questions AN - 23/10/1995 - page 4461

## ANNEXE

### MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

#### A. MINORATIONS DE CRÉDITS ADOPTÉES EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

En vue de contribuer à l'effort de réduction du déficit budgétaire, l'Assemblée nationale a minoré les crédits de paiement du ministère du logement de **38,63 millions de francs** en première délibération, à l'initiative de M. Claude Girard, sur les titres et chapitres suivants :

*(millions de frs)*

<b>Titre V</b>	Chapitre 57-30 - article 20.....	- 0,97
	(plan de construction et architecture)	
	Chapitre 57-30 - article 40.....	- 2,00
	(études locales)	

Ces réductions sont apportées à des crédits faisant traditionnellement l'objet de reports importants d'année en année.

<b>Titre VI</b>	Chapitre 65-48 - article 20.....	- 17,32
	(PAP)	

Cette réduction de 1 % de la ligne initiale des PAP est destinée à tenir compte de la baisse des taux d'intérêt et d'un probable excès de crédits lié à l'ouverture de 400 millions de frs décidée en loi de finances rectificative.

Chapitre 65-49 .....	- 18,34
(réaménagement des PAP)	

Cette réduction tient compte de l'excédent de crédits traditionnel sur cette ligne.

**B. MAJORATIONS DE CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE**

A l'initiative du Gouvernement, trois lignes ont été abondées pour un montant total de **11,51 millions de francs** (en dépenses ordinaires ou en autorisations de programmes et crédits de paiement).

Chapitre 44-30 - article 30.....	+ 1,50
(subventions à l'ANIL et aux ADIL)	
Chapitre 65-48- article 10.....	+ 5,01
(ligne fongible PLA-PALULOS)	
Chapitre 65-48 - article 80.....	+ 5,00
(prime à l'amélioration de l'habitat)	

Au total, les moyens de paiement du ministère du logement sont réduits de **27,12 millions de francs**, somme qui reste symbolique à l'égard du montant global de ce budget (0,6 %).