

N° 79

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XIV

LOGEMENT

Par M. William CHERVY,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

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

Sénat : 76 et 77 (annexe n°28) (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	3
I. LA SITUATION DANS LE SECTEUR DU BÂTIMENT ET DE LA CONSTRUCTION : UNE REPRISE TIMIDE ET DES PERSPECTIVES PEU ENCOURAGEANTES.	7
A. UNE DIFFICILE SORTIE DE RÉCESSION	7
1. Une crise amorcée en 1991	7
2. Le plan de relance du printemps 1993	7
3. Un léger fléchissement des mises en chantier de logements en 1995	10
4. Une progression de l'activité du bâtiment encore moindre en 1996 ?	11
B. LES COMPARAISONS EUROPÉENNES : UN RALENTISSEMENT GÉNÉRAL	12
1. Le bâtiment neuf	12
2. Le marché du logement neuf	13
C. LES CARACTÉRISTIQUES DU PARC DE LOGEMENTS FRANÇAIS	14
1. Les données globales	14
2. Le rajeunissement du parc	14
3. La montée de l'accession à la propriété	15
4. Les évolutions prévisibles	16
5. Les comparaisons européennes	17
II. LES ORIENTATIONS PRIORITAIRES DU PROJET DE BUDGET POUR 1996 EN MATIÈRE DE LOGEMENT	19
A. LA RECHERCHE D'UN MEILLEUR ÉQUILIBRE ENTRE L'ACTION SOCIALE ET LES AIDES À LA PIERRE	19
1. La réforme de l'accession sociale à la propriété	19
2. Le logement des plus démunis	25
3. Le logement locatif social	28
4. L'évolution des programmes et des financements du logement social	34
B. LES AIDES AU LOGEMENT : UN INFLÉCHISSEMENT DE LA PROGRESSION DES AIDES À LA PERSONNE ET UNE AUGMENTATION DES AIDES AUX PROPRIÉTAIRES PRIVÉS	37
1. L'évolution des aides à la personne : une progression légèrement ralentie	37
2. L'aide aux propriétaires privés	43
C. LES MESURES TENDANT À RÉDUIRE L'INÉGALITÉ DE RÉPARTITION DES AIDES AU LOGEMENT ENTRE LES ZONES URBAINES ET LES ZONES RURALES	46
1. Les financements aidés par l'Etat en zone rurale	46
2. Les mesures prises en faveur de l'habitat rural	47
3. Les actions en cours ou prévues pour le logement rural	49
4. Les dispositions de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire, en faveur du logement	49
CONCLUSION	50

Mesdames, Messieurs,

Les crédits destinés au logement dans le projet de loi de finances pour 1996 s'élèvent en moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) à 42,2 millions de francs, soit à structure constante, 9 % de plus que ceux de la loi de finances initiale pour 1995, et 7,4 % de plus par rapport au budget voté de 1995.

Les dépenses en capital (crédits de paiement) représentent 14,2 milliards de francs, soit une progression de 12,4 % par rapport à la loi de finances pour 1995.

Dans un contexte de contraintes budgétaires, ces crédits traduisent la priorité reconnue au secteur du logement et la poursuite de l'effort engagé dans le collectif budgétaire de 1995 et dans le plan d'urgence en faveur du logement des plus démunis.

Les dotations qui figurent dans le projet de budget pour 1996 traduisent également une volonté de réforme de la politique du logement née à la fin des années 70, aujourd'hui manifestement inadaptée à la situation économique et sociale, et notamment à la précarisation de l'emploi.

La réforme de l'accession à la propriété, les actions en faveur du logement des plus démunis et les mesures prévues pour le logement locatif social, constituent les principales orientations du projet de budget.

L'évolution des crédits prévus pour 1996 devraient ainsi permettre de maintenir le niveau des aides à la pierre, et l'effort de construction en faveur des logements locatifs sociaux et d'améliorer le parc de logements existants, tandis que les aides personnelles devraient connaître une progression légèrement ralentie.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1996

BUDGET LOGEMENT

(en millions de francs)

ENVELOPPE LOGEMENT	Chapitres	I.FI 1995 DO ou AP	PLF 1996 DO ou AP
DEPENSE ORDINAIRE (DO)			
Aides à la personne (API/AI.)	46.40	26 125,00	27 405,00
Fonds de solidarité logement	46.50/10	220,00	250,00
Aides à l'hébergement temporaire	46.50/20	40,00	50,00
Fonds d'aide aux accédants en difficultés	46.50/30	20,00	15,00
TOTAL TITRE IV		26 405,00	27 720,00
DEPENSES D'INVESTISSEMENT (AP)			
Aides à la pierre :			
PLA-CFF	65.48/01	1,10	0,00
Ligne fongible (PLA-PALULOS)	65.48/10	5 463,14	5 494,63
Prêts aidés accession (PAP)	65.48/20	1 815,00	0,00
Plan construction (REX-PC)	65.48/30	20,00	20,00
Accession à la propriété	65.48/40	-	6 900,00
Résorption de l'habitat insalubre (RIH)	65.48/70	148,00	148,00
Prime amélioration de l'habitat (PAIH)	65.48/80	600,00	600,00
Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)	65.48/90	2 500,00	2 250,00
Aides au logement dans les DOM (LBU)	65.44/90	1 173,00	(1)
Réaménagement des PAP et fonds de garantie PAP	65.49	1 180,00	965,00
Fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS)	65.50/10	0,00	220,00
TOTAL TITRE VI		12 901,24	16 597,63
TOTAL ENVELOPPE LOGEMENT		39 306,24	44 317,63

ENVELOPPE ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT		99,50	106,03
-------------------------------------------	--	-------	--------

ENVELOPPE RECHERCHE		163,27	167,49
----------------------------	--	--------	--------

TOTAL MOYENS D'ENGAGEMENT (DO + AP)		39 569,01	44 591,15
--------------------------------------------	--	------------------	------------------

TOTAL MOYENS DE PAIEMENT (DO + CP)		39 257,91	42 176,56
-------------------------------------------	--	------------------	------------------

LFI : Loi de Finances Initiale PLF : Projet de Loi de Finances

(1) LBU transférée sur le budget des DOM dans le PLF96 à hauteur de 1 173 MF en AP et 631,9 MF en CP

PROGRAMMES PHYSIQUES

	I.FI 94 et 95 PLF 96	LFR ou reports ou décret d'avance ou redéploiement
1994		
PLA	90 000	10 000
dont PLA-TS	10 000	10 000
PALULOS	150 000	50 000
PAP	50 000	5 000
1995		
PLA	80 000	
dont PLA-TS	20 000	2 * 10 000 (1)
PALULOS	120 000	-
PAP	20 000	15 000
1996		
PLA	80 000	
dont PLA-TS	20 000	
PALULOS	120 000	
Avances à 0%	120 000	

(1) financement en LFR 95 du 4 août 1995 de 10 000 logements d'extrême urgence et 10 000 logements d'insertion à

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits budgétaires destinés au logement depuis cinq ans :

**CRÉDITS MANDATÉS SUR LE BUDGET LOGEMENT DE 1990 À 1994
AIDES À LA PIERRE ET AIDES À LA PERSONNE**

(en millions de francs)						
	Chap./art.	1990	1991	1992	1993	1994
Aides à la personne						
APL	46.40/10	13 147,0	12 636,0	13 150,0	13 628,0	13 480,0
AL	46.40/30	7 374,0	6 814,0	6 265,0	14 800,0	14 020,0
FSL	46.40	20 521,0	19 450,0	19 415,0	28 428,0	27 500,0
ALT	46.50/10		148,6	172,1	178,3	207,6
FAAD	46.50/20				13,0	37,0
	46.50/30				10,3	10,2
	46.50		148,6	172,1	201,6	254,8
TOTAL DO		20 521,0	19 598,6	19 587,1	28 629,6	27 754,8
Aides à la pierre						
LBU	66.44/90	953,5	1 361,1	1 261,8	1 285,0	1 230,5
PLA-CFF	65.48/01	563,3	200,0	395,0	0,0	155,0
Qualité de service	65.48/02	202,6	227,0	209,2	214,7	168,0
PLA-TS	65.48/03	25,7	201,9	270,0	333,5	380,6
PAL-PALULOS	65.48/10	3 230,3	3 784,3	4 467,9	5 293,9	5 584,9
PAP	65.48/20 (1)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Plan construction	65.48/30	52,0	55,1	64,0	68,3	51,8
OPAH	65.48/50	59,6	63,8	68,9	73,7	85,5
RHI	65.48/70	150,4	135,5	145,7	180,6	237,1
PAH	65.48/80 (1)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ANAH	65.48/90	1 888,0	1 235,5	1 851,0	2 000,0	2 015,0
	65.48	6 171,7	5 903,0	7 471,7	8 164,8	8 678,0
Réaménagement PAP	65.49/10 (1)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FGPAP	65.49/20 (1)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FGAS	65.50/10				270,0	0,0
TOTAL DC		7 125,3	7 264,1	8 733,5	9 719,8	9 908,5
DO + CP		27 646,3	26 862,6	28 320,6	38 349,4	37 663,3

(1) transfert de la totalité des CP au budget des charges communes

Dans le cadre de l'effort de réduction du déficit budgétaire, l'Assemblée nationale a réduit les crédits du ministère du logement de 38,63 millions de francs en première délibération.

Les crédits du titre V de l'état C ont été ainsi réduits de 2,97 millions de francs de crédits de paiement :

- 0,97 million de francs sur la ligne du chapitre 57-30 -article20- consacré au plan construction et architecture ;

- 2 millions de francs sur celle consacrée aux études locales (art. 40).

Cette réduction correspond à un ajustement des crédits aux besoins (reports de 4,87 millions de francs en 1994 et de 11,62 millions de francs en 1995).

Les crédits de paiement consacrés aux subventions d'investissement du titre VI de l'état C ont été également réduits de 35,66 millions de francs :

- une réduction de 17,32 millions de francs (art. 20, chapitre 65-48) pour le financement des PAP distribués jusqu'à l'entrée en vigueur des prêts à taux zéro ;

- une réduction de 18,34 millions de francs affectant le chapitre 65-49.

Dans le cadre de la majoration de crédits de 492 millions de francs adoptée au cours de la deuxième délibération, les crédits du ministère du logement ont été augmentés de 11,51 millions de francs en DO ou en AP, à l'initiative du Gouvernement :

- chapitre 44-30 (subvention à l'ANIL et aux ADIL) : 1,50 million de francs ;

- chapitre 65-48, article 10 (ligne fongible PLA-PALULOS) : 5,01 millions de francs ;

- chapitre 65-48, article 80 (prime à l'amélioration de l'habitat) : 5 millions de francs.

Au total, les moyens de paiement du ministère du logement sont réduits de 27,12 millions de francs, soit une somme symbolique par rapport au montant global de ce budget (0,6 %).

*

* *

Après avoir rappelé la situation et les perspectives du secteur du bâtiment et de la construction, il conviendra d'analyser les principales orientations de la politique du logement que traduit le projet de budget pour 1996.

I. LA SITUATION DANS LE SECTEUR DU BÂTIMENT ET DE LA CONSTRUCTION : UNE REPRISE TIMIDE ET DES PERSPECTIVES PEU ENCOURAGEANTES

A. UNE DIFFICILE SORTIE DE RÉCESSION

1. Une crise amorcée en 1991

Le secteur du bâtiment est entré au milieu de l'année 1991 dans une période de récession. Celle-ci a été étroitement liée au ralentissement économique général et, en particulier, à la baisse de l'investissement des entreprises du secteur concurrentiel ainsi qu'à la hausse des taux d'intérêt. L'activité du bâtiment a alors reculé de 3,8 % en prix constants en 1992 et de 6,4 % en 1993, soit un repli supérieur à celui du PIB marchand.

La crise du secteur du bâtiment, qui s'est prolongée jusqu'au printemps de l'année 1994, est essentiellement une crise de la construction neuve. Les travaux d'entretien-amélioration ont continué à progresser en 1992, à un rythme toutefois moins soutenu qu'en 1990 et 1991, mais ont, en revanche, enregistré un net repli en 1993.

2. Le plan de relance du printemps 1993

a) Les mesures prévues

Le plan de relance en faveur du logement du printemps 1993 visait à relancer la production de logements et l'activité du secteur du bâtiment. Il comprenait à la fois des mesures pour la construction de logements locatifs sociaux, pour le développement de l'accession à la propriété, et des mesures fiscales pour encourager l'investissement dans la pierre.

- Le locatif social

Le plan prévoyait le financement complémentaire de 20.000 prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) et de 11.000 prêts locatifs aidés (PLA), dont 3.000 prêts locatifs aidés (PLA) d'insertion, portant les

programmes pour 1993 à 55.000 PAP et 101.000 PLA dont 13.000 PLA d'insertion. Par ailleurs, ce plan de relance prévoyait la création d'une ligne budgétaire dotée de 100 millions de francs pour l'hébergement d'urgence et le financement de 10.000 prêts locatifs intermédiaires (PLI) complétant l'enveloppe initiale.

- L'accession à la propriété

Dans le cadre du plan de relance, le taux d'intérêt des PAP à taux fixe a été ramené à 6,95 % pour un prêt sur vingt ans au lieu de 8,97 % auparavant. Les plafonds de ressources ont été revalorisés de 20 à 27 % selon la zone et les montants maximaux de prêt ont été augmentés. De plus, une convention qui prévoyait des financements exceptionnels du 1 % logement pour les bénéficiaires de PAP et de prêts d'accession sociale (PAS), a été signée avec les partenaires sociaux.

- Les mesures fiscales

En outre, pour encourager les particuliers à investir leur épargne dans la pierre, plusieurs mesures fiscales ont été adoptées par le Parlement : amortissement des plus-values immobilières en vingt-deux ans au lieu de trente-deux ans, relèvement de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers de 8 % à 10 %, imputation des déficits fonciers sur le revenu global dans la limite de 50.000 francs par an. La loi de finances pour 1995 a porté de 50.000 F à 70.000 F à compter de 1995 le plafond d'imputation des déficits fonciers sur le revenu global (article 64). Par ailleurs, le taux de déduction forfaitaire sur les revenus fonciers a été porté de 10 % à 13 % par l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 1995.

- Les mesures temporaires

Des mesures temporaires ont également été adoptées : exonération des plus-values de cessions réalisées entre le 1er octobre 1993 et le 1er octobre 1994 pour les titres d'OPCVM de capitalisation en cas de réinvestissement dans un logement et, pour faciliter la liquidation du stock de logements neufs invendus, exonération partielle de droits de mutation, lors de la première transmission à titre gratuit ou onéreux, des logements acquis neufs entre le 1er juin 1993 et le 1er septembre 1994. La mesure sur la cession de titres d'OPCVM a été prolongée une seconde fois jusqu'au 30 juin 1995 et la mesure sur l'exonération de droits de mutation a été rétablie pour les logements neufs achevés avant le 31 décembre 1994 et acquis entre le 1er août 1995 et le 31 décembre 1995.

Par ailleurs, pour développer une offre de logements à loyer intermédiaire, le Gouvernement a décidé d'améliorer sensiblement les conditions du PLI pour les investisseurs privés à compter du 1er juillet 1993, en réduisant son taux d'intérêt de 7 % à 6,5 % et en portant la quotité maximale du prêt pour l'ensemble des investisseurs de 60 % à 70 %.

b) Les effets du plan de relance

Les mesures du plan de relance en faveur du logement ont contribué à réanimer la demande en fin d'année 1993 et à freiner le mouvement de décrue de l'activité. Après la forte contraction enregistrée en 1991-1992, la dégradation de l'activité des marchés immobiliers résidentiels s'est sensiblement atténuée en 1993. La reprise amorcée mi-93 s'est confirmée en 1994 avec un nombre de logements mis en chantier de 302.000 en hausse de 17 % par rapport à 1993.

Cette forte reprise des mises en chantier provient pour plus de la moitié de la construction aidée.

Le nombre de logements aidés mis en chantier est passé de 92.000 en 1992 à 103.000 en 1993 et à 128.000 en 1994. La part des logements aidés (PLA et PAP) dans le nombre des mises en chantier est passé de 33 % en 1992 à 41 % en 1994. Le nombre de logements mis en chantier avec l'aide d'un PAP est en augmentation de 71 % de 1993 à 1994, passant de 31.000 à 53.000.

Le secteur des logements non-aidés enregistre en 1994 une progression de ses mises en chantier après quatre années de baisse successives de 1990 à 1993.

Le niveau attractif des taux d'intérêt des prêts au logement du secteur libre, entre l'automne 1993 et l'été 1994, ainsi que les différentes incitations fiscales, telle que l'exonération des droits de première mutation sur les achats de logements neufs ou celle des plus-values réalisées sur la vente de SICAV lorsque le produit est réinvesti dans le logement, ont fortement contribué à l'accroissement des ventes enregistrées à la fin de l'année 1993 et au cours du premier semestre 1994.

En ce qui concerne les travaux d'entretien, les mesures incitatives, tant budgétaires que fiscales, du plan de relance de 1993, conjuguées à la baisse des taux d'intérêt, intervenue à la fin de l'année 1993, et au début de l'année 1994, ont été les facteurs essentiels de la reprise de l'activité liée aux travaux d'entretien de logements. Le plan de relance de 1993 avait porté la dotation pour la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) de 400 millions de francs et celle de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) de 2 à 2,3 milliards de francs.

Le nombre de logements ayant bénéficié des subventions de l'ANAH est passé de 123.500 en 1992 à 141.300 en 1993 et à 143.600 en 1994. En montant de subventions engagées, les aides de l'ANAH sont passées de 2.182 millions de francs en 1992 à 2.437 millions de francs en 1993 et à 2.741 millions de francs en 1994. Pour la PAH, le nombre de logements aidés est passé de 52.276 en 1992 à 60.802 en 1993 et à 68.771 en 1994. En montant de subventions, les primes versées représentent 559 millions de

francs en 1992, 646,8 millions de francs en 1993 et 728,9 millions de francs en 1994.

L'activité liée aux travaux d'amélioration dans le secteur privé a bénéficié en 1994 des mesures incitatives contenues dans le plan de relance 1993. Les deux mesures essentielles concernent l'amélioration des déductions fiscales accordées aux ménages pour la réalisation de travaux dans leur logement et l'imputation partielle du déficit foncier sur le revenu global pour les propriétaires-bailleurs.

De plus, la forte progression constatée au premier semestre 1994 des acquisitions de logements anciens aura été aussi un facteur déterminant de l'accroissement des travaux d'entretien, puisque 36 % en moyenne des nouveaux propriétaires effectuent des travaux dans les trois ans qui suivent l'acquisition de leur logement.

3. Un léger fléchissement des mises en chantier de logements en 1995

Dans un contexte macro-économique plus porteur, l'activité du bâtiment enregistrerait une croissance identique à celle de 1994, soit de l'ordre de 1 % en prix constants.

L'activité liée à la construction neuve, résidentielle et non résidentielle, augmenterait d'un peu moins de 3 % en prix constants, grâce à la poursuite de la progression de l'activité enregistrée en 1994 dans le secteur du logement.

L'activité liée à la construction de logements croîtrait en 1995 d'environ 7 %, en prix constants. Cette croissance soutenue, supérieure à celle enregistrée en 1994, résulterait, d'une part, de la forte progression des mises en chantier de logements constatée en 1994 (+45 400 unités) qui induit encore de l'activité pour les entreprises de bâtiment, notamment de second oeuvre et d'autre part, de la poursuite de la hausse des mises en chantier de maisons individuelles en 1995.

Les mises en chantier de logements en 1995 pourraient se situer à un niveau probablement inférieur, mais pas très éloigné de celui de 1994.

Ce léger fléchissement résulterait du haut niveau des taux d'intérêt des prêts au logement au cours du premier semestre de l'année 1995, du climat d'attente créé par l'annonce, dès le printemps, d'une réforme à l'automne 1995 des mécanismes de l'accession sociale à la propriété, et de la légère remontée des stocks détenus par les promoteurs immobiliers.

Dans le secteur de l'entretien-amélioration de logements, la baisse des aides directes de l'Etat devrait peser sur l'activité de ce secteur qui connaîtrait un repli d'un point environ en 1995. Ce retrait interviendrait malgré un environnement économique général plus favorable aux travaux effectués par les ménages. En particulier, les mesures fiscales contenues dans le collectif budgétaire de juin 1995 devraient inciter à la réalisation de travaux d'entretien-amélioration de logements.

4. Une progression de l'activité du bâtiment encore moindre en 1996 ?

En 1996, dans un contexte macro-économique légèrement moins favorable qu'en 1995, l'activité du bâtiment pourrait croître d'environ 0,5 % en prix constants.

En effet, la progression de l'activité économique générale en 1996 devrait être moins soutenue (+2,8 % contre +2,9 % en 1995 pour le PIB, selon les prévisions contenues dans le projet de loi de finances pour 1996).

Par ailleurs, une poursuite de la diminution des taux d'intérêt des prêts à long terme est attendue au cours du second semestre 1995 et au début de l'année 1996, ce qui devrait influencer favorablement sur l'activité des entreprises de bâtiment.

Dans le secteur du **logement neuf**, la réforme des mécanismes de l'accession sociale à la propriété devrait se traduire par une progression des autorisations de construire de maisons individuelles en 1996. Toutefois, compte tenu du repli des autorisations de construire enregistrées en 1995 (-20.000 logements au cours des huit premiers mois de l'année par rapport à la même période de l'année précédente), le nombre des logements mis en chantier progresserait légèrement en 1996 par rapport à 1995. Cette stabilisation du niveau de la construction neuve résulterait d'une nette augmentation des ouvertures de chantiers de maisons individuelles, de l'ordre de 10 000 unités, et d'un repli équivalent de celles de logements collectifs. En termes d'activité, une légère croissance du chiffre d'affaires lié à la construction de logements est attendue en 1996 (+ 0,5 % en prix constants par rapport à 1995).

Dans le secteur de l'**entretien-amélioration** de logements, le maintien des aides de l'Etat à leur niveau de 1995, la mise en place de la réforme de l'accession à la propriété et les différentes mesures fiscales devraient permettre à l'activité d'entretien-amélioration de logements de progresser de 0,5 % en volume en 1996 par rapport à 1995.

En ce qui concerne la construction neuve de **bâtiments non résidentiels**, son redressement devrait intervenir en 1996 pour le secteur privé

qui enregistrerait une croissance de 1,8 % en volume. Une stabilisation de l'activité liée à la construction de bâtiments publics est attendue par ailleurs. Au total, l'ensemble de l'activité de construction neuve de bâtiments non résidentiels progresserait alors de 0,5 % en prix constants.

B. LES COMPARAISONS EUROPÉENNES : UN RALENTISSEMENT GÉNÉRAL

En 1994, l'activité du BTP européen a progressé de 1,3 % grâce au logement neuf sans toutefois retrouver son niveau de 1992. En 1993, l'activité du BTP en Europe avait connu une baisse de 4,1 %. Pour 1995, il est prévu une augmentation de l'activité autour de + 1,8 %.

1. Le bâtiment neuf

A la fin des années 80, ce secteur a connu un développement sans précédent dans toute l'Europe avec une croissance annuelle de 5 à 6 %. En 1990, le ralentissement économique général a affecté la construction de logements : l'activité du non-résidentiel privé s'est contractée en 1991, tandis que le non-résidentiel public s'est mieux maintenu jusqu'ici mais a connu un repli en 1993 et n'a pas bénéficié en 1994 de la reprise des investissements productifs. La demande de bâtiments privés est par ailleurs contrariée par l'existence de stocks et de surcapacités de production importantes.

Pour les bâtiments non résidentiels privés, en 1995, il n'y a plus que la France et l'Espagne qui devraient enregistrer une décroissance de l'ordre de 2,5 % de l'activité, alors qu'au cours des années 1993 et 1994, trois pays ont enregistré une décroissance à deux chiffres. Seule l'Allemagne a échappé à la récession et elle représente la moitié de la production nouvelle de bâtiments privés chez les cinq grands pays de l'Union européenne (France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni et Espagne). Pour ces cinq pays, l'activité progresserait de 4,7 % en moyenne en 1996, la France et le Royaume-Uni étant largement en tête (+10,7 % en France).

Les bâtiments publics représentent moins de 5 % de l'activité BTP et sont affectés par les critères de convergence de l'Union européenne. Pour 1995 et 1996, l'activité sera stable en moyenne, masquant une légère croissance de l'ordre de 1 à 2 % par an en Allemagne, au Royaume-Uni et en Italie et une décroissance en Espagne (de l'ordre de 1 % par an) et en France (de -3 à -3,8 % selon le BIPE) du fait de l'achèvement des grands chantiers et de moindres investissements dans le secteur éducatif.

2. Le marché du logement neuf

En 1992, après la diminution d'activité constatée en 1991, le repli de la production de logements neufs s'est accentué dans la plupart des pays, à l'exception de l'Allemagne qui a connu une progression de 9 %, ce qui a conduit à une évolution globale légèrement positive.

Après une évolution négative de 0,8 % en 1993, la **production de logements neufs** en Europe a progressé en 1994. La croissance escomptée en 1995 s'essoufflera en 1996 en Allemagne et en Espagne. En France, selon le BIPE, la production en volume serait de + 5,3 % en 1995 et de - 2,2 % en 1996.

NOMBRE DE LOGEMENTS COMMENCÉS DANS LES CINQ GRANDS PAYS D'EUROPE

	1991	1992	1993	1994
France	303.100	277.000	256.500	302.200
Italie	279.000	271.000	250.000	255.000
Allemagne*	264.000	328.000	386.000	498.000
Espagne	203.900	223.000	219.000	271.000
Royaume-Uni	135.000	156.000	185.000	201.000

Source Euroconstruc

* pour l'Allemagne, il s'agit des logements terminés en Allemagne de l'Ouest

L'entretien-réhabilitation est un secteur qui a fortement crû au cours des années 80, jusqu'à représenter environ 34 % de celui de la construction, dont 20 % pour le logement. S'il est admis que ce secteur est moins sensible que les autres aux aléas conjoncturels, il semble cependant que, lors de la flambée de la construction neuve, la progression des travaux d'entretien-amélioration soit passée de 5 % annuellement à 2 ou 3 % seulement, avant une pause en 1991. En 1992 et 1993, l'activité a été légèrement positive, en particulier dans le bâtiment.

Après une faible reprise en 1994, les prévisions indiquent une légère progression de l'activité en 1995 et 1996 avec respectivement + 1,9 % et + 2,3 % en moyenne.

La plus forte croissance annuelle, de l'ordre de 5 %, se situera en Espagne où l'entretien-amélioration du bâtiment est une activité relativement nouvelle. A l'inverse, une quasi-stagnation est prévue au Royaume-Uni, compte tenu du manque de soutien public. Une variation annuelle de l'ordre de + 2 % est prévue en France et en RFA, légèrement supérieure en Italie.

C. LES CARACTÉRISTIQUES DU PARC DE LOGEMENTS FRANÇAIS

Le parc de logements français comprenait fin 1992 près de 27 millions de logements. Il s'est accru de 10 % entre 1984 et 1992, soit un rythme moyen de 300.000 logements par an au cours des huit années considérées.

1. Les données globales

En 1992, selon l'enquête logement de l'INSEE, la France comptait 26.976.000 logements qui se répartissaient de la façon suivante :

- 22.131.000 résidences principales (82,1 % du parc),
- 2.544.000 résidences secondaires (9,4 % du parc),
- 1.997.000 logements vacants (7,4 % du parc),
- 304.000 logements « occasionnels » (1,1 % du parc).

Ce stock de logements n'évolue que lentement. Le solde des flux d'entrées (construction neuve, éclatement ou réaffectation de local) et de sorties (destruction, fusion ou changement d'usage) représente en effet moins de 1 % du parc chaque année.

Le parc a perdu en moyenne 62.000 logements par an entre 1982 et 1987, soit un taux de désaffectation annuelle moyen d'environ 0,25 %, en forte diminution par rapport à la décennie précédente du fait des efforts de réhabilitation et d'une tension sur certains marchés.

2. Le rajeunissement du parc

Le tableau ci-après confirme le rajeunissement du parc de résidences principales entre 1984 et 1992. La part des logements construits avant 1949 parmi les résidences principales a considérablement baissé, passant de 43 % en 1984 à 36,7 % en 1992.

Ce « rajeunissement » du parc résulte essentiellement de la construction neuve et de la désaffectation de logements souvent anciens, vétustes et mal situés.

**RÉPARTITION DES RÉSIDENCES PRINCIPALES
SELON L'ÉPOQUE DE CONSTRUCTION**

(effectifs en milliers)

Epoque de construction	Enquête Logement de 1984		Enquête Logement de 1992	
	Effectif	%	Effectif	%
Avant 1949	8 763	43,0	8 135	36,7
de 1949 à 1974	7 858	38,6	7 736	35,0
1975 et après	3 743	18,4	6 260	28,3
Ensemble	20 364	100,0	22 131	100,0

Il convient d'observer, en complément de ce tableau qui porte sur les seules résidences principales, qu'une part sans doute non négligeable de celles construites avant 1949 est devenue, durant la période considérée, logement vacant ou résidence secondaire.

3. La montée de l'accession à la propriété

Le fait marquant de la décennie passée est la montée de l'accession à la propriété. Il en résulte que les propriétaires sont désormais largement majoritaires : ils représentaient 53,8 % des ménages en 1992.

**RÉSIDENCES PRINCIPALES SELON LE STATUT D'OCCUPATION
DE 1984 À 1992**

(effectifs en milliers)

Statuts d'occupation	Enquête Logement 1984		Enquête Logement 1988		Enquête Logement 1992	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Propriétaire	10 323	50,7	11 386	53,6	11 913	53,8
- non-accédant	5 360	26,3	5 829	27,5	6 612	29,9
- accédant (1)	4 963	24,4	5 557	26,1	5 301	23,9
Locataire ou sous-locataire d'un logement loué vide	7 932	38,9	7 913	37,2	8 336	37,7
- dont HLM	2 978	14,6	3 189	15,0	3 376	15,3
- dont autre logement social	384	1,9	433	2	400	1,8
- dont loi de 1948	708	3,5	522	2,5	442	2
- dont non HLM	3 862	18,9	3 769	17,7	4 118	18,6
autres statuts	2 109	10,4	1 957	9,2	1 882	8,5
- dont meublés, sous-locataires	380	1,9	327	1,5	339	1,5
- dont fermiers ou métayers	124	0,6	89	0,4	55	0,3
- dont logés gratuitement	1 605	7,9	1 541	7,3	1 488	6,7
ENSEMBLE	20 364	100	21 256	100	22 131	100

(1) la répartition entre accédants et non accédants est encore provisoire en 1992.

Entre les deux enquêtes logement de 1984 et 1992, on observe une augmentation du nombre des propriétaires occupants au rythme moyen de 200.000 ménages par an. Ce chiffre résulte d'une croissance forte qui s'est infléchie entre 1988 et 1992 (plus 135.000 ménages par an en moyenne sur cette période).

En fait, si le nombre de propriétaires non accédants a continué à augmenter entre les deux dernières enquêtes logement de 1988 et 1992 (200.000 par an), le nombre d'accédants (propriétaires avec un emprunt en cours) a assez fortement décru (de 65.000 logements par an en moyenne). Le nombre d'accédants à la propriété est redevenu depuis 1992 très fortement inférieur à celui des propriétaires non-accédants.

En ce qui concerne les ménages locataires, ou sous-locataires, leur nombre s'est accru en moyenne de 50.000 par an au cours de la période 1984-1992. Cette croissance faible conduit à une réduction sensible de la part de cette catégorie qui ne représente plus que 37,7 % des ménages.

Au-delà de ce constat, s'opère une modification de structure du parc locatif, en liaison avec l'évolution divergente de ses différents éléments. D'un côté, le parc HLM croît de plus de 50.000 logements par an en moyenne entre 1984 et 1992, et de l'autre le parc privé reste d'importance identique de 1984 à 1992 après s'être réduit de 280.000 logements entre 1984 et 1988.

De fait, le parc social (logements HLM et logements sociaux non HLM) représentait, en 1992, 45,3 % du parc locatif loué vide et 17,1 % de l'ensemble des résidences principales. En ce qui concerne les seuls HLM, les chiffres sont de 40,5 % et 15,3 %.

Cette évolution s'accompagne d'une diminution des autres statuts entre 1984 et 1992 (meublés, sous-locataires, fermiers-métayers et logés gratuitement).

4. Les évolutions prévisibles

L'observation de la période 1984-1992 permet de dégager trois tendances fortes qui, inévitablement, auront des incidences dans le futur si elles se poursuivaient :

- la croissance de l'habitat individuel ;
- l'augmentation du nombre et du pourcentage de propriétaires, malgré une baisse de l'accession sociale aidée ;
- la part croissante du secteur social (HLM et autres logements locatifs sociaux) dans le parc locatif.

En ce qui concerne les statuts d'occupation, la situation actuelle, caractérisée par une majorité de propriétaires occupants et un équilibre entre locatif social et locatif privé, peut être jugée satisfaisante.

Toutefois, la volonté du Gouvernement de donner un nouvel élan à l'accession à la propriété, qui avait fléchi entre 1988 et 1992, pourrait

entraîner une inflexion des tendances constatées : la réforme de l'accèsion sociale à la propriété et l'introduction de dispositif favorisant la mobilité dans le parc locatif social devraient contribuer à une reprise de l'accèsion à la propriété.

5. Les comparaisons européennes

Le tableau ci-après fait apparaître une proportion de propriétaires en 1991-1992 assez inégale selon les pays :

a) les pays à fort taux de propriétaires

- Belgique (65 %)
- Grande-Bretagne (66 %)
- Italie (67 %)
- Espagne (76 %)

b) les pays à faible taux de propriétaires

- Allemagne (38 % pour la partie Ouest)
- Pays-Bas (45 %)

La France, quant à elle, se trouve en 9ème position dans l'Europe des douze, avec 54 % de propriétaires en 1992.

ÉLÉMENTS DE COMPARAISONS DANS L'UNION EUROPÉENNE

	POPULATION	LOGEMENTS	LOGEMENTS	% PRO- PRIETAIRES	% LOCATAIRES		
	EN MILLIERS	EN MILLIONS	HABITANTS		ENSEMBLE	SOCIAL	PRIVE
ALLEMAGNE	80 975	34.17	422	38.1	58	15.1	42,9
AUTRICHE	7 928	3.39	428	55	40	22	18
BELGIQUE	10 068	3.75	372.3	65	34	6.1	27,9
DANEMARK	5 181	2.38	458.4	51	42	16.8	18,8
ESPAGNE	39 117	17.15	438.5	76	18	1.4	16,6
FINLANDE	5 066	2.25	444.1	65	26	13.3	12,7
FRANCE	57 530	26.24	456.1	54	37	12	25
GRECE	10 346	4.69	453.3	70	26.6	0	26,6
IRLANDE	3 563	1.04	291.6	81	19	10.4	8,6
ITALIE	56 960	23,23	407.9	67	30	6.9	21
LUXEMBOURG	395	0,13	341	68	32	0,3	29,8
PAYS-BAS	15 239	5.97	391.4	45	55	36.3	18,7
PORTUGAL	9 860	4.18	424	58	36	3.6	32,4
SUEDE	8 692	4.11	472.4	60	40	20.8	18,8
ROYAUME-UNI	58 088	23,75	408.9	65	35	25.5	9,5

*

* *

II. LES ORIENTATIONS PRIORITAIRES DU PROJET DE BUDGET POUR 1996 EN MATIÈRE DE LOGEMENT

A. LA RECHERCHE D'UN MEILLEUR ÉQUILIBRE ENTRE L'ACTION SOCIALE ET LES AIDES À LA PIERRE

Les aides à la pierre (chapitre 65-48) progressent de 20,4 % en crédits de paiement et de 46,1 % en autorisations de programme, ces fortes progressions résultant d'une reconversion des dépenses fiscales associées au PAP en crédits budgétaires destinés à subventionner le nouveau prêt sans intérêt. Compte tenu de cette modification, les efforts d'aides à la pierre devraient, selon les évaluations du Gouvernement, rester stables.

Avec une progression de près de 13 % des dépenses d'aides à la pierre, l'augmentation des dépenses en capital, qui ne cessaient de régresser depuis plusieurs années au profit des aides à la personne, devrait permettre, notamment avec la réforme de l'accession à la propriété d'engager une nouvelle politique active de construction en faveur du logement.

Les crédits prévus pour 1996, et leur nouvelle orientation, ont pour objet de mettre en place la réforme de l'accession sociale à la propriété, de poursuivre la mise en oeuvre du plan d'urgence pour les plus démunis, et de poursuivre l'effort en faveur du logement locatif social.

1. La réforme de l'accession sociale à la propriété

Cette réforme qui devait être opérationnelle depuis le début octobre, se traduit dans le projet de budget pour 1996 par une dotation de 6,9 milliards de francs en autorisations de programme et 3,2 milliards de francs en crédits de paiement, auxquels s'ajoute une dotation de 900 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement provenant d'un prélèvement sur les sommes recueillies par les collecteurs du 1 % logement portées en recettes sur le fonds pour l'accession sociale créé en loi de finances rectificative pour 1995.

Cette réforme de l'accession à la propriété, qui s'inscrit dans une enveloppe de coûts constants pour l'Etat par redéploiement des aides budgétaires et fiscales, doit permettre l'attribution à 120.000 bénéficiaires d'une avance sous forme de prêts à 0 % d'un montant moyen de 120.000 F, et dont le coût moyen à la charge de l'Etat est estimé à 65.000 F.

Pour éviter toute rupture dans le dispositif d'aide, une enveloppe complémentaire de 400 millions de francs a été ouverte dans le collectif pour le financement de 5.000 PAP qui s'ajoutent aux 30.000 déjà financés en 1995.

Cette réforme a déjà été longuement exposée par le ministre devant la commission et à l'occasion d'une déclaration suivie d'un débat en séance publique au Sénat le 4 octobre dernier.

La nouvelle aide consiste en une avance remboursable sans intérêt, modulée en fonction de la taille et du revenu des ménages, ainsi que de la localisation géographique du bien, destinée à abonder l'apport personnel du candidat à l'accession à la propriété et donc à diminuer son recours à l'emprunt.

Sa finalité est triple :

- favoriser l'accession à la propriété ;
- renforcer la solidarité en libérant des places de logement locatif social ;
- redynamiser le secteur du bâtiment.

Il conviendra de rappeler les principales modalités de ses deux volets, le prêt à taux zéro et le dispositif de sécurisation.

a) Le prêt à taux zéro

Cette nouvelle aide, qui prend la forme d'un prêt sans intérêt, est destinée à remplacer le PAP pour les achats de logements neufs ou anciens nécessitant des travaux importants. Son montant est modulé (100.000 F en province et 140.000 F en Ile-de-France, plus 10.000 F par enfant à charge) et limité à un tiers de l'endettement total contracté et à un cinquième du montant de l'investissement pour l'acquisition.

Sa durée de remboursement est fonction du revenu et sera d'autant plus longue que celui-ci est plus faible : le différé des remboursements qui peut aller jusqu'à 15 ans, permet un allègement des mensualités et l'aide est cumulable avec l'aide personnalisée au logement (APL) accession si le prêt principal est un prêt conventionné ou un PAS.

Le plafond de ressources prévu sera en moyenne de 4,5 fois le SMIC, contre 3,5 pour le PAP, et variera selon la taille de la famille et la zone géographique concernée.

Cette nouvelle aide assure une meilleure adéquation entre le niveau de l'aide et le revenu des accédants : une modulation plus adaptée en fonction du revenu et un relèvement des plafonds antérieurs la rendent plus accessible

(les plafonds s'étagent entre 10.000 F et 30.000 F par mois, le prêt à taux zéro entre 70.000 F et 180.000 F).

Les ressauts observés en PAP en fonction du revenu sont ainsi supprimés et le nombre de bénéficiaires potentiels est accru, puisque sont visés les trois quarts des accédants potentiels, soit 120.000 opérations.

Sa mise en place ne devrait entraîner aucun surcoût budgétaire par rapport au PAP et ne donnera lieu à aucun des avantages fiscaux de l'ancien système.

Sa distribution sera élargie à tous les établissements de crédit, le Crédit foncier et le Crédit immobilier de France perdant leur monopole mais étant appelés à utiliser largement leur expérience dans la délivrance de ces prêts, la Poste étant exclue mais ses clients titulaires d'un PEL ou d'un CEL pourront cependant accéder aux prêts grâce à des accords de partenariat.

Cette nouvelle dépense budgétaire sera couverte par un redéploiement des crédits et dépenses fiscales existants : 3,5 milliards de francs correspondant au coût de bonification des PAP, 1 milliard de francs au titre de la suppression de l'exonération de huit ans de taxe foncière sur les propriétés bâties, 500 millions de francs par un relèvement de 5,5 % à 20,6 % du taux de la TVA sur les terrains à bâtir des logements bénéficiant de la nouvelle aide, 2,8 milliards de francs par la suppression de la réduction d'impôt pour intérêts d'emprunt en cas d'acquisition d'un logement neuf, la suppression des avantages fiscaux ne concernant que les prêts octroyés selon le nouveau système.

En outre, une contribution de 900 millions de francs versée en 1996 par les organismes habilités à recueillir le 1 % logement, viendra abonder le fonds pour l'accession sociale, créé en loi de finances rectificative pour 1995.

Les prêts complémentaires qui seront associés au prêt zéro pourront être des prêts d'accession sociale (PAS) : 220 millions de francs sont inscrits en 1996 pour augmenter la dotation du fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS).

b) Un mécanisme de sécurisation contre le risque du chômage

Le prêt d'accession sociale (PAS) donnera lieu à un mécanisme de sécurisation contre le risque chômage, tant pour l'achat du neuf que pour celui de l'ancien.

Dans cette hypothèse, un emprunteur dont les ressources n'excèdent pas 3,5 fois le SMIC verra sa mensualité de remboursement réduite d'un tiers entre les dixième et vingt-quatrième mois de chômage, et bénéficiera au-delà d'un relogement prioritaire dans le parc social. Les sommes ainsi économisées seront remboursées sans intérêt après tous les autres prêts immobiliers.

Par ailleurs, les partenaires du 1 % logement sont actuellement sollicités pour prendre en charge les différés de paiement entraînés par ce nouveau dispositif.

c) L'application de la réforme au marché de l'ancien

Le prêt à taux zéro pourra être utilisé pour l'achat de logements anciens qui nécessitent des travaux importants.

Alors qu'aujourd'hui seulement 10 % des 35.000 PAP sont destinés à des logements anciens, environ 20.000 des 120.000 prêts prévus pourraient leur être destinés, le dispositif de sécurisation étant également applicable sous réserve du plafond de ressources et la réduction des droits de mutation restant en vigueur.

d) Les moyens affectés au financement de l'accession sociale à la propriété

La réforme de l'accession à la propriété sera financée par un redéploiement des crédits antérieurement consacrés au PAP, par une mobilisation des moyens complémentaires provenant du 1 % logement, par un prélèvement opéré sur les organismes d'HLM au titre des surloyers et par un recyclage des dépenses fiscales dont bénéficieraient les titulaires de PAP.

Plusieurs articles de la première partie du projet de loi de finances précisent les modalités de ce financement ; l'article 9 concernant le prélèvement sur les organismes d'HLM sera détaillé plus loin lors de l'examen des mesures concernant le logement locatif social.

- L'article 7 du projet de loi de finances supprime certains avantages fiscaux accordés à l'accédant à la propriété pour son habitation principale dès lors qu'il bénéficie de l'avance remboursable ne portant pas intérêt mise en place le 1er octobre 1995 dans le cadre de la réforme de l'accession à la propriété. Sont ainsi visées :

• Les réductions d'impôt sur le revenu pour les intérêts d'emprunt et les dépenses de grosses réparations

En application du I de l'article 7, le contribuable qui bénéficie d'un prêt à taux zéro ne peut cumuler cette aide à l'accession à la propriété avec la réduction d'impôt sur le revenu à laquelle il aurait pu prétendre au titre des intérêts des prêts complémentaires souscrits par lui et devra opter, en fonction de sa situation, entre le bénéfice du prêt à taux zéro et la réduction d'impôt.

La suppression de cet avantage fiscal représenterait un gain pour le budget de l'Etat de 350 millions de francs en année pleine, soit 1,75 milliard de francs pour une génération de contrats.

En application du II de l'article 7, le titulaire d'un prêt à taux zéro ne pourra pas non plus cumuler cette aide avec la réduction d'impôt au titre des dépenses de grosses réparations et devra choisir entre ces deux avantages compte tenu de sa situation.

En application du III de l'article 7, les établissements qui octroient ou qui gèrent des prêts sans intérêt devront déclarer ces opérations à l'administration des impôts afin que celle-ci puisse vérifier que les allocataires de prêts sans intérêt ne cumulent pas cette aide avec les avantages fiscaux visés par le présent article.

• **La non application du taux réduit de TVA en faveur du logement social**

En application du IV de l'article 7, le taux réduit de TVA de 5,5 % en cas d'acquisition d'un terrain destiné à la construction d'une habitation principale au moyen d'une avance remboursable ne portant pas intérêt, ne s'appliquera pas ; cette mesure entraînerait un gain pour l'Etat de l'ordre de 550 millions de francs en 1996, évalué sur la base du nombre d'acquéreurs de terrains à bâtir bénéficiaires d'un prêt PAP.

• **La non application de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties**

En application du V de l'article 7, les logements financés au moyen du prêt à taux zéro sont exclus de l'exonération de dix ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Toutefois, en application du VI du même article, les collectivités locales et leurs groupements pouvaient exonérer totalement les constructions neuves affectées à l'habitation principale financées par le prêt à taux zéro, de la part de la taxe foncière qui leur revient, sans pouvoir prétendre à une compensation financière de l'Etat.

Sur proposition de sa commission des Finances, l'Assemblée nationale a supprimé cette possibilité.

- L'article 8 du projet de loi de finances est relatif au régime fiscal des sociétés anonymes de crédit immobilier.

Actuellement, seules les sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) qui accordent des prêts non distribués par le reste du secteur bancaire sont exonérées d'impôt sur les sociétés, l'essentiel de leur activité consistant à distribuer des PAP.

Le nouveau prêt sans intérêt, destiné à remplacer le prêt PAP sera distribué par l'ensemble du secteur bancaire ;

Le présent article permet aux SACI de distribuer ces prêts à taux zéro en conservant leur exonération fiscale jusqu'au 31 décembre 1999, de manière à ce qu'elles adaptent leurs structures et préparent, le cas échéant, un éventuel transfert de ces activités concurrentielles vers les filières financières.

- L'article 16 du projet de loi de finances pour 1996 institue une contribution annuelle des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction dans le financement des aides à l'accession à la propriété et tend ainsi à reconduire, à titre permanent, la contribution demandée au 1 % logement par la loi de finances rectificative pour 1995.

Cette contribution est assise sur la totalité des ressources de ces collecteurs qui comprennent les versements des employeurs au titre de la collecte et les remboursements des prêts consentis dans le passé par ces mêmes collecteurs, son taux étant de 6,8 %.

La loi de finances rectificative pour 1995 avait institué une contribution exceptionnelle de 1 milliard de francs en 1995 afin d'abonder le compte d'affectation spéciale « Fonds pour l'accession à la propriété ».

Un prélèvement annuel à caractère permanent institué par l'article devrait produire 900 millions de francs, produit qui est à rapprocher de l'assiette du 1 % logement (13 milliards de francs). Le deuxième alinéa du présent article stipule que les organismes collecteurs, pour l'essentiel des comités interprofessionnels du logement (CIL) qui perçoivent plus de 90 % de la collecte, devront verser spontanément la contribution au Trésor avant le 1er juillet de chaque année.

e) Les risques de dérive du nouveau régime

S'il convient de souligner le caractère novateur et ambitieux de la réforme de l'accession à la propriété, il conviendra cependant de s'assurer que sa mise en oeuvre n'aboutisse pas, à accroître le risque de surendettement des ménages modestes, que le succès de cette formule non contingentée ne conduise pas à des dérapages budgétaires incontrôlés, et que son application à l'achat de logements anciens contribue à réactiver les centres des villes au lieu d'un développement de constructions individuelles périphériques qui ont un effet urbanistique déstructurant.

Enfin, le nouveau dispositif d'aide sociale à la propriété ne doit pas avoir pour objectif principal de libérer à tout prix des places de logement locatif social, en portant atteinte à la mixité sociale réalisée dans les HLM qui logent aujourd'hui trois fois plus de ménages dont les revenus sont dans le quart le plus pauvre de la population qu'il y a vingt ans : 22 % des locataires d'HLM se situent aujourd'hui sous le seuil de pauvreté et 60 % des

attributions de logements ont bénéficié en 1994 à des ménages à très faibles ressources.

L'accueil des personnes défavorisées ne devra donc pas s'accompagner d'un départ massif des locataires solvables et accentuer les phénomènes de ghettos dans de nombreux quartiers.

2. Le logement des plus démunis

a) La loi de finances rectificative pour 1995 : le plan d'urgence

Les mesures décidées dans le cadre du collectif budgétaire pour 1995 s'articulaient autour de trois axes prioritaires, dont un plan d'urgence pour le logement des plus démunis.

Ce plan d'urgence comprend d'une part un volet physique, avec la création avant la fin de 1995 de 10.000 logements d'extrême urgence, auxquels s'ajoutent 10.000 logements d'insertion en 1996, et d'autre part un volet social comprenant notamment des aides aux associations pour leur permettre de réaliser un suivi individualisé des personnes en difficulté.

Les moyens du plan d'urgence se décomposent en dotations budgétaires complémentaires et en améliorations des outils existants. Ce programme représente au total un montant de crédits s'élevant à 1,3 milliard de francs se répartissant entre des aides à la pierre pour 90 %, et des aides à la personne à hauteur de 10 %.

Trois catégories d'aides à la pierre peuvent financer les logements d'extrême urgence et d'insertion : les prêts locatifs aidés très spéciaux (PLATS), les crédits d'urgence, et l'ANAH qui bénéficient des dotations suivantes dans le collectif pour 1995 :

- une dotation de 465 millions de francs pour des PLATS permettant le financement de logements indépendants ou de résidences sociales (logements-foyers) ouvrant droit à l'APL et à l'aide au logement temporaire(ALT) ;

- une dotation de 400 millions de francs de crédits d'urgence, pouvant financer des logements difficilement ou non finançables en PLATS ainsi que la création et la rénovation de structures d'hébergement d'urgence. Les opérations ainsi financées sont éligibles dans les conditions de droit commun à l'AL et à l'ALT ;

- une dotation de 303 millions de francs pour l'ANAH destinée à compléter les incitations existantes en faveur de la remise sur le marché des logements vacants au profit des plus défavorisés.

Quatre mesures venant compléter les dotations initiales portent sur les aides à la personne et les aides aux associations :

- une dotation de 100 millions de francs pour les fonds de solidarité logement (FSL) permettant en particulier de mieux assurer un financement pérenne des associations mobilisées pour l'accompagnement social et les garanties de loyers des familles concernées ;

- une dotation complémentaire de 10 millions de francs en crédits de maîtrise d'oeuvre sociale et urbaine visant notamment à financer les prospections immobilières et les études de faisabilité ;

- une dotation complémentaire de 12 millions de francs de crédits d'ALT ;

- une dotation de crédits complémentaires DDASS permettant des conventions triennales de financement des projets sociaux des opérations du plan d'urgence.

b) Les crédits prévus pour 1996

Les crédits prévus pour 1996 consacrent pour leur part 859 millions de francs à la réalisation de 20.000 PLATS à des fins de logement d'insertion (ces prêts alloués par la Caisse des dépôts à un taux de 4,8 % s'accompagnant d'une subvention de l'Etat pouvant représenter jusqu'à 25 % du coût de l'opération).

En outre, 100 millions de francs sont consacrés à la ligne dite « d'hébergement d'urgence » qui est ainsi reconduite à son niveau de 1995.

c) Les mesures d'accompagnement social

Les mesures d'accompagnement social, par la voie des fonds de solidarité logement (FSL) bénéficieront par ailleurs de 250 millions de francs en 1996, soit une progression de 13,6 %. Ces FSL sont financés à parité par l'Etat et les Conseils généraux et sont destinés à faciliter l'accès au logement des publics précaires, à favoriser le maintien des locataires dans les lieux et à octroyer des subventions (bailleurs sociaux, centres communaux d'action sociale, organismes divers ...).

L'aide au logement temporaire bénéficiera pour sa part de 50 millions de francs.

Au total, les crédits consacrés à l'accompagnement social du logement en 1996 enregistreront une hausse de 12,5 % par rapport à 1995.

d) Les modalités de réalisation des 10.000 logements d'urgence

Afin de réaliser dans les meilleurs délais les 10.000 logements d'urgence prévus par le collectif, le programme privilégie la réhabilitation de logements anciens et l'utilisation prioritaire des locaux existants vacants, moyennant les travaux strictement nécessaires.

Il est prévu de retenir prioritairement les opérations les moins coûteuses, les plus rentables et bénéficiant du maximum de participation financière des collectivités locales.

Les principaux types d'opérations subventionnables sont les suivants :

- aménagement de logements dans des immeubles vacants non éligibles aux aides de l'ANAH ou à la prime à l'amélioration de logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) et destinés à être démolis à terme ou temporairement mis à disposition (et appartenant notamment à l'Etat, à des établissements ou entreprises publics et à des collectivités locales) ;

- aménagement de logements dans des immeubles appartenant à des associations, non éligibles aux aides de l'ANAH ou à la PALULOS ;

- acquisition (avec ou sans travaux) de fonds de commerce et/ou de murs d'hôtels vacants ou menacés de fermeture permettant soit d'éviter la disparition d'hôtels privés sociaux de fait, soit de créer une offre nouvelle d'hôtel social ;

- acquisition (avec ou sans travaux) de logements par des associations ne pouvant monter un plan de financement PLATS ;

- acquisition (avec ou sans travaux) de logements meublés autres que des résidences sociales ;

- acquisition (avec ou sans travaux) ou aménagement dans des immeubles existants de structures d'hébergement ;

- réhabilitation de structures d'hébergement.

e) La participation des collectivités locales à la réalisation des logements d'urgence

Le Gouvernement a saisi les présidents de Conseils généraux et les maires de France afin de leur demander d'apporter leur appui au plan d'urgence.

Pour les Conseils généraux, principaux financeurs avec l'Etat des fonds de solidarité pour le logement et employeurs de travailleurs sociaux, l'effort devrait surtout porter sur l'accompagnement social.

Les maires devront orienter les opérateurs vers les opportunités foncières et immobilières les plus intéressantes et faciliter l'obtention des autorisations nécessaires, notamment permis de construire, les caisses comunales d'action sociale (CCAS) étant amenés à jouer un rôle important dans la définition des mesures d'accompagnement social et dans l'accueil des familles.

Les collectivités peuvent par ailleurs compléter les subventions d'investissement de l'Etat pour réduire les loyers demandés aux familles.

3. Le logement locatif social

a) Les dispositions du projet de loi de finances

La ligne fongible prêts locatifs aidés - primes à l'amélioration du logement 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 (5,5 milliards de francs) et diminue légèrement en crédits de paiement (5,3 milliards de francs).

L'effort de l'Etat pour soutenir le logement locatif social prévu dans le projet de loi de finances, est ainsi identique à celui inscrit en loi de finances initiale pour 1995, soit 80.000 PLA dont 20.000 PLATS permettant de maintenir le niveau de la construction locative.

De même, le programme de réhabilitation de 600.000 logements du parc locatif social est poursuivi dans les mêmes conditions qu'en 1995, à hauteur de 120.000 PALULOS pour 1996.

En accompagnement de l'effort consenti par l'Etat en faveur du parc locatif social, une contribution exceptionnelle de 600 millions de francs sur les produits financiers de l'année 1995 des organismes HLM était instituée. A cette somme, s'ajoutent 400 millions de francs de contribution sur les organismes sociaux, dont les logements sont occupés par des locataires dépassant de 40 % au moins le plafond de ressources pour y accéder. Ces contributions, dont le coût total s'élève à 1 milliard de francs avaient pour objet de maintenir à un niveau satisfaisant les programmes en faveur du logement locatif social.

b) La contribution des bailleurs sociaux au budget de l'Etat : une mesure controversée

Le principe et l'importance de cette contribution de 1 milliard de francs ont suscité de vives réactions des responsables des organismes d'HLM et SEM, qui ne refusent pas l'extension d'un surloyer à la condition que son produit reste affecté au logement social locatif.

• La taxation des produits financiers des organismes d'HLM

L'article 9 du projet de loi de finances proposait d'instituer en 1996 une contribution exceptionnelle de 33,1/3 % sur les produits financiers des organismes d'HLM.

Alors que ces organismes ont été touchés de plein fouet par la montée de la précarité, et qu'ils ont été sommés de prendre une part active au plan d'extrême urgence lancé par le Gouvernement en juin dernier, cette taxation jugée « scandaleuse » par le Président de l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM, risque selon lui d'aggraver la situation de leurs comptes et de mettre en déficit un tiers des organismes dès 1996, entraînant en conséquence un défaut d'entretien des bâtiments et une réduction des actions de proximité, ce qui apparaît contradictoire avec les objectifs d'une politique de la ville.

Il convient d'abord de rappeler qu'avec un parc de 3,5 millions de logements et des dépenses budgétaires annuelles de 125 milliards de francs, les HLM disposent actuellement d'une trésorerie de l'ordre de 40 milliards de francs, qui est appelée à se réduire de 10 milliards de francs d'ici à 1998 du fait de la montée des remboursements d'emprunts (dont 80 % sont à taux progressif) et de la mise en place de cette nouvelle taxation.

Cette évolution est d'autant plus préoccupante qu'un effort de construction élevé devra être maintenu dans les années à venir, qu'un alourdissement de la taxe foncière sur les propriétés bâties interviendra du fait de la sortie de la période d'exonération de nombreux logements construits dans les années 60 à 70, que le vieillissement du parc (20 ans en moyenne) appellera un entretien plus important, et que la réduction du nombre des primes à la réhabilitation (200.000 à 120.000 PALULOS) entraînera une compensation inévitable par les organismes d'HLM, alors que la rémunération du placement de leur trésorerie en attente d'emploi est orientée à la baisse.

Il convient ensuite de souligner que les quelque 60 milliards de francs reçus au titre des loyers sont utilisés pour plus de moitié à rembourser les emprunts, et pour le reste à l'entretien, aux impôts, taxes et au paiement des 50.000 employés des HLM. Les excédents financiers engendrés par la trésorerie avaient permis de limiter la hausse des loyers et de construire des logements pour les plus démunis.

Une taxation à hauteur de 600 millions de francs des produits financiers des HLM, qui permettent à beaucoup d'organismes de présenter leurs comptes d'exploitation en équilibre, aurait pour conséquence inéluctable, compte tenu des perspectives d'alourdissement de leurs charges, d'obliger ceux-ci à faire appel à l'Etat et aux collectivités locales pour compenser ce manque à gagner.

Il était donc nécessaire que cette mesure injustifiée qui confond richesse et trésorerie disponible des organismes fut rapportée.

Prenant en compte l'opposition unanime de la commission des finances de l'Assemblée nationale et des responsables des organismes HLM à ce projet de taxation, le gouvernement a finalement accepté la suppression du B de l'article 9 du projet de loi de finances.

• La taxation des surloyers

A côté de cette première mesure, qui a été dénoncée lors du récent congrès des représentants du mouvement HLM, l'article 9A, propose de créer une contribution des bailleurs sociaux qui serait assise sur les logements sociaux occupés par des locataires dont les ressources excèdent d'au-moins 40 % les plafonds fixés pour l'attribution de ces logements.

Depuis 1986, plus de la moitié des organismes HLM utilisent déjà la possibilité de demander un surloyer à leurs locataires lorsque leurs revenus dépassent de manière significative les plafonds d'attribution.

Cette faculté est très inégalement mise en oeuvre et le produit des surloyers collectés contribue à assurer l'équilibre des comptes des organismes HLM et à accueillir les populations démunies. Un prochain projet de loi devrait rendre cette formule obligatoire à l'ensemble des organismes.

Le tarif de la contribution prévue serait modulé géographiquement afin de correspondre à l'avantage financier, plus ou moins grand selon la localisation, que procure l'occupation d'un logement HLM et serait majoré de 50 % pour les dépassements des plafonds de ressources excédant 60 %.

Ce tarif établi par logement s'étagerait entre 2.500 francs pour Paris et les communes limitrophes et 400 francs pour les logements situés sur le reste du territoire national. 240.000 locataires seraient concernés par ce supplément de loyer obligatoire, soit 7 % de l'ensemble des locataires d'HLM, dont 68.800 en région parisienne.

Les logements situés dans les zones de redynamisation urbaine (quartiers en difficulté) seraient exonérés, l'impératif de mixité sociale justifiant de ne pas effectuer de prélèvement sur les logements, au demeurant peu nombreux, dont les occupants disposent de ressources excédant les plafonds.

Le produit de cette contribution sera partagé entre les bailleurs sociaux et l'Etat, la part de ce dernier étant estimée à 400 millions de francs.

L'Assemblée nationale a sensiblement élargi les modalités prévues pour cette contribution et modifié en conséquence l'article 9-A du projet de loi de finances :

- elle a précisé que cette contribution serait également perçue sur les logements construits, améliorés ou acquis et améliorés avec le concours financier de l'Etat ou ouvrant droit à l'APL et appartenant ou gérés par une personne morale (et non plus les seuls organismes d'HLM et SEM) à l'exception de ceux ayant bénéficié des aides de l'ANAH, de ceux financés par des prêts aidés par l'Etat accordés par le Crédit foncier de France, et des immeubles à loyer moyen dans les DOM et à Mayotte ;

- elle a ajouté qu'en seraient exonérés les grands ensembles et les quartiers dégradés et non plus seulement les logements situés dans les zones de redynamisation urbaine ;

- elle a majoré à 100 % le tarif de la contribution pour les locataires dont les revenus excèdent de plus de 80 % les plafonds de ressources prévus pour l'attribution des logements sociaux, soit 65.000 foyers.

• **Le projet de loi relatif au supplément de loyer de solidarité.**

Adopté par le Conseil des ministres du 31 octobre 1995, le projet de loi relatif au supplément de loyer de solidarité confirme ces dispositions et rend ce supplément obligatoire à l'égard des locataires dont les ressources excèdent d'au moins 40 % les plafonds, soit aujourd'hui 240.000 foyers. Il restera facultatif pour les revenus compris entre 110 % et 140 % des plafonds, les organismes d'HLM arrêtant le principe du surloyer et le niveau de revenu à partir duquel il s'appliquera.

Afin de favoriser la mixité sociale, le supplément de loyer ne sera pas appliqué dans les grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé.

Le montant du supplément de loyer sera fonction de l'importance du dépassement du plafond de ressources, de la situation et de la qualité du logement. Chaque locataire devra annuellement communiquer ses ressources à l'organisme d'HLM. Chaque organisme d'HLM adoptera son propre barème de supplément de loyer en prenant en compte la diversité des situations locales.

*

*

*

Si le principe d'une contribution supplémentaire obligatoire des locataires d'HLM dépassant de manière significative les plafonds de ressources est fondé, du fait notamment d'un droit incontestable au maintien dans les lieux, cette contribution devrait cependant permettre aux organismes de mobiliser les ressources nécessaires au développement de la construction locative sociale.

A cet égard, il convient de rappeler que les plafonds pour l'attribution d'un logement social n'ont pas été relevés depuis plusieurs années et que par exemple, un couple d'instituteurs débutants ne peut désormais plus prétendre à l'attribution d'un logement HLM.

Le produit des surloyers devrait ainsi rester acquis au logement social et aux organismes qui ont besoin de toutes leurs recettes pour accomplir l'ensemble de leurs missions et non combler quelque trou budgétaire ou contribuer au financement du nouveau régime d'accession à la propriété.

c) La réforme des procédures d'attribution des logements HLM

Le groupe de travail sur l'attribution des logements sociaux, présidé par M. Claude Erignac, préfet des Yvelines, a fait en ce domaine plusieurs propositions qui se sont traduites dans des instructions adressées aux préfets par circulaire du 26 avril 1994.

Avec l'accord du maire, une conférence communale du logement, présidée par lui, sera instituée. Elle réunira tous les acteurs concernés par l'attribution des logements sociaux (organismes d'HLM, collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction, travailleurs sociaux, représentants de l'Etat). Elle sera chargée d'établir une charte communale fixant les objectifs d'une politique locale d'attribution des logements HLM.

L'enquête conduite par la direction de l'habitat et de la construction fait apparaître que 50 conférences communales du logement ont été créées dans 12 départements.

Il convient de remarquer que la grande majorité des conférences créées se situent en région parisienne (soit 41 sur un total de 50), notamment en Seine-Saint-Denis et dans les Yvelines.

Certaines conférences ont abouti à une gestion partagée des contingents municipaux.

Néanmoins, dans de nombreux départements, des pratiques de gestion partagées sont très souvent mises en oeuvre en dehors même de l'existence formelle de conférences communales du logement, et de nombreuses

structures de concertation plus ou moins formelles sont mises en place dans tous les départements en tenant compte du contexte local.

Les suggestions de modification ne concernent que des aménagements mineurs du système des attributions et portent essentiellement sur le rôle de l'Etat, des adaptations aux plafonds de ressources (par exemple l'instauration de critères sociaux avec des critères de ressources pour définir les règles de priorité ou l'appréciation des plafonds de ressources à une date plus récente que N-2) et une traduction des dispositions législatives et réglementaires prises en faveur des ménages défavorisés dans les textes sur l'attribution des logements sociaux qui ont été conçus essentiellement entre 1985 et 1987.

Le Gouvernement vient d'engager une réflexion sur les améliorations qui pourraient être introduites dans les processus d'attribution en vue, notamment, d'en améliorer la transparence.

d) La réhabilitation du patrimoine HLM

L'accord-cadre conclu entre l'Etat et l'Union des HLM le 2 juin 1989 prévoyait notamment la réhabilitation de 1 million de logements en 5 ans de 1990 à 1994, soit un objectif annuel de 200 000 logements à réhabiliter.

Le tableau ci-après donne le montant des subventions PALULOS attribuées de 1990 à 1994 et le nombre de logements concernés.

	Consommation locale des crédits en millions de francs		Nombre de logements concernés	
	Ensemble	dont petits travaux (1)	Ensemble	dont petits travaux (1)
1990	2 161,6	74,2	228 353	55 192
1991	2 222,3	56,0	216 229	55 081
1992	2 581,8	69,2	226 213	55 570
1993	2 704,8	59,8	213 223	45 832
1994	2 069,2	78,3	172 696	36 282

(1) travaux inférieurs à un montant de 15 000 F par logement

Le nombre total de logements locatifs sociaux réhabilités de 1990 à 1994 est de 1.056.714 dont 274.957 pour des petits travaux d'un montant inférieur à 15.000 F par logement. En outre, en 1994, les organismes ont réinvesti 160 millions de francs en complément de subvention PALULOS, en contrepartie de la suppression de l'obligation de placement sur le livret A-HLM de leur trésorerie.

Les besoins à satisfaire à partir de 1995 en matière de réhabilitation du parc locatif social sont estimés à 600.000 logements, dont plus de 250.000 dans les quartiers les plus 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 a retenu un programme de réhabilitation du parc locatif social.

Ce programme sera réalisé sur cinq ans (1995-1999) dans les conditions financières habituelles, soit un rythme annuel de 120.000 logements réhabilités.

4. L'évolution des programmes et des financements du logement social

a) Le maquis des prêts au logement social

Les prêts au logement social, subventionnés sur le budget de l'Etat, sont les prêts locatifs aidés (PLA), les prêts complémentaires à la prime de l'amélioration de logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS), les prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP), et les prêts conventionnés garantis par le fonds de garantie de l'accession sociale (PAS). Les autres prêts sans incidence budgétaire pour l'Etat, notamment les prêts en faveur du logement intermédiaire (PLI), ne sont pas considérés comme des prêts au logement social.

Le tableau ci-après récapitule les principales caractéristiques des prêts au logement social :

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES PRÊTS AU LOGEMENT SOCIAL (PLA, PALULOS, PAP, PAS)

	Bénéficiaires	Taux	Durée	Quotités
PLA CDC (régime général)	Organismes HLM et SEM	5.8% révisable selon le taux du livret A	32 ans	95% du prix de référence diminué de la subvention Etat dans la limite du prix de l'opération
PLA CDC (PLA très sociaux)	Organismes HLM et SEM, collectivités locales et organismes oeuvrant dans le domaine de l'insertion agréés à cet effet.	4.8% révisable selon le taux du livret A	32 ans	idem PLA normal et, de plus, coût d'acquisition des logements limité au maximum à 90% du prix témoin dans les zones 2 et 3 sauf dérogation du ministre du logement
Prêt complémentaire à la PALULOS	Organismes HLM et SEM et organismes contribuant au logement des personnes défavorisées	5,8% révisable selon le taux du livret A	10 à 15 ans (exceptionnellement 20 ans)	de l'ordre de 50 % du coût de l'opération en pratique
PLA CFF	Toute personne morale ou physique avec apport en financement propre (25%)	Taux fixes = 6.5% Taux variables 6.30% pendant 5 ans 6.90% pendant 25 ans	25 ans 30 ans	65% du prix de référence dans la limite du prix de revient de l'opération
PAP	Ménages sous condition de ressources avec apport personnel d'au moins 10%	Taux fixes 6.60% 6.85% 6.95% Taux ajustables 6.45% 6.60% 6.70%	15 ans 18 ans 20 ans 15 ans 18 ans 20 ans	90% du prix de revient du logement dans le secteur diffus 90% du prix de vente dans la limite du prix de référence dans le secteur groupé
PAS	Ménages sous condition de ressources avec apport personnel d'au moins 10%	taus d'intérêt plafond variable selon la durée et le type d'amortissement inférieur de 0,6 point aux taux d'intérêt plafond des prêts conventionnés classiques	10 ans à 25 ans pour construction ou acquisition de logement neuf ou existant 5 à 15 ans pour financement de travaux seuls destinés à l'amélioration du logement	90% du coût de l'opération

b) *L'évolution du montant annuel des prêts nouveaux versés au financement du logement social*

(en milliards de francs arrondis)

Source : Banque de France	1990	1991	1992	1993	1994
PRÊT LOCATIF AIDÉ	15.6	17.4	20.9	24.8	27.2
CDC et Caisses d'épargne (1)	13.8	15.6	18.8	22.8	25.0
CFF et DCE (2)	1.7	1.8	2.1	2.0	2.2
PRÊTS COMPLÉMENTAIRES A LA PALULOS (1)	5.1	5.8	6.9	7.5	7.0
PRÊT ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ	13.1	13.4	10.7	8.6	18.8
CDC et Caisses d'Epargne (1)	4.3	2.7	0.4	0	0
CFF et CDE (2)	8.8	10.7	10.3	8.6	18.8
TOTAL	33.8	36.6	38.5	40.9	53.0

(1) à partir de la ressource du livret A

(2) à partir de la ressource obligataire

c) *L'évolution du nombre de logements financés depuis 1990 par type de prêts*

	1990	1991	1992	1993	1994
PLA-CDC	60 621	65 164	72 769	80 452	68 575
PLA-TS *	11 009	9 855	11 107	12 416	11 078
PLA-CFF	11 009	9 855	11 107	12 416	9 671
PAP	38 117	39 426	36 536	42 302	54 471
PAS				8 748	39 699

* PLA très sociaux depuis 1994 avec le regroupement des PLA d'insertion et des PLA adaptés.

*

* *

Force est de constater que l'organisation des prêts au logement social appelle un véritable effort de clarification et de simplification. Il convient de se féliciter que le Gouvernement se soit engagé dans cette voie avec la réforme de l'accession sociale à la propriété et la mise en place d'une aide unique sous réserve qu'une évaluation des résultats du nouveau dispositif confirme l'objectif attendu.

B. LES AIDES AU LOGEMENT : UN INFLÉCHISSEMENT DE LA PROGRESSION DES AIDES À LA PERSONNE ET UNE AUGMENTATION DES AIDES AUX PROPRIÉTAIRES PRIVÉS

1. L'évolution des aides à la personne : une progression légèrement ralentie

Les aides personnelles au logement sont alimentées conjointement par l'Etat, le fonds national des prestations familiales et les cotisations des employeurs.

Elles comprennent :

- l'aide personnalisée au logement (APL) ;
- l'allocation de logement qui se subdivise en une allocation logement familiale (ALF) et une allocation de logement sociale (ALS).

a) Les crédits prévus pour 1996

Au titre de la participation de l'Etat au financement des aides personnelles au logement, une dotation de 27,405 milliards de francs est inscrite au projet de budget pour 1996, soit une hausse de 4,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995 inférieure de moitié à la progression globale du budget du logement, et qui résulte de l'accroissement inexorable du nombre des allocataires.

Il convient par ailleurs de rappeler que la dotation budgétaire pour 1995 a été abondée par le collectif 1995 à hauteur de 2,15 milliards de francs pour ajuster les dotations aux besoins et régulariser la gestion 1994.

Les dotations budgétaires prévues pour 1996 se ventilent entre 13,08 milliards de francs pour le fonds national de l'habitation (FNH) et 14,319 milliards de francs pour le fonds national d'aide au logement (FNAL).

b) Le nombre de bénéficiaires des aides à la personne

Le tableau ci-après retrace le nombre des bénéficiaires pour chacune des aides personnelles, au 31 décembre 1994 :

(en milliers de bénéficiaires)

	Location	Accession	Total
APL	2.020	708	2.728
ALS	1.900	53	1953
ALF	906	239	1.145
Total	4.826	1.000	5.826

(Chiffres provisoires)

c) L'extension continue, depuis dix ans, du droit à une aide personnelle au logement

En 1985, dans le secteur locatif, pouvaient bénéficier d'une aide personnelle au logement :

- les ménages qui occupaient des logements conventionnés ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL) ;
- les familles et les jeunes ménages sans enfant, mariés depuis moins de 5 ans, éligibles à l'allocation de logement familiale (ALF) ;
- les personnes qui faisaient partie des catégories de population éligibles à l'allocation de logement sociale (ALS), c'est-à-dire les personnes âgées de plus de 65 ans ou de 60 ans dans certains cas, les handicapés et les travailleurs salariés âgés de moins de 25 ans.

Depuis 1986, a été poursuivi régulièrement l'objectif du « bouclage » de l'ensemble des ménages par l'extension de l'ALS à de nouvelles catégories de bénéficiaires et de l'APL à de nouveaux parcs de logement :

- depuis 1986, les chômeurs de longue durée peuvent bénéficier de l'ALS (prestations versées en 1994 : 634 millions de francs) ;
- depuis le 1er janvier 1988, le bouclage est mis en oeuvre dans le parc locatif social par la possibilité ouverte de conventionner le parc existant à l'APL 2 ;
- depuis le 1er janvier 1989, le droit à l'ALS est ouvert à l'ensemble des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) (prestations versées en 1994 : 1.464 millions de francs) ;
- depuis le 1er octobre 1990, l'ALS est étendue aux bénéficiaires de l'allocation d'insertion ;
- depuis 1990 également, tous les foyers de jeunes travailleurs peuvent être conventionnés, ouvrant droit à l'APL pour leurs résidents ;

- à partir du 1er janvier 1991, a été entreprise l'extension de l'ALS aux catégories qui restaient encore juridiquement exclues d'une aide personnelle. Cette extension s'est achevée le 1er janvier 1993 : depuis cette date, tout ménage peut bénéficier d'une aide à la personne sous seule condition de ressources (prestations versées pour le « bouclage ALS » en 1994 : 7.251 millions de francs).

d) La part respective des différents fonds dans le financement des aides au logement

- Le FNAL (fonds national d'aide au logement)

Le FNAL a été créé par la loi n° 71-582 du 16 juillet 1971 relative à l'allocation de logement pour financer l'allocation de logement à caractère social.

Le FNAL est doté de l'autonomie financière et administré par un comité de gestion. Sa gestion financière est assurée par la Caisse des dépôts et consignations.

Il est alimenté par l'Etat et par les cotisations des employeurs (0,10 % et 0,20 % des salaires jusqu'au mois de juin 1991). L'article 26 de la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 a modifié le taux de la cotisation non plafonnée acquittée par les entreprises de plus de 9 salariés en le portant de 0,20 à 0,40 % à partir du 1er juillet 1991.

FINANCEMENT DU FNAL (chiffres 1995 non disponibles)

(en millions de francs)

Financement	1994
Cotisations employeurs	8.268
Etat	14.020
Total	22.288

Source : Éléments statistiques et comptes émanant des Caisses des Régimes général, agricole et spéciaux.

La contribution de l'Etat au FNAL progresse de 1,94 milliard de francs (+15,7 %) et dépasse pour la première fois la contribution au FNAL, en raison de la progression de l'ALS.

- Le FNH (Fonds national de l'habitation)

Ce fonds a été institué par la loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement. Il finance l'aide personnalisée au logement.

Ce fonds est administré par un conseil de gestion présidé par le ministre chargé du logement.

Il est alimenté par :

- des contributions provenant des régimes de prestations familiales (FNPF et BAPSA) et du FNAL, représentant les allocations de logement (familiales ou sociales) qui auraient été financées par ces régimes en l'absence d'APL ;

- une subvention d'équilibre inscrite au budget du ministère chargé du logement.

FINANCEMENT DU FNH (chiffres 1995 non disponibles)

(en millions de francs)

Financement	1994
FNPF (1)	17.663
BAPSA (1)	504
FNAL	3.692
État	13.480 (2)
Total	35.339

Source : Éléments statistiques et comptables émanant des Caisses des Régimes général et agricole

(1) FNPF : fonds national des prestations familiales

BAPSA : budget annexe des prestations sociales agricoles.

(2) Montant délégué au 31 décembre de l'année

NB. Les chiffres 1994 ne sont pas définitifs.

La contribution de l'Etat au FNH diminue de 4,8 % en 1996, et s'élève à 13,1 milliards de francs.

- Le FNPF (Fonds national des prestations familiales)

Ce fonds a été institué par la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 instituant l'allocation de logement familiale et la finance.

Ce fonds est administré par la Caisse nationale des allocations familiales. Il est alimenté par les cotisations « allocations familiales » des employeurs et depuis 1991 le produit de la contribution sociale généralisée.

FINANCEMENT DU FNPF

(en millions de francs)

Financement	1994
Cotisations employeurs et CSG	14.950

e) L'explosion des aides au logement

Depuis 1980, les aides au logement ont augmenté en francs constants de 40 %, ce qui place ce secteur parmi les premiers bénéficiant de soutiens publics.

En 1995, plus de 131 milliards de francs lui sont consacrés tant en aides budgétaires que fiscales et sociales (1). Si ces crédits apparaissent justifiés en regard du nombre de personnes employées dans le bâtiment (850.000) et de l'importance de ce dernier dans le PIB (4,5 %), ces aides sont cependant de plus en plus critiquées pour leur manque de transparence, leur inadaptation et leur efficacité relative.

Cette explosion des aides, due pour l'essentiel à l'évolution des aides à la personne dont bénéficient aujourd'hui près d'un quart des ménages, soit la proportion la plus élevée des pays européens, focalise toutes les critiques.

Un rapport de l'Inspection des finances de décembre 1994 dénonce ainsi les abus et les inégalités choquantes et préconise une remise à plat du système en prônant notamment une fusion des trois systèmes d'aides à la personne existants en un barème unique et un ciblage plus fin sur les ménages modestes.

Le tableau ci-après récapitule l'évolution des aides publiques au logement de 1989 à 1995 :

(1) . Le rapport de la commission des comptes du logement a rappelé que la dépense publique en faveur du logement avait été de 120 milliards de francs en 1993, alors que les prélèvements relatifs au logement ont atteint 220 milliards de francs, dont 94 milliards de francs de TVA, plus de 78 milliards de francs étant prélevés au profit des collectivités locales.

LES AIDES PUBLIQUES BÉNÉFICIAANT AU LOGEMENT

	(en millions de francs)						
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
AIDES BUDGETAIRES (dépenses ordinaires et crédits de paiement ouverts en LF)							
1 - Dépenses d'aide à la pierre							
Logements locatifs)	5 922,00	6 116,80	6 382,20	5 633,70	5 078,00	6 175,70	5 404,74
Logements accession PAP) Nouveau régime	10 132,00	9 265,00	7 953,00	5 683,00	4 128,00	3 720,50	3 581,50
Qualité de l'habitat (réalisations expérimentales)	51,50	38,70	39,50	31,00	31,00	28,00	23,90
DOM	464,00	619,25	1 085,00	1 222,00	1 075,00	756,50	618,90
Amélioration de l'habitat	1 638,25	2 508,00	2 504,00	2 390,00	2 465,50	2 497,00	2 967,90
FGAS	-	-	-	-	300,00	200,00	0,00
FARIF	-	485,00	485,00	500,00	500,00	560,00	560,00
TOTAL 1	18 207,75	19 032,75	18 448,70	15 459,70	13 577,50	13 937,70	13 155,94
2 - Autres dépenses logement							
Contribution au FNAL (AL)	6 090,00	7 480,00	7 500,00	5 465,00	7 300,00	11 920,00	12 378,00
Contribution au FNH (APL)	13 130,00	13 373,00	14 010,00	12 750,00	13 328,00	13 380,00	13 736,00
Fonds de solidarité logement, ALT, FAAD	-	-	150,00	180,00	240,00	240,00	280,00
TOTAL 2	19 220,00	20 853,00	21 660,00	18 395,00	20 868,00	25 540,00	26 395,00
3 - Autres dépenses logement							
Bonifications et subventions à la CPHLM)	-	-	-	-	-	-	440,00
Bonifications CFF et prêts aux fonctionnaires) ancien régime	1 580,00	1 115,00	700,00	580,00	580,00	580,00	7 000,00
Primes d'épargne logement	8 900,00	8 000,00	7 300,00	7 300,00	7 300,00	7 300,00	7 300,00
Reversement aux collectivités locales au titre de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties	2 578,00	2 600,00	2 600,00	2 100,00	1 800,00	1 500,00	1 286,00
TOTAL 3	13 058,00	11 715,00	10 600,00	9 980,00	9 680,00	9 380,00	8 726,00
TOTAL DES DEPENSES BUDGETAIRES CONSACREES AU LOGEMENT	50 485,75	51 600,75	50 708,70	43 834,70	44 125,50	48 857,70	48 276,94
DEPENSES PUBLIQUES NON BUDGETAIRES							
Contribution des régimes sociaux et du BAPSA au financement de l'AL familiale et de l'APL (1)	24 869,00	26 549,00	28 259,00	29 597,00	31 456,00	33 117,00	34 000,00
Contribution des employeurs au FNAL (1)	3 950,00	4 694,00	6 036,00	8 267,00	7 712,00	8 268,00	8 600,00
Participation des employeurs à l'effort de construction ("1 %") (2)	7 391,00	7 720,00	7 188,00	6 167,00	6 313,00	6 395,00	6 856,00
TOTAL DEPENSES PUBLIQUES NON BUDGETAIRES	36 210,00	38 963,00	41 483,00	44 031,00	45 481,00	47 780,00	49 456,00
DEPENSES FISCALES (DEDUCTIONS ET EXONERATIONS)							
Déductions d'impôts en faveur des accédants	10 230,00	11 040,00	10 690,00	10 960,00	10 620,00	10 200,00	9 600,00
Exonérations intérêts d'épargne logement	6 360,00	7 600,00	9 000,00	8 500,00	8 250,00	6 400,00	6 700,00
Déduction du revenu imposable au bénéfice des propriétaires bailleurs	8 660,00	7 550,00	5 960,00	6 780,00	6 240,00	6 110,00	6 450,00
Exonération intérêts livret A	3 046,00	3 357,00	3 365,00	3 600,00	3 600,00	3 700,00	3 900,00
Dépenses fiscales diverses	3 185,00	3 515,00	2 925,00	2 780,00	2 800,00	3 100,00	2 990,00
Exonération TFPB (fraction à la charge des collectivités locales)	2 400,00	2 690,00	3 990,00	3 640,00	3 701,00	3 989,00	4 050,00
TOTAL DEPENSES FISCALES	33 881,00	35 752,00	35 930,00	36 260,00	35 211,00	33 389,00	33 690,00
TOTAL DEPENSES LOGEMENT	120 576,76	126 315,75	128 121,70	124 270,70	124 817,50	130 026,70	131 422,94
Budget général et compte d'affectation spéciale (opérations définitives)	1 164 026	1 233 878	1 294 145	1 337 080	1 402 079	1 475 249	1 483 500
Dépenses budgétaires consacrées au logement	50 485,75	51 600,75	50 708,70	43 834,70	44 125,50	48 857,70	48 276,94
Part du budget logement dans l'ensemble du budget de l'Etat	4,33 %	4,18 %	3,91 %	3,27 %	3,14 %	3,31 %	3,25 %

(1) Estimation pour 1995, (2) Collecte nouvelle hors investissements directs. Estimation pour 1995.

f) La dérive de l'allocation de logement sociale aux étudiants

Compte tenu d'un détournement de son objet initial le rapport Prévost avait préconisé en 1993 une réforme de l'allocation de logement sociale aux étudiants.

En pratique, l'ALS a été distribuée aux étudiants sans conditions de ressources, induisant pour le budget de l'Etat un surcoût évalué à 3 milliards de francs en 1994, à plus de 4,6 milliards de francs en 1996, et risquant d'atteindre 10 milliards de francs à court terme, soit le quart des crédits de l'enseignement supérieur.

Lors de la discussion budgétaire de 1994, le Gouvernement avait envisagé une réforme de l'ALS, qui a été abandonnée du fait de l'hostilité des étudiants. Le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale a proposé, lors de l'examen de la présente loi de finances, de réduire les avantages de cette aide en supprimant le cumul de l'ALS avec le rattachement de l'étudiant au foyer fiscal de l'étudiant, à l'exception des boursiers.

Le ministre de l'éducation nationale et le secrétaire d'Etat à l'enseignement supérieur, ayant annoncé que le problème du logement étudiant serait examiné lors de l'élaboration du futur statut de l'étudiant et dans le cadre de la prochaine consultation sur l'avenir de l'enseignement supérieur, cet amendement a été retiré par la commission des finances de l'Assemblée nationale.

2. L'aide aux propriétaires privés

a) Les aménagements fiscaux

- Les aménagements fiscaux résultant de la loi de finances rectificative pour 1995

Le collectif de 1995 a mis en place toute une série d'avantages fiscaux destinés à restaurer la confiance des propriétaires bailleurs et à encourager l'investissement privé :

- **article 11** : réduction de 35 % des droits de mutation à titre onéreux perçus au profit des départements et des régions, pour les ventes de logements signées entre le 1er juillet 1995 et le 31 décembre 1996. Cet article organise, en outre, la compensation financière des pertes auxquelles sont exposées les collectivités locales.

- **article 21** : rétablissement de la mesure d'exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit pour les logements neufs acquis entre le 1er août 1995 et le 31 décembre 1995. Ces logements doivent avoir été achevés avant le 31 décembre 1994.

- **article 22** : taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers porté de 10 % à 13 % pour les revenus perçus en 1995 ;

- **article 23** : exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit pour les logements anciens acquis entre le 1er août 1995 et le 31 décembre 1996. Cette exonération est subordonnée à la mise en location du logement pendant une durée de 9 ans à des conditions intermédiaires.

- **article 24** : extension de la réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif neuf en faveur des investisseurs qui louent le logement à un organisme pour le logement de ses salariés.

Les deux premières mesures sont des mesures de portée générale alors que les trois suivantes concernent spécifiquement l'investissement locatif.

- Les mesures prévues dans le projet de budget pour 1996

Outre les mesures sus-rappelées prises dans le collectif de l'été dernier, qui visaient pour l'essentiel à soutenir et à relancer le marché de l'ancien par la baisse des droits de mutation, mesure qui reste en vigueur jusqu'à la fin de l'année 1996, et à favoriser le locatif privé par l'augmentation de la déduction forfaitaire, le projet de budget pour 1996 prévoit la prorogation d'un an de la réduction d'impôts sur le revenu pour dépenses de grosses réparations et d'amélioration des logements.

- Le coût des avantages fiscaux bénéficiant au logement : près du quart des aides publiques

Il convient de souligner l'importance des avantages fiscaux dans les soutiens publics dont bénéficie le secteur du logement.

En effet, alors que le total des aides qui lui étaient consacrées s'élevait à 131,4 milliards de francs en 1995, les avantages fiscaux spécifiques au logement atteignaient quelque 33,6 milliards de francs, soit près du quart des aides publiques bénéficiant au logement.

La ventilation de ces avantages est la suivante :

- déduction d'impôts en faveur des accédants : 9,6 milliards de francs ;

- exonérations des intérêts d'épargne logement : 6,7 milliards de francs ;

- déduction du revenu imposable au bénéfice des propriétaires bailleurs : 6,45 milliards de francs ;
- exonération des intérêts du livret A : 3,9 milliards de francs ;
- dépenses fiscales diverses : 2,99 milliards de francs ;
- exonération de la TFPB (fraction à la charge des collectivités locales) : 4,05 milliards de francs.

b) Les aides à l'amélioration de l'habitat : une stabilité des crédits

Les dotations prévues pour la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) et pour l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) sont pratiquement maintenues au niveau de 1995 puisque la ligne PAH est dotée de 600 millions de francs comme en 1995 et celle de l'ANAH est de 2.25 milliards de francs en autorisations de programme et de 2,035 milliards de francs en crédits de paiement. Ces dotations correspondent à la rénovation ou l'amélioration d'environ 200.000 logements, notamment ceux des ménages modestes en milieu rural pour la PAH, et ceux des propriétaires bailleurs grâce aux subventions de l'ANAH, qui permettent notamment d'augmenter le nombre de logements disponibles pour la remise en location de logements vacants rénovés.

Ces crédits devraient ainsi permettre d'améliorer la qualité des logements locatifs privés et ceux des propriétaires disposant de ressources limitées, situés notamment en milieu rural ou dans des logements vétustes en centre-ville.

Le tableau ci-après précise depuis 1989 le nombre de primes à l'amélioration de l'habitat (PAH) accordées et leur montant moyen unitaire.

PAH	Nombre de primes accordées	Montant total des primes en MF	Montant moyen unitaire en francs
1989	45 127	453,8	10 056
1990	49 663	505,5	10 179
1991	47 234	508,0	10 755
1992	52 276	559,0	10 694
1993	60 802	646,8	10 638
1994	68 771	728,9	10 599

Le nombre de primes accordées a progressé de 52 % entre 1989 et 1994 corrélativement à l'augmentation de la dotation réservée à la PAH.

**DOTATIONS INITIALES, CRÉDITS DISPONIBLES
ET DÉPENSES EFFECTIVES DEPUIS 1989**

	Dotations initiales (LFI)		Crédits disponibles		Dépenses effectives	
	AP	CP	AP	CP(1)	AP	CP(2)
1989	468,8	462,0	445,5	0	453,8	382,6
1990	469,0	469,0	469,0	0	505,5	428,8
1991	481,0	474,0	433,0	0	507,9	477,7
1992	450,0	441,0	540,0	0	559,0	488,7
1993	400,0	435,5	614,5(3)	127,5	646,8	nd
1994	600,0	490,0	661,4	27,4	728,9	nd
1995	601,0	601,0				

(1) Les crédits de paiement inscrits sur l'article 80 du chapitre 65-48 pour la prime à l'amélioration de l'habitat sont transférés en fin de gestion sur le budget des charges communes à partir duquel ils sont engagés. Les versements sont effectués au Crédit Foncier de France, chargé de liquider cette aide de l'Etat.

(2) Source : direction du budget.

(3) La dotation initiale 1993 pour la PAH a été abondée à hauteur de 200 MF en AP et CP dans le cadre de la loi de finances rectificative de printemps.

C. LES MESURES TENDANT À RÉDUIRE L'INÉGALITÉ DE RÉPARTITION DES AIDES AU LOGEMENT ENTRE LES ZONES URBAINES ET LES ZONES RURALES

1. Les financements aidés par l'Etat en zone rurale

Les financements aidés sont du même type sur tout le territoire ; seuls varient les barèmes, les taux et les prix de référence.

S'agissant des seules aides à la pierre, on constate que leur utilisation n'est pas homogène entre le secteur rural et l'ensemble du territoire. Les estimations du ministère du logement font apparaître que, dans les communes de moins de 2.000 habitants, qui représentent 87,8 % du nombre des communes, mais seulement 26 % de la population, sont consommés :

- 15 à 20 % des crédits fongibles PLA, PALULOS,

- 20 % des PLA-TS,

- un quart environ des aides de l'ANAH (alors que le parc éligible ne représente que 13 % du total),

- un tiers environ des crédits PAP,

- les trois quarts environ des crédits PAH.

Pour les crédits de l'ANAH, 60 % des interventions sont subventionnées à taux majoré (OPAH avec conventionnement à l'APL et taux de subvention de 35 %) ou très majoré (programmes sociaux thématiques (PST) avec taux de subvention de 40 % à 70 %) au lieu de 48 % au niveau national. Un tiers des crédits engagés en OPAH ou en PST ont concerné des communes de moins de 2.000 habitants.

2. Les mesures prises en faveur de l'habitat rural

Des mesures ont été prises par le comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CIAT) du 12 juillet 1993 et le comité interministériel pour le développement et l'aménagement rural (CIDAR) du 30 juin 1994 en faveur du logement dans le monde rural.

a) Le plan de relance du printemps 1993

Le ministre du logement a demandé aux préfets de département d'examiner les besoins du monde rural en matière de crédits d'aide au logement, afin de rattraper certains retards accumulés.

Cette instruction, renforcée dans les circulaires de programmation des crédits 1994 et 1995, a eu en particulier pour effet d'augmenter sensiblement le nombre de logements locatifs sociaux financés en milieu rural.

Par ailleurs, la forte augmentation des crédits de la PAH (1,79 milliard de francs sur 1993-1995) et de l'ANAH (7,13 milliards de francs) profite particulièrement aux communes rurales.

b) Le CIAT du 12 juillet 1993

Le CIAT a décidé deux mesures pour améliorer l'offre et la qualité de l'habitat dans les zones rurales d'intervention prioritaire :

- le plafond des travaux pris en compte pour la prime à l'amélioration de l'habitat est porté à 85.000 francs, dans les zones rurales d'intérêt prioritaire, le taux de l'aide restant inchangé ;

- les OPAH intercommunales pourront être prolongées en zone rurale d'un an voire deux ans, au vu d'un bilan établi à l'issue de la convention initiale de 3 ans.

c) Le comité interministériel pour le développement et l'aménagement rural (CIDAR) du 30 juin 1994

Le CIDAR a pris quatre mesures complémentaires visant à favoriser l'offre de logements locatifs privés en milieu rural.

- Favoriser la réhabilitation du patrimoine privé

L'ANAH s'est engagée à ce que les communes rurales de moins de 5.000 habitants bénéficient d'au moins 45 % des crédits destinés aux OPAH et aux PST.

En milieu rural, l'OPAH constitue en effet l'instrument privilégié pour la mise en oeuvre des politiques locales de l'habitat. En effet, cette procédure, largement utilisée par les communes rurales (80 nouvelles OPAH engagées chaque année), est un outil particulièrement adapté aux zones rurales dans la mesure où elle permet notamment la remise sur le marché locatif de logements vacants.

- Favoriser l'accès au logement des personnes à faible ressource et rendre plus attractives les OPAH en milieu rural

Le taux de subvention de l'ANAH a été majoré de 5 points (40 % au lieu de 35 %) pour les logements conventionnés en OPAH, sous réserve qu'une collectivité locale accorde une subvention complémentaire au taux de 5 % également. Cette incitation bénéficie prioritairement aux zones rurales.

- Porter éventuellement à 30 % le taux de subvention de la PALULOS communale pour les communes de moins de 5.000 habitants

Aux dérogations existantes concernant le taux de subvention de 20 %, il est possible d'étendre la dérogation aux communes de moins de 5.000 habitants.

Par circulaire de juillet 1994, le ministre du logement a demandé aux préfets de favoriser la réhabilitation de logements communaux à l'aide de la PALULOS communale.

- Permettre à tout investisseur de réaliser une opération PAP groupé dans l'ancien

Cette possibilité réservée jusqu'à présent aux seuls organismes d'HLM, est désormais ouverte aux collectivités locales, aux SEM et aux investisseurs privés, sous réserve d'un agrément préfectoral sur l'opération.

3. Les actions en cours ou prévues pour le logement rural

Le conseil national de l'habitat a mis en place un certain nombre de commissions spécialisées dont l'une sur le « logement en milieu rural » ; ses travaux donneront lieu à un rapport pour le quatrième trimestre 1995.

L'action de l'ANAH contribue fortement à la résorption du phénomène de la vacance. Ainsi en 1993, les aides de l'ANAH ont permis de remettre sur le marché locatif près de 31.400 logements vacants et 42.200 en 1994, dont une bonne part en milieu rural, notamment au travers des OPAH.

Par ailleurs, le conseil d'administration de l'ANAH du 11 juillet 1995 a décidé de majorer certaines de ses subventions afin de réduire le nombre de logements vacants et d'accélérer la remise sur le marché locatif de logements privés destinés à accueillir des personnes défavorisées.

Ces majorations dont le montant forfaitaire a été fixé à 10.000 francs ou 20.000 francs par logement, selon les cas, s'appliquent aux logements inoccupés.

4. Les dispositions de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire, en faveur du logement

Plusieurs dispositions de cette loi ont pour objet de développer l'offre de logements en zone rurale :

- **l'article 62** concernant la réhabilitation de l'habitat ancien dans les zones de revitalisation rurales en vue du logement social : ceci suppose que le Gouvernement accroisse notamment la part des PLA octroyés en zones rurales ;

- **l'article 55** destiné à favoriser la location de logements vacants dans les communes de moins de 5.000 habitants : exonération d'impôt sur le revenu tiré des loyers perçus ;

- **l'article 49** : réduction de la taxe départementale d'enregistrement à 3,6 % pour les acquisitions de résidences principales consécutives à une délocalisation ;

- **l'article 50** : abattement sur l'assiette de la taxe départementale de publicité foncière dans les ZRR ;

- **l'article 60** : présentation de propositions avant le 1er septembre 1995 tendant à permettre la réduction du nombre de logements vacants ;

- **l'article 48** : propositions au Parlement avant le 6 août 1996 sur l'aide à la réhabilitation de logements anciens, sur la taxation des revenus liés au logement principal mis en location et sur l'allégement des conditions de résiliation des prêts liés à une revente pour cause de mobilité professionnelle.

*

* *

Le projet de budget pour 1996 traduit donc, dans une conjoncture économique et budgétaire difficile, les orientations et les priorités d'une nouvelle politique du logement.

Si certaines apparaissent positives, comme la réforme de l'accèsion à la propriété, leur efficacité ne pourra être jugée qu'en fonction de leurs résultats.

Certaines autres ne semblent pas sans danger pour le maintien des fragiles équilibres établis dans le secteur du logement locatif social.

Sous réserve de ces observations, il vous est demandé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du logement pour 1996.

*

* *