

N° 90

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

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

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOMÉ VIII

LOGEMENT SOCIAL

Par M. Jacques BIMBENET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Mmes Michelle Demessine, Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Claude Huriet, Bernard Seillier, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Jean Chérioux, Charles Descours, Roland Hugué, Jacques Machet, *secrétaires* ; François Autain, Henri Belcour, Jacques Bialski, Jean Bizet, Paul Blanc, Mme Annick Bocandé, MM. Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Benezet, Gilbert Chabroux, Philippe Darniche, Georges Dessaigne, Mme Joëlle Dusseau, MM. Guy Fischer, Alfred Foy, Serge Franchis, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Alain Gournac, André Jourdain, Pierre Lagourgue, Dominique Lariffa, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jean-Louis Lorrain, Simon Loueckhote, Jean Madelain, Michel Manet, René Marquès, Serge Mathieu, Georges Mazars, Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Mme Nelly Olin, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhel.

Voir les numéros :

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

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

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
I. AUDITION DU MINISTRE	5
II. EXAMEN DE L'AVIS	13
INTRODUCTION	19
I. L'AIDE EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PLUS DÉMUNIS EST PÉRENNISÉE	22
A. LE BILAN SATISFAISANT DE LA RÉALISATION DU PLAN D'URGENCE DE 1995	22
1. <i>Un objectif ambitieux servi par la mobilisation d'instruments variés</i>	22
a) Le recours aux PLA-TS	23
b) La ligne budgétaire destinée à « l'urgence »	25
2. <i>Des réalisations prometteuses</i>	26
a) Des réalisations adaptées aux besoins	26
b) Le recours aux réquisitions	27
B. LE BUDGET DU LOGEMENT SE DOTE DES MOYENS D'ASSURER DURABLEMENT L'AFFECTATION DE CRÉDITS EN FAVEUR DES PLUS DÉMUNIS	28
1. <i>Une ligne budgétaire à part entière pour les opérations les plus sociales</i>	28
2. <i>Un compte spécial pour les aides aux plus démunis</i>	29
a) La ressource est assurée par la contribution due par les organismes d'HLM au titre des surloyers	30
b) La contribution de l'Etat aux FSL constitue la première dépense du Fonds	30
c) Les dépenses liées à l'ALT constituent le second volet des dépenses du compte spécial	32
d) Les observations de la commission	34
II. LA NEUTRALITÉ DU NOUVEAU RÉGIME D'AIDE À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS HLM PAR UNE INCITATION FISCALE DOIT ENCORE ÊTRE ASSURÉE	35
A. LE RÔLE DU PARC HLM NÉCESSITE LE MAINTIEN À NIVEAU DES AIDES À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX	35
1. <i>Le parc HLM est un facteur de cohésion sociale</i>	36
a) La vocation sociale du parc HLM	36
b) La vocation familiale du parc HLM	37
2. <i>Le rôle central du prêt PLA pour la construction de logements HLM</i>	38
B. LA NEUTRALITÉ DU NOUVEAU RÉGIME D'INCITATION FISCALE SOULÈVE DES INTERROGATIONS	39
1. <i>Un mécanisme d'aide fiscale qui permet de réduire le niveau des prélèvements obligatoires</i>	40
2. <i>La neutralité du passage au nouveau dispositif ne semble pas aujourd'hui toujours garantie</i>	41

III. L'ADOSSEMENT DU FINANCEMENT DU PRÊT À TAUX ZÉRO SUR LES RESSOURCES DU « 1 % LOGEMENT » MODIFIE LE CIRCUIT DE FINANCEMENT DES AIDES À L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ.....	44
A. LE PRÊT À TAUX ZÉRO A CONFIRMÉ QU'IL ÉTAIT UN INSTRUMENT EFFICACE D'AIDE À L'ACCESSION.....	44
1. <i>Un dispositif simple accordé sous conditions de ressources.....</i>	44
2. <i>Les prêts sont consentis majoritairement aux personnes les moins favorisées et aux jeunes ménages.....</i>	46
B. LE FINANCEMENT DU PRÊT À TAUX ZÉRO EST ADOSSÉ AUX RESSOURCES DU « 1 % LOGEMENT » DANS LE CADRE D'UNE CONVENTION D'OBJECTIF.....	47
1. <i>Une réforme institutionnelle du mécanisme du « 1 % logement ».....</i>	47
2. <i>Le nouveau dispositif entraînera une réorientation des objectifs d'investissement du « 1 % logement ».....</i>	48
IV. LES CRÉDITS RELATIFS À LA RÉHABILITATION DU PARC PRIVÉ N'ONT PAS ÉTÉ REVALORISÉS À LA HAUTEUR DES BESOINS.....	49
A. LA PAH QUI EST UN VÉRITABLE INSTRUMENT D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ENREGISTRE UN RECU DE SA DOTATION.....	49
1. <i>Un instrument utile du point de vue de l'aménagement du territoire qui bénéficie surtout à des personnes âgées modestes.....</i>	50
2. <i>Les crédits de la PAH sont en diminution par rapport aux efforts consentis en 1996.....</i>	51
B. LES CRÉDITS DE L'ANAH QUI PERMETTENT LA REMISE SUR LE MARCHÉ DE LOGEMENTS VACANTS À VOCATION SOCIALE SONT EN DIMINUTION.....	52
1. <i>L'action de l'ANAH a été orientée de manière plus accentuée vers le logement des plus démunis.....</i>	53
2. <i>Les crédits de l'ANAH, en baisse, sont de plus en plus déconnectés du produit de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB).....</i>	54
V. LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AUX AIDES À LA PERSONNE PROGRESSENT DE MANIÈRE SIGNIFICATIVE DANS LA PERSPECTIVE DE LA MISE EN ŒUVRE D'UNE RÉFORME GLOBALE.....	54
A. LE MOUVEMENT DE PROGRESSION DES AIDES PERSONNALISÉES AU LOGEMENT EST CONFIRMÉE POUR 1997.....	55
1. <i>Les aides personnelles au logement représentent 71,4 milliards de francs de prestations versées en 1995.....</i>	55
a) <i>Les trois types d'aides personnelles au logement.....</i>	55
b) <i>Les aides personnelles ont enregistré de fortes progressions au cours de ces dernières années.....</i>	56
2. <i>Le projet de budget pour 1997 prévoit une augmentation de 8 % des dotations de l'Etat aux aides à la personne.....</i>	57
B. LA RÉFORME DES AIDES AU LOGEMENT VISE À ASSURER UNE UNIFICATION DES AIDES ET UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES RESSOURCES DES MÉNAGES BÉNÉFICIAIRES.....	58
1. <i>La recherche d'une unification et d'une rationalisation des barèmes de calcul de l'aide.....</i>	58
a) <i>L'unification du barème de l'APL 1 et de l'APL 2 (article 92 rattaché).....</i>	58
b) <i>La rationalisation des barèmes.....</i>	59
2. <i>Une appréhension plus équitable des ressources.....</i>	60
ANNEXE.....	63

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mardi 29 octobre 1996, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'audition de M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement, sur les crédits de son département ministériel pour 1997.

M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement, a souhaité que cette audition permette de lever les malentendus qui avaient pu apparaître sur ce projet de budget et d'aborder les problèmes de fond au-delà du strict exposé des données budgétaires.

Il a indiqué que le budget s'accompagnait de trois réformes relatives aux prêts locatifs aidés (PLA), au « 1 % logement » et aux aides personnelles au logement.

Evoquant en premier lieu la construction de logements locatifs sociaux, il a indiqué que le projet de budget permettrait de financer 80.000 PLA et 80.000 prêts locatifs aidés très sociaux (PLA-TS). Il a précisé que 50.000 PLA neufs feraient l'objet d'une aide, non plus sous la forme d'une subvention budgétaire, mais d'une réduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 20,6 % à 5,5 %. Il a précisé que les prêts à taux réduit de la caisse des dépôts et consignations (CDC) et les modalités de conventionnement à l'aide personnalisée au logement (APL) étaient maintenus.

S'agissant de cette réforme, il a remarqué qu'elle permettrait de financer en 1997 autant, voire plus de constructions de logements neufs d'habitation à loyer modéré (HLM), que les années précédentes en soulignant qu'au cours de ces mêmes années, il était toujours apparu un décalage entre les crédits votés et les réalisations effectives.

Puis, concernant l'effet du passage du système de la subvention à celui de l'aide fiscale, il a précisé qu'une simulation avait été réalisée sur 600 opérations représentant 10.000 logements. Il a souligné que cette simulation faisait apparaître, en moyenne, une équivalence financière entre l'aide fiscale et la subvention budgétaire. Il a noté que si des écarts à la moyenne pouvaient apparaître, l'équivalence restait valable dès lors que les acquisitions foncières liées à l'opération n'étaient pas excessivement importantes.

Enfin, il a précisé que les constructeurs de logements à l'aide d'un PLA-TS continueraient à bénéficier d'une subvention complémentaire qui permettrait de maintenir le même niveau de financement.

S'agissant des crédits relatifs à la réhabilitation de logements HLM, **M. Pierre-André Périssol, ministre**, a souligné que, dans le projet de budget pour 1997, l'effort était identique à celui réalisé en 1996 et en 1995, soit 120.000 primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS), pour le même montant unitaire que les années précédentes.

Concernant le « prêt à taux zéro », il a souligné que le budget permettrait de maintenir le financement de 120.000 de ces prêts grâce à la baisse des taux d'intérêt.

Evoquant la participation des employeurs à l'effort de construction (« 1 % Logement »), il a indiqué que les organismes collecteurs feraient l'objet d'un apport « de leur part » de 7 milliards de francs en 1997 et en 1998.

Il a souligné que cet apport ne serait pas décidé autoritairement mais dans un cadre contractuel qui avait fait l'objet de la signature d'une convention le 17 septembre 1996 par les partenaires sociaux.

Il a indiqué que cette réforme était accompagnée de la création d'une union d'économie sociale (UES) qui serait dotée des moyens de réorganiser le dispositif pour qu'il réponde de façon pérenne et avec plus d'efficacité aux attentes des salariés des entreprises. Il a souligné enfin que le « 1 % logement » maintiendrait ses capacités d'investissement afin de répondre aux demandes des salariés.

Concernant le parc privé de logements, il a précisé que les crédits de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) étaient maintenus à 600 millions de francs pour 1997 et que les crédits de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) étaient inscrits à hauteur de 2 milliards de francs dans ce projet de budget.

S'agissant de la politique en faveur du logement des plus démunis, il a mis l'accent sur trois points : il a remarqué tout d'abord que 30.000 PLA-TS, au lieu de 20.000 l'année précédente, seraient intégrés dans les 80.000 PLA prévus pour 1997. Il a noté ensuite la création d'une ligne budgétaire spécifique, dotée de 348 millions de francs, qui permettrait de financer l'ensemble des actions les plus sociales. Enfin, il a souligné la création d'un compte d'affectation spéciale qui recevrait en recettes le produit de la contribution perçue sur les organismes HLM au titre des surloyers pour financer la contribution de l'Etat aux fonds de solidarité pour

le logement (FSL) et l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT).

Il a évoqué enfin la réforme des aides personnelles au logement qui seraient clarifiées et simplifiées. Il a indiqué que la réforme viserait à l'égalité de traitement entre les salariés et les autres bénéficiaires, l'objectif poursuivi étant que deux ménages ayant le même niveau de ressources perçoivent le même montant d'aide. Il a précisé ensuite que la réforme instituerait un barème unifié pour les « aides personnelles au logement 1 » (APL1) et les « aides personnelles au logement 2 » (APL2).

En conclusion, **M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement**, a fait observer que l'on assistait à une reprise dans l'immobilier avec une augmentation très significative des ventes de logements neufs et l'amorce de la reprise des mises en chantier. Il a souligné, néanmoins, que le secteur du bâtiment souffrait de la situation actuelle pour deux raisons : tout d'abord la moitié seulement du chiffre d'affaires de ce secteur est réalisée dans le secteur du logement ; ensuite, un délai de 12 à 18 mois sépare la reprise du logement de sa traduction dans les carnets de commande des entreprises du bâtiment.

Il a observé enfin que la reprise était saine parce qu'elle reposait sur une vraie dynamique du secteur du logement qui devrait prochainement porter ses fruits.

M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, s'est interrogé sur la réalisation de l'objectif de la création de 20.000 logements d'urgence et d'insertion.

S'agissant du taux réduit de TVA sur la construction de logements locatifs neufs, il a fait état d'une simulation réalisée par l'union nationale fédérale des organismes d'HLM (UNFOHLM) et qui montrerait une baisse de 12 % du taux moyen de l'aide apportée par l'Etat. Il s'est donc demandé s'il ne fallait pas prévoir un abondement supplémentaire de la ligne fongible pour compenser le décalage et assurer l'équilibre de toutes les opérations.

Puis, il s'est interrogé sur les incidences de la réforme de l'APL pour les familles qui occupent un logement important, sur l'ajournement du dispositif de sécurisation des accédants à la propriété qui devait accompagner le prêt à taux zéro, sur les modalités de financement du prêt à « 0 % » au-delà de 1998 lorsqu'auraient pris fin les transferts prévus sur le « 1 % logement ». Il s'est interrogé enfin sur la baisse des crédits destinés à l'agence nationale et aux agences départementales d'information sur le logement (ADIL), la baisse des crédits de l'ANAH et l'insuffisance des crédits

de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) ainsi que sur les moyens de rendre plus efficace le dispositif des prêts locatifs intermédiaires (PLI).

En réponse, le ministre a apporté les précisions suivantes :

- S'agissant des logements d'urgence et d'insertion, il a précisé que 15.000 de ces logements avaient été réalisés en juin 1996. Il a remercié tous les maires qui s'étaient engagés pour cette cause en soulignant qu'en Ile-de-France, 25 % de ces logements avaient bénéficié à des personnes âgées de moins de 25 ans qui, sans cette solution, se seraient probablement retrouvées sans domicile fixe.

- S'agissant du nouveau régime d'aide à la construction de logements locatifs neufs, il a fait remarquer que la simulation mentionnée par le rapporteur avait été réalisée avant que tous les aspects du nouveau régime fiscal du taux réduit de TVA soient connus. Il a souligné que le montant moyen de la subvention budgétaire représentait actuellement environ 11,7 % du coût de l'opération et que le passage du taux de TVA de 20,6 % à 5,5 % représentait un avantage d'environ 15 points. Il a précisé que, en moyenne, le taux réduit de TVA ne s'appliquait dans le régime antérieur que sur 25 % du prix de revient de la construction d'un logement neuf. Il a indiqué que le mode de calcul de l'assiette du taux de TVA à 5,5 % pourrait être ajustée afin de prendre en compte la partie de l'investissement qui n'était pas taxée auparavant au taux de 20,6 %. Il a souligné enfin que les prêts PLA de la caisse des dépôts et consignations étaient en moyenne 18 % moins coûteux qu'il y a sept ou huit mois grâce à la baisse du taux du livret A, ce qui apporterait une aide supplémentaire aux organismes d'HLM.

- S'agissant de la réforme de l'aide personnelle au logement, il a souligné que son objectif était que les ménages qui ont le même niveau de ressources et le même montant de loyers aient le même taux d'effort après versement de l'aide. Il a précisé que le taux d'effort serait progressif avec le revenu et le montant du loyer et dégressif avec la composition familiale du ménage.

- Concernant l'alignement du plafond de l'APL2 sur l'APL1, il a souligné que, pour les ménages les plus modestes, le niveau de l'APL serait ainsi augmenté.

- Concernant le prêt « à taux zéro », il a constaté que le dispositif de sécurisation était devenu moins urgent en raison du succès de ce prêt et du bon niveau de responsabilisation des établissements de crédit au moment de son attribution.

- Concernant les ADIL, il a souligné l'utilité sociale de ces organismes. Il a rappelé que les modalités de versement de la subvention de

l'Etat qui leur est accordée avaient été améliorées en 1996 et a indiqué que les crédits pour 1997 étaient identiques à ceux qui avaient été inscrits dans le projet de loi de finances initiale pour 1996.

- Concernant les PLI, il a rappelé les modifications substantielles qui avaient été apportées à ce dispositif en 1996, tout en soulignant qu'il était très attentif à ce produit utile mais qui semblait avoir du mal à trouver son « rythme de croisière ».

M. Roland Huguet s'est demandé si l'augmentation de 8 % des crédits de l'APL permettrait de faire face à l'accroissement des situations de précarité et si l'unification des deux barèmes de l'APL ne risquait pas d'entraîner une augmentation des dépenses pour les départements.

Il s'est interrogé sur la complexité du nouveau régime de calcul de la TVA à taux réduit, les risques d'erreur sur le niveau de l'équivalence avec l'ancien système, sur le financement des FSL par la contribution perçue au titre des surloyers et les mesures prévues en matière de logements sociaux dans l'avant-projet de loi pour le renforcement de la cohésion sociale.

M. Louis Boyer a regretté la baisse des crédits de l'ANAH en soulignant le rôle joué par celle-ci dans les zones rurales dépeuplées.

Il s'est interrogé sur les difficultés d'attribution des PLI dans les villes moyennes. Enfin, il a observé que trop souvent les préfets conditionnaient l'attribution de PLA à la réalisation de logements d'insertion, y compris dans les communes qui avaient déjà réalisé un nombre suffisant de tels logements.

M. Jean Madelain s'est félicité que le projet de loi relatif à l'UES soit inscrit au conseil des ministres du 30 octobre prochain comme le souhaitent les représentants de ce secteur et a déploré la faiblesse des crédits de l'ANAH en s'interrogeant sur le produit estimé de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB) pour 1997.

M. Guy Fischer a estimé que ce projet de budget visait à mettre fin à vingt ans d'aide à la pierre. Il s'est demandé si l'intégration des indemnités et des revenus accessoires pour le calcul des aides à la personne ne porterait pas atteinte à la mixité sociale dans les logements sociaux. Il a estimé que l'Etat ne finançait plus suffisamment l'accession sociale à la propriété et s'est interrogé sur l'élaboration du nouvel indice du coût de la construction.

M. Alain Vasselle s'est interrogé sur la mesure de réduction d'impôt pour les contribuables qui entreprennent des travaux sur les logements anciens et sur la non reconduction de la baisse des droits de mutation en 1997. Il s'est interrogé également sur les modalités d'attribution du prêt à

taux zéro pour l'acquisition du logement ancien, la création d'un compte d'affectation spéciale pour financer l'ANAH à partir du produit de la TADB et sur l'avenir de l'allocation de logement sociale (ALS) pour les étudiants.

M. André Vézinhel a tout d'abord déploré que ce budget corresponde à une baisse des crédits consacrés au logement qu'il a estimé à 20 milliards de francs. Il a regretté le manque de concertation pour la préparation du dispositif de réduction du taux de la TVA pour les logements sociaux locatifs neufs en faisant remarquer que le mécanisme avait été appliqué le 1er octobre avant tout débat parlementaire. Enfin, s'agissant du financement des FSL, il s'est interrogé sur le niveau de la contribution perçue au titre des surloyers en 1996 et sur l'élargissement des missions du FSL.

M. Jacques Machet a regretté la baisse des crédits de l'ANAH en soulignant que les organismes HLM n'étaient pas toujours prêts à intervenir en milieu rural.

M. André Jourdain a souligné que les prélèvements opérés sur le « 1 % Logement » en 1997 et 1998 laissaient ouverte la question du financement du prêt à 0 % en 1999.

M. Gilbert Chabroux s'est interrogé sur l'utilisation des PLA non consommés en 1996.

Ensuite, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, s'est demandé si le régime du taux réduit de TVA à 5,5 % était accordé à des organismes à raison de leur nature. Il a souligné qu'il ressortait des différentes interventions que la commission souhaitait que les crédits de l'ANAH soient revalorisés par une majoration des autorisations de programme pour 1997.

En réponse, **M. Pierre-André Périssol, ministre**, a apporté les précisions suivantes :

- Il a précisé que le taux de TVA réduit s'appliquerait à toutes les constructions de logements sociaux locatifs neufs dès lors que celles-ci seraient financées par un PLA, quel que soit l'organisme qui a distribué le prêt.

- Il a rappelé que la « budgétisation » de l'ANAH était relativement récente et a estimé qu'il serait paradoxal de rétablir à nouveau la liaison avec la TADB supprimée en 1988.

- S'agissant de l'ALS étudiant, il a souligné qu'il s'agissait de la seule aide personnalisée au logement dont l'attribution n'était pas liée aux revenus du bénéficiaire et a précisé que les crédits correspondants avaient été

transférés au ministère de l'éducation nationale dans la perspective d'une réforme globale des aides aux étudiants.

- Il a confirmé que la baisse des droits de mutation sur les logements anciens prendrait fin, comme prévu à l'origine, au 1er janvier 1997, en faisant observer que cette mesure avait eu un coût élevé, de l'ordre de 6 milliards de francs, mais que son efficacité était contestable.

- Il a estimé que les départements pourraient continuer à fixer les modalités du versement d'une contribution volontaire à l'APL dans le nouveau dispositif.

- Il a souligné que si le régime de la TVA à taux réduit pouvait paraître complexe au premier abord, les entreprises privées maîtrisaient bien ce type de dispositions qui ne soulèvent pas de problèmes d'application particuliers et a estimé que l'écart qui pouvait apparaître par rapport au régime de la subvention budgétaire provenait de l'importance plus au moins grande du coût des acquisitions foncières dans le prix de revient de l'opération de construction. Il a rappelé, à cet égard, que les dispositifs d'aide en cas de surcharge foncière étaient entièrement maintenus.

Il a souligné, en tout état de cause, que la baisse des taux du livret A procurait une aide moyenne que l'on pouvait estimer à 40.000 francs par opération qui compensait largement les écarts de coût éventuels par rapport au régime de la subvention budgétaire.

Il a rappelé que le débat au Parlement se déroulait au cours de la discussion de la loi de finances.

- Il a déclaré que si le produit de la contribution versée par les HLM au titre des surloyers s'avérait inférieur aux prévisions, le régime de cette contribution ne serait pas alourdi par le Gouvernement pour compenser la différence éventuelle. Il a souligné, en tout état de cause, que le montant cumulé des aides de l'Etat aux FSL et à l'ALT en 1996, soit 300 millions de francs, était largement inférieur au produit prévisionnel de la contribution sur les organismes d'HLM prévu pour 1997.

- Concernant l'ANAH, il a rappelé que les orientations qui ont été prises en juillet 1995 pour majorer les subventions afférentes aux opérations visant à remettre sur le marché des logements locatifs à vocation sociale dans les secteurs programmés, bénéficiaient particulièrement au milieu rural et a souligné que ce dispositif continuerait à produire des effets en 1997 même si les crédits de l'agence devaient diminuer.

- Concernant les PLI, il a fait état de la relative sous-consommation des crédits afférents à cette formule qui ne font pourtant pas l'objet d'un

contingemment et a donc demandé aux sénateurs de le saisir des cas concrets où des demandes de PLI n'auraient pu être satisfaites.

- Il a réfuté l'idée d'une restriction sur les aides à la pierre en soulignant l'accroissement de la construction de logements sociaux en 1996 et 1997.

- S'agissant de la prise en compte de tous les revenus dans le cadre de la réforme de l'APL, il a souligné qu'il s'agissait d'une mesure de justice sociale qui supprimerait certaines conséquences négatives du dispositif actuel, notamment pour les femmes enceintes.

- Concernant l'indice du coût de la construction, il a indiqué que les travaux de la commission de concertation, réunie sur ce sujet, se poursuivaient.

- Il a souligné l'inexactitude des données chiffrées de M. André Vézinhét sur les évolutions du projet de budget pour 1997 et a réfuté l'idée selon laquelle ce projet de budget serait défavorable aux plus démunis.

- S'agissant du logement en milieu rural, il a estimé en effet que le problème était aujourd'hui moins lié à une insuffisance des financements qu'à un manque d'initiative des acteurs dans le domaine de la construction.

- S'agissant du « 1 % logement », il a estimé qu'il était trop tôt pour fixer les orientations du budget de 1999 et a souligné que le projet de loi relatif à l'UESL permettrait de revaloriser le rôle des partenaires sociaux dans le dispositif.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mercredi 20 novembre 1996, sous la présidence de **M. Bernard Seillier**, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Jacques Bimbenet** sur le projet de loi de finances pour 1997 (logement social).

Après avoir rappelé que ce projet de budget relatif au logement pour 1997 s'élevait à 44,6 milliards de francs, en hausse de 2,7 % sur l'année dernière, **M. Jacques Bimbenet**, rapporteur pour avis, a abordé le premier volet concernant la poursuite de l'effort engagé en faveur du logement des personnes défavorisées.

Il a constaté que le plan d'urgence pour les plus démunis avait permis la livraison de 15.000 logements en un an et que 20.400 logements seraient disponibles à la fin de l'année.

Il a souligné qu'une ligne budgétaire spécifique dotée de 348 millions de francs était désormais créée pour financer l'ensemble des actions d'urgence pour les plus démunis.

Puis, il a indiqué qu'un compte d'affectation spéciale (CAS) était créé pour financer les fonds de solidarité pour le logement (FSL) et l'aide au logement temporaire (ALT), alimenté par la contribution acquittée par les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) au titre des logements occupés par des locataires dépassant de plus de 40 % le plafond de ressources réglementaire.

Après avoir présenté les dépenses qui seraient assumées par le nouveau CAS, il a observé que ce dernier devrait permettre, en principe, de garantir un niveau de financement plus élevé pour les FSL et pour l'ALT, et de faire face ainsi aux besoins constatés qui pourraient être accrus par la mise en oeuvre de la future loi de cohésion sociale.

Il a estimé néanmoins que l'évolution de la contribution versée au titre des surloyers devrait être examinée avec attention.

Enfin, il a constaté que le Gouvernement financerait l'année prochaine la mise en place de 30.000 logements en prêts locatifs aidés à financement très social (PLA-TS), au lieu de 20.000 en 1996.

Puis, **M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis**, a abordé le deuxième volet de ce budget portant sur le maintien d'un programme élevé de construction et de rénovation de logements locatifs sociaux assorti de la transformation du régime de la subvention budgétaire en un régime d'aide fiscale par le biais d'une baisse du taux de la TVA pour la construction de logements en HLM neufs.

Il a rappelé la vocation sociale et familiale des logements du parc des organismes d'HLM.

Puis, il a présenté les nouvelles règles d'aide à la construction de logements sociaux locatifs neufs en évoquant les termes du débat intervenu entre le ministère du logement et les organismes d'HLM sur la neutralité de la transformation de la subvention budgétaire en un avantage fiscal.

Il a souligné que si le dispositif proposé par le Gouvernement était apparemment neutre en moyenne, il pouvait exister des écarts importants, notamment pour les organismes d'HLM qui réalisent des opérations sur des terrains dont le coût foncier est très élevé.

Il a souhaité que le Gouvernement puisse procéder très rapidement sur le plan réglementaire aux aménagements qui s'imposaient pour que, notamment, les coûts fonciers ne soient plus intégrés dans l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en cas de livraison à soi-même.

Il a estimé utile de prévoir la possibilité de verser sur la « ligne fongible » une subvention complémentaire, dans l'hypothèse où il apparaîtrait que certaines opérations connaîtraient des difficultés de bouclage financier à la suite de la réforme.

Évoquant le troisième volet du budget, relatif à l'aide à la pierre, il a souligné le maintien du financement de 120.000 prêts à taux zéro à l'aide d'un appel financier important auprès des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (1 % logement).

Il a souhaité que la mesure décidée en 1996 tendant à diminuer la part minimale du montant de travaux requise pour obtenir l'octroi d'un prêt à 0 % en cas d'acquisition d'un logement ancien soit reconduite en 1997.

Il a constaté qu'à la fin du mois d'août, 100.000 prêts à 0 % avaient été distribués alors que le niveau des anciens prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) ne dépassait pas 35.000 par an.

Il a rappelé les caractéristiques du bilan financier des organismes collecteurs du « 1 % logement » et a évoqué les grandes lignes du dispositif

de l'Union d'économie sociale du logement (UESL) qui devrait prochainement être mis en place.

Il a approuvé la réforme du 1 % logement qui a fait l'objet d'une convention signée par les partenaires sociaux, en soulignant que celle-ci allait dans le sens d'une rationalisation plus grande des circuits de financement de l'aide à la pierre.

Abordant, en quatrième lieu, les crédits relatifs à la réhabilitation de logements anciens, il a estimé que les crédits ne semblaient pas suffisants.

Il a rappelé que la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) qui bénéficiait essentiellement à des personnes âgées réalisant des travaux de première nécessité exécutés par des artisans locaux, notamment en milieu rural, était un outil de l'aménagement du territoire. Il a souligné qu'il existait des délais d'attente importants pour l'obtention de la prime, en particulier dans les départements qui développent une politique de revitalisation rurale.

C'est pourquoi, il a souhaité que ces crédits soient revalorisés de manière à ce que 80.000 logements au moins soient améliorés en 1997.

Il a regretté la baisse des crédits de l'ANAH en rappelant qu'à l'origine l'agence était financée par la taxe additionnelle au droit de bail et que le produit de cette taxe était évalué aujourd'hui à 3,2 milliards de francs, soit un montant supérieur aux crédits alloués par le budget de l'Etat.

Enfin, il a commenté le cinquième volet de ce projet de budget relatif à la réforme des aides personnelles au logement.

Il a rappelé que le concours de l'Etat s'établirait en 1997 à 29,73 milliards de francs, soit une hausse de 8,5 % par rapport à la loi de finances pour 1996.

Il a indiqué que le Gouvernement souhaitait se référer à un barème plus lisible et plus équitable qui tende à l'unification et appréhende de manière plus juste les ressources prises en compte.

Il a souligné que ces mesures devraient entrer en vigueur sans entraîner de baisse de ressources pour ceux qui bénéficient déjà d'aides renforcées.

Enfin, il a observé que la gestion de l'allocation de logement sociale versée aux étudiants avait été confiée au ministère chargé de l'enseignement supérieur.

M. Alain Vasselle s'est interrogé sur le montant de la participation des départements au titre des FSL pour 1997. Il a souhaité que la mesure destinée à diminuer la part de travaux pour l'octroi du prêt à 0 % pour l'acquisition d'un logement ancien soit reconduite. Il a souhaité que les crédits de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB) soient affectés au financement de l'ANAH dans le cadre d'un compte spécial.

M. André Vézinhét a souhaité que la réforme de l'aide de l'Etat pour la construction de logements sociaux locatifs soit neutre pour les finances des organismes d'HLM. Il a estimé que, dans la mesure où le produit de la contribution versée par les organismes d'HLM au titre des surloyers serait certainement inférieur aux prévisions, le Gouvernement serait tenu de faire appel plus largement à la contribution des départements. Il s'est inquiété que la réforme de l'aide personnelle au logement puisse conduire à la diminution en valeur absolue des prestations versées à certains ménages. Il a déploré la baisse des crédits de l'ANAH. Il a fait part de son inquiétude sur l'équilibre financier des organismes d'HLM pour l'avenir.

M. André Jourdain a estimé que la mise en oeuvre du dispositif du taux réduit de TVA pour la construction de logements neufs était mal comprise sur le terrain par les organismes d'HLM en raison de sa complexité. Il a souhaité que les plafonds de ressources pour l'accès aux logements HLM soient revalorisés. Il a estimé que la réforme du « 1 % logement » risquait d'entraîner une diminution des crédits versés par les comités interprofessionnels du logement (CIL) aux agences départementales d'information sur le logement (ADIL) en considérant que celles-ci se tourneraient alors vers les départements pour compenser ce manque à gagner.

M. Guy Fischer a considéré que le budget du logement pour 1997 était un « budget charnière » dans la mesure où il consacrait le désengagement de l'Etat dans ce domaine. Il a estimé que la réforme du « 1 % logement » aurait des conséquences négatives en matière de financement pour les organismes d'HLM, en particulier en matière de réhabilitation. Il a souligné que la réforme de l'aide personnelle au logement aboutirait à écarter des centaines de milliers de familles du champ de l'aide. Il s'est inquiété du risque de déstabilisation financière des organismes HLM du fait de la mise en oeuvre du dispositif du taux réduit de TVA à 5,5 % pour la construction de logements locatifs. Il a estimé que les charges seraient inéluctablement augmentées sur les collectivités locales.

M. Pierre Lagourgue s'est interrogé sur l'application des crédits relatifs à la réalisation de logements d'urgence et d'insertion ainsi que sur celle du prêt à 0 % dans les départements d'outre-mer.

M. Charles Descours a souligné que la mise en oeuvre du régime de la TVA à 5,5 % pouvait soulever des difficultés lorsque le coût des acquisitions foncières était très élevé et a souhaité que la réforme aboutisse à une réelle neutralité. Il a demandé que l'indice de révision des loyers des organismes d'HLM soit déconnecté de l'indice de la construction. Il a rappelé que le projet de budget permettrait de financer 30.000 PLA-TS en 1997 au lieu de 20.000 en 1996 en soulignant que cette mesure était favorable aux logements des plus démunis. Il a évoqué enfin la forte progression des aides à la personne enregistrée au cours de ces dernières années qui justifie la mise en oeuvre de la réforme du Gouvernement.

M. Gérard Roujas a regretté que ce budget « tourne le dos » à la politique d'aménagement du territoire.

M. Henri de Raincourt s'est interrogé sur le montant de la participation de l'Etat au financement des FSL prévu pour 1997 en soulignant que cette donnée était importante pour la préparation des budgets départementaux.

En réponse, **M. Jacques Bimbenet**, rapporteur pour avis, a apporté les précisions suivantes.

S'agissant des FSL, il a précisé que le montant exact du produit de la contribution versée par les HLM au titre des surloyers n'était pas encore connu, mais a indiqué que le Gouvernement, sur la base d'une prévision de recettes de 450 millions de francs, avait inscrit une évaluation de 300 millions de francs pour les FSL et de 150 millions de francs pour l'ALT, ces crédits évaluatifs ne devant être considérés que comme des plafonds.

Il a fait observer que même si le produit de la contribution s'avérait inférieur aux prévisions définies, son montant devrait néanmoins rester supérieur à l'ensemble des crédits consacrés aux FSL et à l'ALT dans le budget pour 1996 qui étaient au total de 300 millions de francs.

Concernant l'évolution du budget, il a rappelé que si l'on tenait compte des sommes inscrites dans les comptes d'affectation spéciale, les crédits relatifs au logement étaient bien en augmentation de 2,4 % en 1997 par rapport à l'année dernière.

S'agissant de la réforme de l'aide personnalisée au logement (APL), il a estimé qu'il faudrait attendre les simulations qui seraient réalisées sur la réforme avant de porter un jugement d'ensemble, en rappelant qu'un dispositif était prévu pour maintenir les droits de certains bénéficiaires de ces prestations.

Concernant le relèvement des plafonds de ressources pour l'attribution de logements HLM, il a souligné qu'il s'agissait d'une question importante du point de vue de l'équilibre financier des organismes d'HLM tout en remarquant que cette mesure n'entraîne pas directement dans le champ de la loi de finances.

Il a indiqué qu'il répondrait directement à M. Pierre Lagourgue après avoir interrogé le ministère.

Puis, sur proposition de M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs au logement pour 1997 ainsi qu'à l'article 92 qui lui est rattaché.

Mesdames, Messieurs,

Ce projet de budget qui est le deuxième que nous présente M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement, est, comme l'année dernière, accompagné de nombreuses réformes.

Il convient de rappeler que l'année 1996 avait été marquée par la mise en place du plan en faveur du logement des plus démunis, la création du prêt à taux zéro et l'instauration du supplément de loyer de solidarité dans les logements des organismes d'HLM.

L'année 1997 devrait voir se poursuivre ce mouvement de réforme avec la mise en place des nouvelles modalités de subventions aux logements sociaux locatifs neufs construits par les organismes d'HLM, la réforme institutionnelle du « 1 % logement » et la réforme des aides personnelles au logement, le tout dans le cadre d'une enveloppe budgétaire dont le montant total, y compris les comptes d'affectation spéciale, est de 44,6 milliards de francs, soit une hausse de 2,7 % sur l'année dernière.

· Votre commission a émis les principales observations suivantes sur les cinq aspects de ce budget qui intéressent le logement social.

S'agissant de l'aide au logement des plus démunis, elle s'est félicitée de l'état de réalisation du plan ambitieux lancé par le Gouvernement en juillet 1995 pour assurer la création de 20.000 logements d'urgence et d'insertion.

Elle a souligné que la création d'une ligne budgétaire à part entière pour les opérations d'hébergement d'urgence ainsi que la création d'un compte spécial, alimenté par la contribution versée par les HLM au titre des surloyers, pour assurer le financement des Fonds de solidarité pour le logement (FSL) et de l'allocation de logement temporaire était de nature à faciliter pour l'avenir le maintien d'un niveau minimal de crédits en ce domaine.

Elle a rappelé la part prise par les départements, à parité avec l'Etat, pour financer les FSL tout en regrettant que la création du compte spécial ne facilite pas les prévisions budgétaires des conseils généraux pour l'année 1997.

Concernant le nouveau régime d'aide applicable pour la construction de logements locatifs sociaux par application du taux réduit de TVA à 5,5 %, votre commission a constaté que le principe de la mise en oeuvre d'une incitation fiscale permettait de réduire les prélèvements fiscaux.

Elle a souligné néanmoins que les écarts à la moyenne en matière de coût foncier pouvaient remettre en cause la neutralité du changement de régime et a donc souhaité que des aménagements soient apportés dans les textes d'application fiscaux et qu'en outre, une subvention soit prévue pour confirmer le maintien de l'équilibre financier des opérations.

S'agissant du prêt à taux zéro, votre commission s'est félicitée du succès de cette formule qui semble avoir répondu à une demande des ménages modestes et jeunes.

Elle a pris acte du financement du prêt à taux zéro, à compter du 1er janvier 1997, par un recours à une contribution, à caractère conventionnel, des organismes collecteurs du « 1 % logement » allant de pair avec une réforme institutionnelle qui devrait permettre de déboucher sur une réduction des coûts.

En revanche, votre commission s'est interrogée sur les risques d'un affaiblissement de l'engagement des fonds du « 1 % logement » pour soutenir la construction de logements locatifs sociaux ou intermédiaires.

Concernant les crédits de réhabilitation du parc ancien, elle a constaté que l'augmentation des crédits de paiement allait de pair avec une diminution des autorisations de programme pour financer la prime à l'amélioration de l'habitat et la subvention de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat.

Elle a souhaité que compte tenu de leur utilité sociale et des besoins importants en milieu rural, les crédits de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) puissent être au moins maintenus au niveau décidé au cours de l'année 1996.

Enfin, s'agissant des aides personnelles au logement, votre commission a constaté que la progression de la dotation de l'Etat demeurerait significative, de l'ordre de 8 %, dans la perspective d'une réforme globale reposant à la fois sur une rationalisation des barèmes et sur un élargissement des revenus pris en compte.

Porteur de nombreuses réformes, ce projet de budget permet, tout en réduisant les dépenses publiques, d'assurer le même programme physique d'activité aussi bien en ce qui concerne la construction ou la réhabilitation de logements locatifs sociaux que l'aide à l'accession à la propriété.

C'est pourquoi la commission des affaires sociales a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du logement social dans le projet de budget pour 1997.

I. L'AIDE EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PLUS DÉMUNIS EST PÉRENNISÉE

A. LE BILAN SATISFAISANT DE LA RÉALISATION DU PLAN D'URGENCE DE 1995

Sous l'autorité du Premier ministre, le Gouvernement s'était engagé en juillet 1995 à réaliser 10.000 logements d'urgence et 10.000 logements d'insertion dans un délai de deux ans. Le but était de créer un stock de logements facilement mobilisables pour accueillir à titre temporaire des ménages en difficulté. Cet objectif ambitieux semble en passe d'être tenu puisque 15.000 logements sont d'ores et déjà réalisés et que 20.400 devraient l'être d'ici à la fin de l'année.

1. Un objectif ambitieux servi par la mobilisation d'instruments variés

Il convient de souligner que les dénominations de « *logements d'urgence* » et de « *logements d'insertion* » ne correspondent ni à de nouveaux produits financiers, ni à des produits physiques spécifiques.

- **Les logements d'urgence** sont destinés à accueillir des personnes ou des familles sans domicile fixe ou brutalement confrontées à une absence de logement. Ils doivent leur permettre de séjourner, selon les cas, quelques semaines ou quelques mois dans un véritable logement meublé pour répondre aux besoins essentiels des familles. Ce court séjour doit être complété par un accompagnement social, voire sanitaire, de nature à permettre la définition d'un projet d'insertion.

Ces logements ont généralement le statut de meublé ou de résidence sociale. Il peut s'agir de logements mis à disposition par l'Etat, par les entreprises publiques ou par d'autres partenaires.

- **Les logements d'insertion** ont vocation à recevoir, pour quelques mois ou quelques semestres, des ménages ayant besoin d'un accompagnement social pour retrouver une situation et un logement plus stables. Ces logements pourront notamment servir à faciliter la sortie d'hébergements collectifs ou de logements d'urgence.

Sauf dans le cas des résidences sociales dans lesquelles les occupants disposent d'un titre de résident, les logements d'insertion sont en général loués à une association, à un centre communal d'action sociale (CCAS) ou à un organisme intermédiaire ayant en charge de les sous-louer.

Dans les deux types de logement, conformément aux articles L. 442-8-2 et L. 353-20 du code de la construction et de l'habitation, une offre de relogement définitif, correspondant aux besoins et aux possibilités des familles, doit être proposée aux locataires dans un délai qui est fonction du projet d'insertion préalablement défini et de l'évolution de la situation familiale.

Une enveloppe de **1,3 milliard de francs**, composée de 90 % de crédits d'aides à la pierre et de 10 % de crédits pour l'accompagnement social lié au logement, a été ouverte pour financer le plan d'urgence dans le collectif budgétaire du 4 août 1995 (*loi de finances rectificative n° 95-885 du 4 août 1995*).

La réalisation des 20.000 logements fait principalement appel à deux instruments budgétaires : les prêts PLA-TS et les crédits d'hébergement d'urgence.

a) *Le recours aux PLA-TS*

Les *prêts locatifs aidés à financement très social* (PLA-TS) comprennent une majoration de l'Etat à taux fortement majoré pour encourager la réalisation de logements adaptés aux besoins et aux capacités financières des ménages défavorisés.

Ce financement très social a été mis en place par le *décret n° 94-549 du 30 juin 1994* qui a étendu le champ d'application des PLA à financement très social jusqu'alors réservés aux opérations d'acquisition avec ou sans travaux, à la **construction de logements neufs** ainsi qu'aux locaux cédés à bail emphytéotique et aux opérations d'acquisition et de travaux permettant de transformer en logements des locaux affectés initialement à un autre usage.

Les opérations en PLA-TS bénéficient d'un **taux de subvention de l'Etat** de 20 % pouvant être porté à 25 % par dérogation préfectorale si l'équilibre de l'opération le justifie.

Les PLA-TS sont ouverts aux organismes HLM, aux SEM mais aussi aux collectivités locales et aux associations agréées. Les plafonds de loyer sont fixés à 80 % du plafond PLA traditionnel. Ces logements sont destinés à des locataires ayant des revenus inférieurs à un plafond égal à 60 % du plafond de ressources du PLA normal.

Les conditions de réalisation des logements PLA-TS se sont améliorées depuis février 1995.

Sur le plan **financier**, depuis février 1995, le taux du prêt de la Caisse des dépôts et consignations auquel donne droit la subvention PLA-TS a été baissé de 5,8 % à 4,8 %, puis à 4,3 %, améliorant ainsi significativement les conditions de réalisation de l'équilibre des opérations.

Sur le plan **administratif**, il est à noter que les décisions de financement de l'Etat peuvent être prises simplement au vu de la promesse de vente ou du projet de bail, d'un plan de financement et d'un avant-projet sommaire, faisant apparaître les surfaces habitables et les estimations prévisionnelles de dépenses. De plus, la décision de subvention n'est plus postérieure à l'appel d'offres.

Enfin, sur le plan **technique**, la circulaire de programmation des crédits PLA-TS pour 1996 demande que **trois logements PLA-TS sur quatre soient réalisés dans l'ancien**, et que deux logements sur trois soient loués par le biais d'un organisme intermédiaire pour mieux garantir le caractère social et d'insertion de ces logements.

Consommation des PLA-TS en 1995

	Consommation en montant de subvention (MF)	Nombre de logements financés	Subvention moyenne par logement (en francs)
PLA-TS neuf	622,4	7.471	83.314
PLA-TS acquisition-amélioration	538,0	8.010	67.175
Total	1.160,5	15.481	74.964

Source : Ministère du logement

Il convient de rappeler que 20.000 PLA-TS ont été programmés dans le budget pour 1996 et que 30.000 sont annoncés dans le projet de loi de finances pour 1997.

Le PLA-TS a longtemps souffert d'une relative désaffection de la part des investisseurs locaux. **La réalisation de 15.500 logements en PLA-TS en 1995 sur les 20.000 programmés, montre que la prise de conscience des élus locaux, des organismes d'HLM et des associations permet une meilleure utilisation de cet instrument qui répond à un véritable besoin.**

b) *La ligne budgétaire destinée à « l'urgence »*

Créée en loi de finances rectificative pour 1993 du 22 juin 1993, la ligne budgétaire pour l'hébergement d'urgence et le logement temporaire a été parfois appelée « *ligne des 100 millions de francs* » puisque tel est le montant qui lui a été consacré en loi de finances initiale pour 1994, 1995 et 1996.

Dans le cadre du plan d'urgence lancé en juillet 1995, 400 millions de francs supplémentaires ont été affectés à la ligne d'urgence.

Les opérations financées sur cette ligne sont de nature extrêmement diverse mais consistent, dans leur grande majorité, en la création de structures d'accueil d'urgence (centres d'hébergement, foyers, résidences ou hôtels sociaux) ou de logements temporaires dits « *logements-passerelles* », notamment par la mobilisation du patrimoine vacant de l'Etat et des collectivités territoriales.

Les opérations doivent aboutir en priorité à la **création de logements individualisés** et adaptés aux besoins de certains ménages dont l'accueil en locaux collectifs d'hébergement risquerait d'aggraver la désinsertion sociale. Pour les créations ou réhabilitations de tels locaux, chaque famille doit disposer d'un espace privatif, seuls les équipements sanitaires et de cuisine pouvant être communs à quelques familles. Les opérations concernant des chambres à partager par plus de trois personnes n'appartenant pas à la même famille sont exclues.

Le **taux de la subvention** est fixé en principe à 50 % du montant de la dépense, toutes taxes comprises, non plafonnée, dès lors qu'il s'agit de créer des capacités nouvelles disponibles toute l'année et mobilisables sur cinq ans au minimum. Toutefois, les travaux sur les logements réquisitionnés sont subventionnés à 100 %. Par ailleurs, dans certains cas, la réhabilitation de structures d'hébergement existantes peut donner lieu à une subvention au taux de 35 %, en particulier lorsque celles-ci sont menacées de disparaître en raison de leur vétusté ou de leur inadaptation aux besoins.

Sur la ligne des crédits d'urgence, 2.224 logements (dont 500 logements réquisitionnés) et 2.931 places ont été financés en 1995 pour un montant total de crédits consommés de 257,5 millions de francs.

Il convient de rappeler que, de 1993 jusqu'en juillet 1995, 5.002 logements ou places avaient été créés sur la ligne d'urgence.

2. Des réalisations prometteuses

Le plan d'urgence pour le logement des plus démunis a permis la livraison de **15.200 logements d'urgence ou d'insertion** en un an ; 20.400 logements seront disponibles à la fin de l'année. L'objectif initial de 20.000 logements sera donc dépassé au 31 décembre 1996.

Bilan de la réalisation du plan d'urgence

	Logements livrés	
	au 31 décembre 1995	au 30 juin 1996
Logements d'urgence	4.373	5.709
Logements d'insertion	4.578	9.482
Total	8.951	15.191

Source : Ministère du logement

a) Des réalisations adaptées aux besoins

Les réalisations ont été exécutées le plus souvent dans des **centres urbains anciens**. Le plus souvent, ce sont des immeubles existants (90 % des cas) de petite dimension qui ont été réhabilités, permettant ainsi une bonne insertion des locaux dans la ville.

L'ensemble représente près de **5.000 opérations** dans plus de 2.000 communes. Chaque opération ne dépasse pas, en moyenne, 4 logements (25 % des logements sont réalisés en maisons individuelles) et les structures collectives accueillent en moyenne 15 à 16 personnes. Les logements d'urgence et d'insertion ont accueilli plus de 25.000 familles en 1996.

Le plan semble s'être déroulé dans d'excellentes conditions de coopération entre les services de l'Etat, les collectivités locales, les associations et les organismes d'HLM.

L'innovation du plan porte également sur l'existence d'un **accompagnement social** par des travailleurs sociaux. Les familles trouvent ainsi une aide pour s'installer, gérer leur budget, inscrire leurs enfants à l'école et entamer les démarches administratives nécessaires à l'établissement de leurs droits. Une étude réalisée sur les familles accueillies dans les logements d'urgence et d'insertion en Ile-de-France montre que 70 % des ménages accueillis ne disposent pour ressources que le revenu minimum d'insertion ou des prestations sociales.

CARACTÉRISTIQUES DES MÉNAGES ACCUEILLIS EN ILE-DE-FRANCE

Les ménages accueillis en Ile-de-France sont majoritairement de petite taille : 41 % de personnes isolées, 28 % de familles monoparentales, 17 % de couples avec enfants, 9 % de couples sans enfant, 5 % de familles de plus de cinq personnes.

S'agissant des ressources, 10 % de ces familles ont un salaire stable provenant d'un contrat de travail à durée indéterminée, 18 % un salaire précaire, 33 % bénéficient de prestations sociales autres que le revenu minimum d'insertion (RMI), 37 % bénéficient du RMI, 2 % sont sans ressources.

L'accompagnement social de ces familles est assuré par des associations locales ou départementales (43 %), des associations nationales (26 %), les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) eux-mêmes (17 %) et les communes par l'intermédiaire des centres communaux d'action sociale (14 %).

b) Le recours aux réquisitions

Votre rapporteur s'est également interrogé sur les résultats des procédures de réquisition prévues par l'ordonnance de 1945 et qui avaient été lancées le 28 août 1995 par le Ministre du logement.

Deux séries de réquisitions ont eu lieu sur 459 logements en 1995 et 572 en 1996 dans la région d'Ile-de-France.

Le coût moyen des travaux de remise en état d'habitabilité des logements réquisitionnés s'élève, pour les 400 premiers logements, à 140.000 francs par logement.

UTILISATION DE LA PROCÉDURE DE RÉQUISITION EN FAVEUR DE LA RÉALISATION DE LOGEMENTS D'URGENCE

• D'octobre à décembre 1995 :

- Paris : 400 logements, loyer de 25 francs par mètre carré ;
- Hauts-de-Seine : 51 logements, loyer de 25 francs par mètre carré ;
- Val-de-Marne : 8 logements, loyer de 25 francs par mètre carré.

• En 1996 :

- Paris : 500 logements prévus, loyer de 26 francs par mètre carré indexé sur l'ICC ;
- Hauts-de-Seine : 39 logements prévus dont 7 livrés à ce jour, loyer de 25 francs par mètre carré ;
- Val-de-Marne : aucun ;
- Seine-Saint-Denis : 19 logements dont 12 ont été livrés à ce jour, loyer de 25 francs par mètre carré ;
- Yvelines : 14 logements.

B. LE BUDGET DU LOGEMENT SE DOTE DES MOYENS D'ASSURER DURABLEMENT L'AFFECTATION DE CRÉDITS EN FAVEUR DES PLUS DÉMUNIS

Deux mesures prévues dans le projet de budget pour 1997 sont susceptibles d'assurer le maintien d'un niveau minimal de crédits en faveur du logement des plus démunis.

1. Une ligne budgétaire à part entière pour les opérations les plus sociales

Avant le présent projet de budget, les crédits consacrés au logement d'urgence et à l'hébergement temporaire étaient imputés sur la « ligne fongible » (*chapitre 65-48, article 10*) destinée en principe au financement des prêts locatifs aidés (PLA) pour la construction de logements HLM et de la prime PALULOS pour la réhabilitation de ces logements.

L'affectation de crédits annoncée au moment de la préparation du budget n'avait donc qu'une valeur indicative quoiqu'elle semble avoir toujours été respectée. Elle était susceptible d'être remise en cause à tout moment sans formalité particulière lors de la délégation des crédits d'investissement dans les préfectures.

A partir de 1997, une ligne budgétaire nouvelle et à part entière est prévue (*chapitre 65-48, article 60*) pour financer « les opérations les plus sociales » : cette ligne est dotée de 348 millions de francs en autorisations de programme et de 178,5 millions de francs en crédits de paiement pour l'année prochaine.

Cette ligne comprend notamment les crédits de logement d'urgence, soit 100 millions de francs, qui sont donc reconduits à leur niveau de 1996.

Les principaux types d'opérations subventionnables à ce titre sont les suivants :

- aménagement de logements dans des immeubles vacants non éligibles aux aides de l'ANAH ou à la 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 PLA-TS,

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

- réhabilitation de structures d'hébergement dans les conditions définies ci-dessus.

Les loyers ou redevances doivent se situer à des niveaux inférieurs aux plafonds correspondants des PLA-TS qui en tout état de cause ne doivent pas être dépassés.

Le solde, soit 248 millions de francs en autorisation de programme et 78 millions de francs de crédits de paiement, permettra de financer les travaux de réhabilitation de logements sur les logements réquisitionnés qui bénéficient d'une prise en charge à 100 %, ainsi que les frais dus à la procédure de réquisition. Il permettra en outre de couvrir les frais de démolition et de changement d'usage.

La procédure de réquisition devrait au demeurant être simplifiée et rendue plus efficace par la loi de cohésion sociale.

L'article 16 de l'avant-projet de loi de cohésion sociale, actuellement soumis au Conseil économique et social, prévoit ainsi une procédure particulière de réquisition des locaux vacants depuis plus de dix-huit mois et appartenant à des personnes morales qui permet, dans le respect des droits des propriétaires, de faciliter la réalisation de travaux de mise en état d'habitabilité.

Votre commission approuve la création d'une ligne budgétaire « ad hoc » pour le financement des dépenses relatives aux opérations les plus sociales qui est assortie d'une augmentation des moyens pour 1997.

Elle se félicite que cet aménagement de la nomenclature budgétaire permette de rendre plus lisible pour l'avenir l'exécution de ces dépenses.

2. Un compte spécial pour les aides aux plus démunis

A compter de 1997, c'est un compte d'affectation spéciale (n° 902-29) intitulé « *Fonds pour le logement des personnes en difficulté* » alimenté par la contribution spéciale réclamée aux organismes d'HLM au titre des suppléments de loyers de solidarité qui financera la participation de l'Etat

au Fonds de solidarité pour le logement (FSL) et l'aide au logement temporaire (ALT).

a) La ressource est assurée par la contribution due par les organismes d'HLM au titre des surloyers

Il convient de rappeler que l'article 14 de la loi de finances pour 1996 a institué une contribution sur les organismes d'HLM et les sociétés d'économie mixte qui louent des logements à des locataires dont le **revenu net imposable**, au titre de l'avant-dernière année précédant l'imposition, **excède de 40 % au moins** les plafonds de ressources prévus pour l'attribution de logements HLM. La taxe est fixée forfaitairement par logement et par an en fonction de la situation des logements en distinguant Paris et ses communes limitrophes, les autres communes de l'agglomération parisienne, les autres communes de la région d'Ile-de-France et, enfin, le reste du territoire national. Le rendement de la taxe a été évalué à **450 millions de francs pour 1997** ; le résultat pour 1996 devrait néanmoins être inférieur à ce chiffre.

Ce dispositif va de pair avec celui de la *loi n° 96-162 du 4 mars 1996 relative au supplément de loyer de solidarité* prévoyant qu'un surloyer est obligatoirement dû par le titulaire d'un logement HLM dans tous les cas où les ressources de l'ensemble des personnes occupant ce logement dépassent de 40 % le plafond de ressources réglementaire pour l'attribution d'un logement social. Un surloyer peut être également être imposé, sur délibération de l'organisme d'HLM, à tous les locataires dépassant de 10 % le plafond de ressources. En tout état de cause, le montant cumulé du loyer principal et du surloyer ne peut dépasser 25 % des ressources du locataire.

b) La contribution de l'Etat aux FSL constitue la première dépense du Fonds

Les fonds de solidarité pour le logement (FSL) ont été institués dans chaque département dans le cadre des plans départementaux en faveur du logement des plus défavorisés prévu par la *loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement* dite loi « Besson ». Ces fonds, à caractère obligatoire, sont destinés à aider les ménages défavorisés à se maintenir ou à accéder à un logement locatif par des aides financières, telles que cautions, prêts, garanties et subventions, ainsi qu'à assurer la mise en oeuvre des mesures *d'accompagnement social lié au logement (ASLL)* nécessaires à l'accès et au maintien dans un logement des ménages bénéficiant du plan départemental.

Les aides financières des FSL sont accordées :

- en cas d'impayés de loyer ;
- pour certaines dépenses d'installation dans un nouveau logement (dépôt de garantie, frais d'ouverture des abonnements d'eau et d'électricité, d'assurances, frais de déménagement, achat du mobilier de première nécessité, premiers loyers...);
- pour garantir le paiement du loyer et des charges locatives pendant une durée déterminée (variable selon les FSL) ou des frais résultant d'éventuelles dégradations.

En outre, l'article 35 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville a étendu le bénéfice des aides du FSL aux propriétaires occupants qui se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement de leurs charges collectives ou aux remboursements d'emprunts.

La nature de l'aide, son ampleur, ses caractéristiques (durée du prêt, échéancier de remboursement...) sont adaptées à chaque situation et sont déterminées par une instance de décision, propre au Fonds, après instruction des dossiers.

Les fonds peuvent aussi garantir ou financer les associations qui assurent elles-mêmes une fonction d'intermédiaire (garantie, sous-location) entre les ménages et les bailleurs et mettent un logement à disposition des personnes défavorisées. Le FSL peut également décider d'accorder des aides à l'installation par l'intermédiaire d'associations qu'il subventionne ; ces associations constituent alors des fonds « associatifs ».

Il est à noter que l'article 22 de l'avant-projet de loi de cohésion sociale soumis au Conseil économique et social confère aux FSL le statut de groupement d'intérêt public (GIP) et prévoit une participation complémentaire des régimes de prestations familiales pour financer les fonds.

DÉPENSES DES FSL

(en millions de francs)

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

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

(1) Accompagnement social lié au logement

(2) Financement du surcoût de gestion induit chez les associations qui sous louent des logements aux personnes défavorisées dans le cadre du plan d'urgence ou font de la médiation

(3) Total des dépenses des FSL, hors frais de fonctionnement

Chaque FSL bénéficie d'une **participation obligatoire de l'Etat et du Conseil Général**, ce dernier devant verser au moins autant que l'Etat. Les autres partenaires dans le domaine du logement (collectivités locales, organismes bailleurs, CAF, collecteurs du « 1 % », ...) sont invités à participer volontairement au financement de ces fonds.

Avant 1997, la subvention de l'Etat était inscrite en dépenses du budget du logement (*chapitre 46-50, article 10*) ; dorénavant, elle constitue une ligne de dépense du compte d'affectation spéciale dont le plafond a été estimé à 300 millions de francs pour 1997.

c) *Les dépenses liées à l'ALT constituent le second volet des dépenses du compte spécial*

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

L'aide a deux finalités :

- d'une part, se substituer exceptionnellement aux aides à la personne¹, quand le versement de ces aides n'est pas possible, notamment du fait d'une durée de séjour trop brève pour permettre l'ouverture du droit,

- d'autre part, permettre aux associations qui accueillent des personnes défavorisées de se doter d'un parc plus important.

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

BILAN QUALITATIF DE L'ALT

Le bilan qualitatif, prévu par la circulaire du 19 mars 1993, est mené par les CAF, sur la base des données fournies par les associations.

Sur la base des informations disponibles, qui restent partielles, on peut considérer que de 36.000 chambres-mois et 13.000 logements-mois ont été mobilisés de septembre 1993 à septembre 1994.

Les personnes accueillies sont majoritairement des personnes isolées (86,2 %), mais on dénombre aussi des familles monoparentales (7,4 %), des couples sans enfant (5 %) et des couples avec enfants (1,4 %). 63,3 % des personnes accueillies sont des hommes, 23,1 % des femmes et 13,6 % des enfants. Les hommes représentent 82 % des personnes isolées. 80 % des personnes hébergées ont moins de 40 ans.

La durée des séjours est en général courte, inférieure à un mois dans 64 % des cas, et à trois mois dans près de 98 % des cas.

En 1994, l'enveloppe était de 80 millions de francs pour financer l'ALT dont 40 millions de francs à la charge du ministère du logement (chapitre 46-50, article 20). Cette dotation a été reconduite à même hauteur en loi de finances initiale pour 1995 puis a été complétée à hauteur de 12 millions de francs en collectif budgétaire dans le cadre du plan d'urgence d'août 1995. Pour 1996, la dotation inscrite en loi de finances initiale a été fixée à 50 millions de francs.

A compter de 1997, les dépenses d'ALT sont prises en charge par le compte d'affectation spéciale : la dépense évaluative maximale est de 150 millions de francs pour 1997.

¹ Aide personnalisée au logement (APL) et allocation logement (AL).

d) Les observations de la commission

Votre commission se félicite de la création d'un compte d'affectation spéciale qui permet opportunément de déroger au principe de l'unité budgétaire pour pré-affecter le produit de la contribution due au titre des surloyers au financement des aides personnelles versées pour favoriser l'accès ou le maintien à un logement des plus démunis.

Le dispositif fait partiellement droit aux demandes de création d'un fonds spécial émises par certaines associations caritatives au moins en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement liées à l'accès à un véritable logement des personnes sans-abri.

Le choix de la contribution liée au surloyer apparaît légitime dans la mesure où celle-ci correspond à des locataires dont le revenu excède de 40 % le plafond de ressources.

Le produit de la taxe pourrait être inférieur à la prévision initiale de 450 millions de francs, mais, en tout état de cause, il ne devrait pas être inférieur à 300 millions de francs : la contribution de l'Etat aux FSL et pour l'ALT bénéficiera de toute façon en 1997 d'un montant de crédits supérieur à celui voté en 1996.

Votre commission souligne, s'agissant des fonds de solidarité pour le logement, que l'effort accru de l'Etat ira de pair avec celui qui sera demandé simultanément aux départements.

A cet égard, il est important de souligner que les sommes engagées au titre des FSL n'ont cessé de s'accroître depuis cinq ans.

La dotation de l'Etat aux FSL a évolué comme suit en données définitives (après annulation ou virements de crédits) : 150 millions de francs en 1991, 171 millions de francs en 1992, 177,3 millions de francs en 1993, 200 millions de francs en 1994, 330 millions de francs en 1995¹, 250 millions de francs en 1996.

Votre commission observe par ailleurs que la mise en place de la réforme ne simplifie pas les prévisions budgétaires des départements.

Le montant inscrit en évaluation au titre de la part de l'Etat est de 300 millions de francs, mais celui-ci ne constitue qu'un plafond.

En effet, le compte d'affectation spéciale ne peut dépenser que les recettes réelles effectivement perçues. Or, ce n'est qu'au cours du mois de

¹ 220 MF en LFI pour 1995 auxquels s'ajoutent 110 MF en LFR.

décembre 1997 que le Gouvernement connaîtra exactement le montant de la contribution perçue au titre des surloyers en 1996. C'est sur la base de ce montant que seront effectuées les délégations de crédit dans les préfectures qui détermineront elles-mêmes le montant de la participation des départements.

Le Gouvernement n'est actuellement pas en mesure de préciser exactement le montant du produit de la contribution pour 1996 dont la date d'échéance a dû être repoussée au 31 octobre au lieu du 5 septembre. Mais ce phénomène devrait être purement conjoncturel car l'année 1996 est la première année de perception de la taxe.

Pour l'avenir, l'article 11 du projet de loi de finances pour 1997 prévoit que le solde de la contribution au titre des surloyers devra être versé avant le 1er août. Le Gouvernement devrait donc toujours être en mesure d'établir au 1er octobre le produit perçu de la taxe au titre de l'année précédente et fixer ainsi une évaluation précise de sa dotation dans le CAS.

II. LA NEUTRALITÉ DU NOUVEAU RÉGIME D'AIDE À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS HLM PAR UNE INCITATION FISCALE DOIT ENCORE ÊTRE ASSURÉE

L'article 10 du projet de loi de finances pour 1997 (première partie) procède à la mise en place d'une réduction à 5,5 % du taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux travaux de construction de logements locatifs sociaux. Ce nouveau dispositif vient se substituer depuis le 1er octobre 1987 à l'ancien mécanisme de la subvention budgétaire liée au PLA.

A. LE RÔLE DU PARC HLM NÉCESSITE LE MAINTIEN À NIVEAU DES AIDES À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

Près de 9 millions de personnes vivent dans l'un des 3.376.000 logements du parc géré par environ 900 organismes d'HLM. Ce parc représente 40 % du parc locatif total et joue incontestablement un rôle social et familial.

1. Le parc HLM est un facteur de cohésion sociale

a) La vocation sociale du parc HLM

L'enquête logement de l'INSEE de 1992 montre l'ampleur des transformations de la population logée en HLM, notamment à travers la répartition des occupants d'HLM en fonction des quartiles de revenu au sein de l'ensemble de la population.

Répartition des ménages logés en HLM par quartile de revenu

Quartile de revenu (revenu annuel)	1973	1978	1984	1988	1992
1 ^{er} quartile	12 %	17,2 %	25,7 %	30,2 %	31,8 %
2 ^{ème} quartile	29 %	30,9 %	33,5 %	32,6 %	32,9 %
3 ^{ème} quartile	35 %	33,2 %	27,9 %	25,1 %	24,7 %
4 ^{ème} quartile	24 %	18,7 %	12,9 %	12,1 %	10,7 %

(Source INSEE/Direction de l'Habitat et de la Construction)

En 1992, le 1^{er} quartile correspondait à des revenus annuels de moins de 76.000 francs, le 2^{ème} quartile à des revenus compris entre 76.000 francs et 122.676 francs, le 3^{ème} quartile à des revenus compris entre 122.677 francs et 187.284 francs et le 4^{ème} quartile à des revenus égaux et supérieurs à 187.285 francs.

Certes, en 1992, une proportion non négligeable (35,4 %) de locataires en HLM appartient à la moitié de la population dont les revenus sont les plus élevés, même si ce chiffre se situe en régression par rapport à celui de 1984 (40,8 %) et de 1973 (59 %).

Pour autant, 31,8 % des ménages logés en HLM font partie du quart des Français ayant les revenus les plus bas, alors que cette proportion était encore de 26 % en 1984 et de 17,2 % en 1978.

En outre, il apparaît, en termes de **revenu par ménage**, que le revenu moyen des locataires en HLM a augmenté, en francs courants, de manière beaucoup moins forte que celui des autres ménages entre 1984 et 1992. Les locataires logés en HLM ont connu une hausse moyenne de leurs revenus légèrement inférieure à l'évolution de l'inflation qui a augmenté de 28 % entre 1984 et 1992, tandis que l'ensemble des ménages bénéficiaient en moyenne d'une hausse de leur pouvoir d'achat sur la période.

Evolution du revenu annuel des ménages logés en HLM

	1984	1988	1992	1992/1984
Locataire HLM				
Revenu moyen du ménage	88.956 F	99.397 F	112.974 F	+ 26,8 %
Ensemble des ménages				
Revenu moyen du ménage	107.575 F	125.974 F	150.613 F	+ 40,0 %

(Source INSEE/ Direction de l'Habitat et de la Construction)

b) La vocation familiale du parc HLM

Traditionnelle dans le parc HLM, la fonction d'accueil des familles demeure tout en se transformant parallèlement aux modifications observées sur la composition des ménages français. Ainsi, il est observé :

- une **augmentation importante** de la part des **personnes seules**, qui passe de 22,8 % en 1984 à 29,4 % en 1992 ; la progression est supérieure à celle observée pour l'ensemble de la population ;

- une **sur-représentation** de plus en plus forte des **familles monoparentales** (12,3 % des locataires HLM en 1992 contre 5,5 % dans l'ensemble des ménages) ;

- une **sur-représentation** des ménages de **cinq personnes et plus** qui représentent 12 % des locataires HLM contre 9,3 % dans l'ensemble des ménages ; la part de ces ménages dans le parc HLM devient cependant de moins en moins importante avec le temps, de même que dans l'ensemble de la population.

Répartition des ménages par type de familles

Type de ménage	Ménages logés en HLM			Locataires du secteur privé	Ensemble des ménages		
	1984	1988	1992	1992	1984	1988	1992
Personne seule	22,8 %	26,8 %	29,4 %	36,6 %	24,2 %	24,7 %	26,9 %
Famille monoparentale	11,2 %	11,7 %	12,3 %	6,9 %	4,9 %	5,1 %	5,5 %
Couple sans enfant	20,5 %	19,1 %	19,7 %	24,4 %	n.d.	n.d.	29 %
Ménages de 5 personnes et plus	14,2 %	13,6 %	12 %	6,3 %	11,3 %	10,5 %	9,3 %

Source : Enquête logement INSEE

n.d. : non déterminé

2. Le rôle central du prêt PLA pour la construction de logements HLM

Les opérations de construction et d'acquisition-amélioration de logements locatifs sociaux sont principalement réalisées à l'aide des prêts locatifs aidés (PLA) distribués par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) aux organismes HLM et aux sociétés d'économie mixte (SEM).

Par ailleurs, les logements HLM sont également financés par le Crédit Foncier : les PLA distribués par celui-ci ont été remplacés, au 1er juillet 1996, par des prêts conventionnés locatifs (PCL) dont le taux est plafonné à 9,35 % en septembre 1996.

Adossé à la ressource du livret A, le PLA est depuis le 1er mars 1996 offert au taux privilégié de 4,8 % sur une durée de 32 ans. **La baisse de ce taux qui était auparavant de 5,8 % constitue un élément essentiel d'amélioration de l'équilibre financier des opérations.**

Jusqu'au 1er octobre 1996, le versement du prêt était subordonné à la décision de subvention de l'Etat, laquelle ouvrait droit par ailleurs à l'aide personnalisée au logement (APL) après conventionnement des logements. Les locataires doivent alors répondre à des conditions de ressources fixées réglementairement et les loyers sont plafonnés.

Pour mémoire, on rappellera que de 1988 à 1996 le montant de la subvention de l'Etat était au plus égale à **12,7 % du prix de revient** de l'opération, dans la limite de 90 % du prix de référence, et que le montant du prêt de la CDC était au plus égal, déduction faite de la subvention de l'Etat, au prix de revient réel, pris en compte dans la limite de 90 % du prix de référence de l'opération. En outre, le taux de la subvention pouvait être exceptionnellement porté, par dérogation préfectorale, à 25 % au plus pour des opérations d'habitat adapté, en particulier pour des opérations PLA sans obligation minimale de travaux destinées à permettre l'insertion des ménages rencontrant des difficultés particulières.

Toutefois, depuis le 1er juillet 1996, la nouvelle réglementation PLA, basée sur la notion de surface utile en remplacement du régime réglementaire du prix de référence et du prix témoin, a eu pour conséquence de modifier le calcul de la subvention attribuée aux opérations financées avec un prêt locatif aidé (PLA) de la Caisse des Dépôts et Consignations : le taux ordinaire est à présent de 12 % (contre 12,7 % sous le régime du prix de référence), et l'assiette de subvention devient forfaitaire par rapport au prix de revient (elle ne fait plus intervenir le prix de revient pris en compte dans la limite de 90 % du prix de référence).

En complément de la subvention d'Etat et du prêt de la CDC, d'autres types de financement sont mobilisés pour assurer le bouclage financier de l'opération à savoir :

- la participation des employeurs à l'effort de construction (1 % logement) : plus de 80 % des opérations en PLA sur des logements neufs ou en acquisition-amélioration bénéficient du « 1 % Logement » dans des proportions variables selon la localisation des opérations ;

- les subventions des collectivités locales sont de plus en plus sollicitées pour faire face notamment aux surcharges foncières ;

- les fonds propres des organismes d'HLM.

PLAN DE FINANCEMENT D'UNE OPÉRATION PLA	
• Subventions	
- Etat (PLA + surcharge foncière)	11,9 %
- Collectivités locales	1,9 %
- 1 %	0,4 %
- Autres	0,7 %
Total subventions	14,9 %
• Prêts	
- PLA - CDC	78,5 %
- 1 %	4,9 %
- Autres prêts	0,1 %
Total des prêts	83,5 %
• Fonds propres	1,6 %
TOTAL	100 %

En 1995, le prix de revient moyen d'une opération s'élevait à 448.335 francs, ce qui, compte tenu d'un prix de référence et d'un taux de subvention alors fixé à 12,7 %, conduisait à une subvention moyenne de 52.612 francs.

B. LA NEUTRALITÉ DU NOUVEAU RÉGIME D'INCITATION FISCALE SOULÈVE DES INTERROGATIONS

La subvention budgétaire accordée en complément du PLA pour la construction de logements locatifs sociaux a été remplacée, à compter du 1er octobre 1996, par l'extension du taux réduit de TVA (5,5 %) aux travaux de construction de ces logements.

La neutralité du changement de régime est contestée par les organismes gestionnaires d'HLM.

1. Un mécanisme d'aide fiscale qui permet de réduire le niveau des prélèvements obligatoires

Il convient de rappeler que les directives européennes relatives à la TVA permettent de considérer le logement social comme un bien de « première nécessité » et donc d'assujettir les opérations de construction au taux réduit de TVA.

L'application du taux réduit de TVA ne concerne que les opérations de construction des logements locatifs sociaux. Elle ne vise pas les opérations de production de logements locatifs sociaux dans le bâti ancien (acquisition-amélioration) dont les conditions de financement demeurent inchangées. De même, les subventions pour surcharge foncière et les primes pour la réhabilitation (PALULOS) sont maintenues sans changement.

En conséquence, les crédits de la « ligne fongible » (*chapitre 65-48, article 10*) passent de 5,5 milliards de francs à 2,7 milliards de francs en 1997 en autorisations de programme et de 2,67 milliards de francs à 3,56 milliards de francs en crédits de paiement. La divergence entre l'évolution des deux catégories de crédits s'explique par la nécessité d'abonder en crédits de paiement, les sommes correspondant aux subventions à verser pour les PLA et les PLA-TS engagés avant le 1er octobre 1996 (1,4 milliard de francs d'autorisations de programme en 1996).

Les crédits prévus de paiement maintenus sur la « ligne fongible » pour 1997 permettent en outre d'assurer le financement de la troisième tranche annuelle de 120.000 logements réhabilités en PALULOS prévus dans le cadre de la convention signée le 17 janvier 1995 entre le Gouvernement et l'Union nationale des Fédérations d'organismes d'HLM (UNFOHLM) portant au total sur un programme de réhabilitation du parc locatif social de 600.000 logements en cinq ans.

Ces crédits enfin permettent de financer les subventions spécifiques prévues pour les PLA-TS et le secteur locatif social en Corse, ainsi que les subventions pour surcharge foncière qui ne sont pas imputées sur le fonds d'aménagement de la région d'Ile-de-France.

La dépense fiscale liée à l'application de l'article 10 précité doit permettre de réaliser un programme physique de 80.000 logements locatifs sociaux répartis en 50.000 logements en PLA et 30.000 logements en PLA très sociaux.

Pour bénéficier du taux réduit de TVA, l'opération de construction de logements locatifs sociaux devra avoir fait l'objet d'une décision favorable du préfet, dans le cadre de la programmation nationale d'une enveloppe annuelle. En outre, l'organisme bailleur devra signer une convention ouvrant le bénéfice de l'aide personnalisée au logement (APL) aux locataires.

La réforme présenterait trois avantages :

- tout d'abord, le niveau des dépenses budgétaires de l'Etat est diminué à terme de 2,8 milliards de francs, ce qui revêt un aspect positif du point de vue de la réduction du déficit budgétaire ;

- ensuite, l'avantage fiscal jouerait automatiquement au fur et à mesure de l'avancement des travaux sans que le bouclage financier ne soit conditionné par l'octroi d'une subvention toujours susceptible d'être contingentée ;

- enfin, la technique retenue pour l'application du taux réduit de TVA permettrait des remboursements à un rythme plus fréquent que celui du versement de la subvention.

2. La neutralité du passage au nouveau dispositif ne semble pas aujourd'hui toujours garantie

Le ministère du logement fait valoir que la baisse du taux de TVA serait équivalente au montant des subventions budgétaires au taux de 12 % auxquelles elle se substitue et que la réforme serait ainsi sans effet sur l'équilibre des opérations de construction de logements sociaux.

L'UNFOHLM, au vu des simulations qui ont été réalisées sur 600 opérations de construction de logements neufs financés au cours du deuxième trimestre 1995 ne partage pas le point de vue de l'Administration.

En effet, la réduction du taux de TVA s'opère dans les comptes des organismes bailleurs par la technique dite de « livraison à soi-même » (LASM) qui s'opère selon le schéma suivant : l'organisme d'HLM paie aux entreprises et aux fournisseurs la TVA au taux de 20,6 % et la récupère au fur et à mesure de l'avancement de l'opération (après chaque trimestre civil si l'organisme d'HLM est en solde créditeur de TVA à la fin du trimestre) ; après achèvement de l'opération, l'organisme opère une « livraison à soi-même » du bien et verse alors à l'Etat une TVA, au taux de 5,5 %, sur le prix de revient total hors TVA.

L'aide de l'Etat provient donc de l'écart entre la TVA à 20,6 % récupérée en amont par l'organisme d'HLM et celle qui est versée par ce dernier en aval, aux services fiscaux au taux de 5,5 %.

La difficulté est que tous les éléments du prix de revient d'une opération de construction d'HLM de l'opération ne sont pas taxés en amont à un taux de TVA de 20,6 %.

C'est le cas, il est vrai pour les aménagements fonciers, les travaux de bâtiment ou les honoraires acquittés hors conduite de l'opération. En revanche, les organismes d'HLM soulignent que ne sont pas imposés à la TVA, les frais financiers, les frais d'assurances, les taxes et participations acquittées en matière foncière et les frais de conduite d'opérations lorsqu'ils sont assurés par les organismes eux-mêmes. Ils observent surtout que les acquisitions foncières, dont le coût est élevé notamment en agglomération urbaine, sont, selon les cas, non imposables à la TVA ou imposées à 5,5 %.

Régime de TVA applicable aux différents éléments du prix de revient d'une opération de construction d'HLM

Eléments du prix de revient	Taux de TVA payé en amont	Taux de la TVA payé sur la LASM ⁽³⁾	Baisse (-) ou hausse (+) de TVA en % du prix TTC
Charge foncière en ZAC ⁽¹⁾	5,5 %	5,5 %	0 %
Charge foncière hors ZAC			
• terrain			
Selon les cas	0 %	5,5 %	- 5,2 %
	5,5 %		0 %
• aménagements	20,6 %	5,5 %	- 12,5 %
• taxes et participations	0 %	5,5 %	+ 5,2 %
Travaux de bâtiment	20,6 %	5,5 %	- 12,5 %
Honoraires hors conduite d'opération	20,6 %	5,5 %	- 12,5 %
Conduite d'opération	0 % ⁽²⁾	5,5 %	+ 5,2 %
Assurance	0 %	5,5 %	+ 5,2 %
Frais financiers	0 %	5,5 %	+ 5,2 %

Source : UNFOHLM

(1) Le taux de 5,5 % s'impose de facto, en règle générale

(2) Lorsque la conduite d'opération est assurée par les organismes eux-mêmes, ce qui est le cas le plus fréquent (75 % des cas environ). Le taux de TVA est de 20,6 % lorsqu'elle est externe (20 % des cas) et de 0 % lorsqu'elle est assurée par la DDE.

(3) Livraison à soi-même.

Pour une opération-type dont le prix de revient total toutes taxes comprises est de 485.900 francs, les simulations de l'UNFOHLM montrent que la subvention budgétaire s'élève à 56.600 francs, tandis que la mise en oeuvre du nouveau régime fiscal de TVA à 5,5 % aboutit à une aide de 49.750 francs. La différence serait donc de 6.850 francs, soit une baisse de 12 % par rapport au montant moyen de la subvention précédemment versée.

Cette différence est une moyenne qui varierait entre 9.800 francs en zone I (Paris et communes limitrophes), 7.600 francs en zone II (reste de la région d'Ile-de-France) et 4.900 francs en zone III (reste de la France).

Le ministère du logement fait valoir que l'écart entre le taux de récupération de la TVA en amont, soit 20,6 % et le taux de TVA remboursée en aval, soit 5,5 %, est légèrement supérieur au taux de la subvention mentionnée ce qui devrait permettre de couvrir le manque à gagner résultant de la non-imposition à la TVA des coûts fonciers.

De plus, le ministre du logement interrogé en commission a rappelé que la baisse d'un point du taux d'intérêt des ressources adossées au livret A avait apporté une aide d'environ 40.000 francs par logement.

Votre rapporteur souligne néanmoins que si les raisonnements démontrant une équivalence de l'aide apportée par les deux dispositifs peuvent sembler valables en moyenne, il n'en reste pas moins que **des écarts significatifs par rapport à la moyenne peuvent apparaître** suivant la part relative des coûts fonciers à l'intérieur du prix de revient de chaque opération.

Il souligne, en outre, que **la crédibilité de la réforme** engagée de manière trop rapide, avant le vote par le Parlement de l'article 10 de ce projet de loi de finances, serait durablement **compromise si le doute persistait sur sa neutralité** par rapport au dispositif précédent. Les organismes d'HLM pourraient hésiter à engager des opérations de construction au même rythme que les années précédentes tant qu'ils ne pourront pas dresser avec une parfaite fiabilité leurs plans de financement.

C'est pourquoi votre commission souhaite que le Gouvernement puisse procéder très rapidement aux modifications qui s'imposent sur le plan réglementaire pour que les coûts fonciers, en particulier, ne soient plus intégrés dans l'assiette de la « livraison à soi-même » qui donne lieu au paiement de la TVA à 5,5 %.

Dans l'attente de ces aménagements, elle estime qu'il pourrait être utile d'abonder la « ligne fongible » de crédits supplémentaires afin de permettre de verser une subvention complémentaire, dans l'hypothèse où il apparaîtrait que certaines opérations connaîtraient des difficultés de bouclage financier à la suite de la réforme.

Lors du débat au Sénat sur l'article 10 du projet de loi de finances, le 25 novembre dernier, M. Pierre-André Périssol a indiqué que *« pour parvenir à une réelle équivalence (...) la solution consistera à abaisser le taux de préfinancement accordé par la Caisse des Dépôts et Consignations aux organismes d'HLM dans le montage de leurs opérations »*. Il a précisé que *« l'équivalence financière résulterait donc, pour une partie, de certaines interprétations fiscales et, pour une autre, de l'abaissement du taux de préfinancement »*.

Votre rapporteur souhaite que l'abaissement du taux de préfinancement intervienne donc le plus rapidement possible avant les aménagements fiscaux qui peuvent être plus longs à préparer.

III. L'ADOSSEMENT DU FINANCEMENT DU PRÊT À TAUX ZÉRO SUR LES RESSOURCES DU « 1 % LOGEMENT » MODIFIE LE CIRCUIT DE FINANCEMENT DES AIDES À L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

Le projet de loi de finances pour 1997 transfère le financement du prêt à taux zéro, créé le 1er octobre 1995 dans le cadre du compte d'affectation spéciale n° 902-30 « Fonds pour l'accession à la propriété » qui sera alimenté par une contribution annuelle de 7 milliards de francs en 1997 et en 1998 versée par le « 1 % logement » en application d'une convention passée avec l'Etat.

A. LE PRÊT À TAUX ZÉRO A CONFIRMÉ QU'IL ÉTAIT UN INSTRUMENT EFFICACE D'AIDE À L'ACCESSION

1. Un dispositif simple accordé sous conditions de ressources

Le prêt à taux zéro peut financer des opérations de construction ou d'acquisition d'un logement neuf ou d'acquisition-amélioration d'un logement existant.

S'agissant d'un **logement ancien**, deux conditions doivent être respectées :

- le logement doit avoir été construit depuis plus de 20 ans,
- le **montant des travaux** doit être au moins égal à 35 % du coût total de l'opération.

Toutefois, pour les offres de prêt à 0 % émises entre le 1er janvier et le 31 décembre 1996, le montant des travaux doit être au moins égal à 20 % du coût total de l'opération.

Cette mesure décidée en janvier dernier dans le cadre du plan de relance répondait à une demande du secteur immobilier qui souhaitait que la clause relative à l'obligation de travaux soit allégée en raison de son caractère relativement dissuasif.

Votre commission souligne que 29 % des bénéficiaires du prêt à taux zéro en 1996 l'ont utilisé pour acheter un logement ancien.

Elle souhaite que la mesure tendant à abaisser de 35 % à 20 % la part des travaux dans le coût total de l'investissement soit maintenue pour 1997, voire pérennisée en raison de son adéquation aux besoins des acquéreurs.

Le prêt à 0 % est accordé sous conditions de ressources aux personnes physiques, qui acquièrent un logement en vue de l'occuper en tant que **résidence principale**.

Les plafonds de ressources à prendre en compte sont ceux figurant à l'avis d'imposition de l'avant-dernière année précédant celle de l'offre de prêt émise au titre de l'avance (soit l'avis d'imposition délivré en 1994 pour une offre de prêt émise en 1996).

Les plafonds de ressources varient en fonction du nombre de personnes composant le ménage accédant à la propriété et de la zone d'implantation du logement.

Plafond de ressources annuelles					
	Nombre de personnes du ménage				
	1	2	3	4	5 et plus
Ile-de-France	145.000 F	186.400 F	207.100 F	227.800 F	248.500 F
Province	124.300 F	165.700 F	186.400 F	207.100 F	227.800 F

Le montant du prêt ne peut excéder un **double plafond** :

- 20 % du coût de l'opération pris en compte dans la limite d'un prix maximal fixé en fonction du nombre de personnes composant le ménage et de la localisation géographique du logement ;

- 50 % du ou des autres prêts d'une durée supérieure à deux ans concourant au financement de l'opération.

Les **modalités de remboursement** du prêt à 0 % dépendent du revenu imposable du ménage apprécié comme en matière de plafonds de ressources. Cette forme de modulation des conditions de remboursement de l'aide publique permet d'ajuster les charges de remboursement aux capacités financières des ménages.

Le prêt à 0 % est **distribué** par les établissements de crédit habilités à cet effet par convention avec l'Etat et auxquels est versée une subvention destinée à compenser l'absence d'intérêt.

Le prêt à 0 % n'ouvre droit à **aucun avantage fiscal particulier** et notamment ni à l'exonération temporaire de la taxe foncière sur les propriétés bâties, ni à la TVA à taux réduit sur l'acquisition du terrain.

Par ailleurs, l'emprunteur qui bénéficie du prêt à 0 % n'a pas droit à la réduction d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt. En effet, cet **avantage fiscal** est exclusif du bénéfice du prêt à 0 %.

2. Les prêts sont consentis majoritairement aux personnes les moins favorisées et aux jeunes ménages

En septembre 1996, 95.000 prêts à taux zéro avaient été distribués. L'objectif de 120.000 prêts distribués au 31 décembre de l'année devrait donc être atteint.

Il convient de rappeler que les anciens prêts PAP ne dépassaient pas 35.000 prêts par an distribués au cours de ces dernières années.

CARACTÉRISTIQUES DE MÉNAGES BÉNÉFICIAIRE D'UN PRÊT À TAUX ZÉRO

78 % des acquéreurs ont un revenu mensuel au plus égal à 15.000 francs, 21 % ont un revenu compris entre 15.000 et 22.000 francs, et seulement 1 % des acquéreurs ont un revenu supérieur à 22.000 francs.

Les ménages composés de 3 à 4 personnes représentent plus de 50 % des bénéficiaires du prêt, et près de 60 % d'entre eux ont un âge compris entre 25 et 35 ans.

16 % des opérations concernent l'achat de logements neufs, 55 % la construction de maisons individuelles et 29 % des opérations d'acquisition-amélioration.

Le montant d'une opération d'accession à l'aide d'un prêt à 0 % est en moyenne situé dans une fourchette évaluée entre 500.000 à 600.000 francs.

Géographiquement, les régions les plus concernées sont celles où traditionnellement l'habitat individuel est dominant (Pays de la Loire, Bretagne, Centre) et celles à forte densité démographique (Ile-de-France, Rhône-Alpes).

B. LE FINANCEMENT DU PRÊT À TAUX ZÉRO EST ADOSSÉ AUX RESSOURCES DU « 1 % LOGEMENT » DANS LE CADRE D'UNE CONVENTION D'OBJECTIF

Dans le budget pour 1996, le prêt à taux zéro était financé :

- par l'Etat, à hauteur de 6,9 milliards de francs d'autorisations de programme inscrites en dépenses au *chapitre 65-48 (article 40)* du budget du logement ;

- par les fonds du « 1 % logement » mis à contribution par voie conventionnelle à hauteur de 900 millions de francs pour financer le Fonds d'accession à la propriété.

Le dispositif prévu pour 1997 repose exclusivement sur les ressources du « 1 % logement ».

1. Une réforme institutionnelle du mécanisme du « 1 % logement »

Une **convention d'objectifs** a été signée le 17 septembre 1996 avec le mouvement du « 1 % logement » qui s'est déclaré prêt à rechercher de nouvelles complémentarités avec la politique du logement de l'Etat et à rendre ses structures plus efficaces.

Cette convention s'est traduite par le dépôt du projet de loi relatif à l'Union d'économie sociale du logement qui a été examiné par la Haute Assemblée le 20 novembre dernier sur le rapport de notre excellent collègue, M. Marcel-Pierre Cleach, rapporteur de la commission des Affaires économiques¹.

L'Union interprofessionnelle du logement (UNIL) est transformée en une **Union d'Economie Sociale du Logement (UESL)** qui deviendra un organisme représentatif capable de prendre des engagements au nom et pour le compte de l'ensemble des organismes collecteurs et au premier chef des Comités interprofessionnels du logement (CIL).

Les politiques générales **d'emploi des fonds** seront définies dans un **cadre paritaire** qui associera, au sein de l'Union d'économie sociale du logement, les représentants des employeurs et ceux des salariés. Il est à noter que les représentants du 1 % logement se sont engagés à prendre des **mesures**

¹ *Rapport Sénat n° 78 (1996-1997) fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan par M. Marcel-Pierre Cleach.*

d'organisation et de rationalisation pour réduire, de manière significative, le coût de fonctionnement de l'ensemble du dispositif.

L'Etat a confirmé que le taux de la participation des entreprises serait maintenu à 0,45 % des salaires pendant la durée de la convention. Le « 1 % logement » s'est engagé à apporter une contribution de 7 milliards de francs, chaque année, en 1997 et en 1998 pour financer le prêt à 0 %.

L'UESL prendra, dès sa création, les décisions qui seront mises en oeuvre par les organismes collecteurs pour maintenir en 1997 les capacités d'investissement du 1 % logement, notamment par une définition des investissements prioritaires, une harmonisation des taux d'intérêt des prêts consentis par les CIL et réduction des coûts de fonctionnement.

2. Le nouveau dispositif entraînera une réorientation des objectifs d'investissement du « 1 % logement »

Les comités interprofessionnels du logement (CIL) ont un potentiel d'investissement de 13 milliards de francs par an au cours des prochaines années qui résulte, d'une part, de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) assise sur 0,45 % de la masse salariale des entreprises de plus de dix salariés qui représente environ 6,3 milliards de francs de recettes annuelles, et, d'autre part, du remboursement des prêts consentis au titre des collectes antérieures, soit environ 6,8 milliards de francs par an.

Les utilisations du fonds se répartissent ces dernières années de manière à peu près équilibrée entre les prêts aux salariés et les versements ou les préfinancements à des organismes constructeurs, et notamment aux organismes d'HLM, pour la réalisation de logements sociaux.

Le prélèvement de 7 milliards de francs par an qui sera opéré au cours des deux prochaines années sur les ressources des CIL pour assurer le financement d'un mécanisme d'accèsion à la propriété n'est certes pas incompatible avec la vocation du « 1 % logement ».

Mais le montant de la contribution appliquée par l'Etat pour orienter les ressources de la PEEC vers le financement du prêt à 0 % est suffisamment important pour qu'une interrogation pèse sur la part des ressources qui pourra, à l'avenir, être consacrée par les organismes collecteurs à la construction de logements locatifs sociaux en complément des PLA ou des prêts locatifs intermédiaires (PLI).

Les fonds du « 1 % logement » ont joué un rôle d'appoint important pour assurer le bouclage financier des opérations de construction à caractère social au cours de ces dernières années. L'affaiblissement de ce rôle ne pourrait que déboucher sur un recours accru aux fonds propres des organismes d'HLM ou à une augmentation des subventions d'investissement versées par les collectivités locales.

Votre commission souhaite que la nouvelle mission dévolue à l'UESL ne déséquilibre pas de manière excessive les circuits de financement des aides à la construction de logements sociaux.

IV. LES CRÉDITS RELATIFS À LA RÉHABILITATION DU PARC PRIVÉ N'ONT PAS ÉTÉ REVALORISÉS À LA HAUTEUR DES BESOINS

L'aide à l'amélioration de l'habitat privé est assurée par la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) destinée aux propriétaires occupants et par les subventions de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) dévolue aux propriétaires bailleurs.

Si la contribution de l'Etat à ces deux outils d'aide à la réhabilitation augmente en crédits de paiement, cela ne doit pas masquer que la baisse du niveau des autorisations de programme peut avoir des conséquences préjudiciables pour l'avenir.

A. LA PAH QUI EST UN VÉRITABLE INSTRUMENT D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ENREGISTRE UN REcul DE SA DOTATION

La prime à l'amélioration de l'habitat est une subvention réservée aux propriétaires occupants dont les ressources ne dépassent pas 70 % des plafonds de ressources des anciens prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP). Le **taux de base de la subvention** est de 20 %. Le taux est majoré à 35 % lorsque les ressources du propriétaire sont inférieures à 50 % du plafond de ressources, le tout dans la limite d'une dépense subventionnable de 70.000 francs par logement.

1. Un instrument utile du point de vue de l'aménagement du territoire qui bénéficie surtout à des personnes âgées modestes

La PAH joue un rôle d'aménagement du territoire aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural.

Le *Comité interministériel pour la ville (CIV)* du 9 juillet 1993 a décidé de porter le montant des travaux subventionnables à 85.000 francs par logement dans les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) visant à la requalification des copropriétés dégradées qui connaissent de graves difficultés. Dans ce cas, le taux de subvention est égal à 25 % du coût des travaux pour les personnes dont les ressources sont au plus égales à 100 % du plafond réglementaire, et à 35 % du coût des travaux pour les personnes dont les ressources sont au plus égales à 60 % de ce même plafond.

Dans le cadre du pacte de relance pour la ville, il est prévu de majorer le taux de la PAH en faveur de la réhabilitation prioritaire des copropriétés dégradées.

Le *Comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CIAT)* du 12 juillet 1993 a décidé de porter le montant des travaux subventionnables à **85.000 francs par logement** dans les **zones rurales d'intervention prioritaire**.

Les **travaux susceptibles d'être financés** à l'aide d'une PAH sont les suivants :

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

La PAH bénéficie essentiellement à **des personnes âgées** dont les ressources sont inférieures à 50 % du plafond de ressources réglementaire et qui réalisent des travaux de première nécessité exécutés par des artisans locaux (réfection des toitures, installation du chauffage et installation d'une salle de bain), notamment en milieu rural.

En 1995, les subventions engagées au titre de la PAH ont été de 591,4 millions de francs permettant l'amélioration de **59.909 logements**. En

1995, le montant moyen de la PAH était de **10.580 francs par logement réhabilité**.

2. Les crédits de la PAH sont en diminution par rapport aux efforts consentis en 1996

La dotation budgétaire initiale pour 1996 de la PAH a été portée de 605 millions de francs à 805 millions de francs en cours d'année, soit 200 millions de francs de plus par rapport à la loi de finances initiale, dans le cadre des mesures de relance de l'activité présentées le 30 janvier 1996 par le ministre de l'économie et des finances. Cette dotation devait permettre l'amélioration de près de 80.000 logements en 1996 pour 1 milliard de francs de travaux subventionnés au total.

Or, dans le projet de budget pour 1997, le montant de la ligne budgétaire de la PAH (*chapitre 65-48, article 80*) est ramenée à **600 millions de francs**.

Cette diminution est d'autant plus regrettable que la demande est très forte sur ce produit : alors que les départements ont disposé au cours du premier semestre 1996 d'un volume de crédits supérieur à celui reçu les années précédentes, le taux de consommation de ces crédits s'élevait à 83,7 % au 31 juillet 1996 et était proche de 100 % dans une dizaine de régions.

La tension sur cette ligne budgétaire demeure forte. Ainsi, au 31 décembre 1995, **27.000 dossiers étaient en attente de financement**, ce qui représente six mois de consommation de crédits.

C'est pourquoi, en début d'année 1996, des instructions ont été données aux préfets pour qu'ils définissent des priorités locales d'utilisation de la PAH.

Compte tenu du succès rencontré par la PAH, il a été demandé à chaque département d'élaborer, après une large concertation, **une politique locale de critères d'attribution** qui doit être arrêtée au sein de chaque conseil départemental de l'habitat.

Les priorités nationales suivantes ont été confirmées : la résorption de l'insalubrité, la lutte contre la vacance, le soutien aux zones de revitalisation rurale, la requalification des copropriétés en difficulté.

Les autres priorités doivent être définies au niveau local pour permettre de gérer au mieux l'instruction des dossiers de demande de

subvention et veiller à éviter la constitution de dossiers en attente de financement.

Les règles de priorité mises en place au niveau local ne doivent pas occulter la persistance des besoins sur la PAH.

Compte tenu de la situation du secteur du bâtiment, du succès de la PAH et de son utilité sociale, votre commission souhaite que les crédits de la PAH soient relevés à un niveau qui permette de financer en 1997 la réhabilitation d'autant de logements que prévu en 1996 soit au moins 80.000 logements.

B. LES CRÉDITS DE L'ANAH QUI PERMETTENT LA REMISE SUR LE MARCHÉ DE LOGEMENTS VACANTS À VOCATION SOCIALE SONT EN DIMINUTION

L'ANAH a pour objet d'aider à l'amélioration des logements locatifs appartenant à des propriétaires privés.

A cet effet, l'ANAH reçoit une dotation du budget de l'Etat afin d'attribuer des subventions aux propriétaires privés qui réalisent des travaux d'amélioration dans les logements locatifs de plus de quinze ans et qui s'engagent à les louer pendant dix ans à titre de résidence principale.

En règle générale, le taux de subvention est égal à 25 % d'un montant plafonné de travaux subventionnables. Il peut être porté à 35 % lorsque le logement situé dans une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) fait l'objet d'une convention passée entre l'Etat et le bailleur rendant obligatoire un plafond de ressources pour les locataires, ainsi qu'un plafond de loyer. Dans le cadre d'un Programme social thématique (PST) destiné au logement des personnes défavorisées, le taux de subvention peut alors atteindre 70 %, moyennant certaines conditions.

De plus, dans les OPAH, le taux de subvention peut être porté de 35 à 40 % sous réserve qu'une collectivité locale accorde une subvention complémentaire au taux de 5 %.

1. L'action de l'ANAH a été orientée de manière plus accentuée vers le logement des plus démunis

Dans le cadre du plan d'urgence en faveur des plus démunis de juillet 1995, les crédits de la subvention à l'ANAH ont été majorés de 303 millions de francs pour être portés à 2,5 millions de francs en autorisations de programme.

Dans le cadre de ce programme, le conseil d'administration de l'ANAH, réuni le 11 juillet 1995, a décidé de majorer certaines de ces subventions pour permettre la remise sur le marché de logements locatifs à vocation sociale.

LES MESURES DE L'ANAH EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PLUS DÉMUNIS

Lorsque le propriétaire réalise des travaux d'amélioration dans un logement vacant qu'il s'engage à conventionner, la subvention qui lui est versée est augmentée d'un montant forfaitaire de 20.000 francs. Deux conditions sont nécessaires : le logement doit être inoccupé depuis le 1er juillet 1994 et le coût des travaux doit s'élever à 100.000 francs minimum.

Lorsqu'un propriétaire loue à un organisme agréé à des fins de sous-location à des personnes défavorisées, la subvention actuelle pour les travaux légers de remise aux normes (70 % de la dépense, dans la limite de 40.000 francs) est complétée par une prime forfaitaire de 10.000 francs à condition que le logement soit inoccupé depuis le 1er juin 1995.

Enfin, lorsque le propriétaire réhabilite un logement pour le louer dans le cadre d'un programme social thématique (PST), en plus de la subvention de l'ANAH, qui peut atteindre jusqu'à 70 % du montant des travaux, il bénéficiera d'une prime de 20.000 francs à condition que le logement soit inoccupé depuis le 1er juin 1995.

En 1995, les crédits de l'ANAH ont permis de subventionner des travaux dans **126.500 logements** et ont généré un montant de travaux de **12,4 milliards de francs**.

Enfin, 41.000 logements vacants ont été remis sur le marché en 1995 grâce aux subventions de l'ANAH, ce qui a pour effet de générer indirectement des recettes fiscales supplémentaires pour l'Etat et les collectivités locales.

2. Les crédits de l'ANAH, en baisse, sont de plus en plus déconnectés du produit de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB)

Les crédits de la subvention budgétaire d'investissement de l'Etat à l'ANAH passent de 2,25 milliards de francs en 1996 à 2 milliards de francs en 1997 en autorisations de programme, soit une baisse de 11 %.

Il convient de rappeler que l'ANAH était financée à l'origine par la taxe additionnelle au droit de bail (TADB) versée par les propriétaires bailleurs.

Lorsque l'ANAH avait été budgétisée en 1987, des engagements avaient été pris prévoyant que les crédits de paiement nécessaires à la réhabilitation de logements anciens seraient abondés à due concurrence du produit de la TADB.

De fait, le principe de l'unité budgétaire joue aujourd'hui au détriment de l'Agence : le produit de la TADB est en effet évalué actuellement à 3,2 milliards de francs, soit un montant supérieur aux sommes affectées à l'ANAH et à la PAH qui s'élèvent au total à 2,6 milliards de francs d'autorisations de programme.

Votre commission souligne que l'ANAH joue un rôle utile notamment pour la rénovation de logements en centre bourg et regrette la diminution observée des autorisations de programme alors que les dépenses consenties sur ce poste ont un effet multiplicateur évident.

V. LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AUX AIDES À LA PERSONNE PROGRESSENT DE MANIÈRE SIGNIFICATIVE DANS LA PERSPECTIVE DE LA MISE EN OEUVRE D'UNE RÉFORME GLOBALE

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

La contribution de l'Etat aux aides personnelles au logement est apportée par une dotation au Fonds national de l'habitation, qui finance l'aide personnalisée au logement (APL), et une dotation au Fonds national d'aide au logement qui verse l'allocation de logement sociale (ALS).

A. LE MOUVEMENT DE PROGRESSION DES AIDES PERSONNALISÉES AU LOGEMENT EST CONFIRMÉE POUR 1997

1. Les aides personnelles au logement représentent 71,4 milliards de francs de prestations versées en 1995

a) Les trois types d'aides personnelles au logement

Les aides personnelles sont au nombre de trois.

• L'allocation de logement à caractère familial (ALF)

L'ALF est une prestation familiale qui a été créée à l'occasion de la réforme du régime des loyers par la loi du 1er septembre 1948. Elle est attribuée aux personnes isolées et aux couples ayant des personnes à charge, ainsi qu'aux jeunes ménages sans personne à charge mariés depuis moins de 5 ans.

• L'allocation de logement à caractère social (ALS)

L'ALS a été créée par la loi du 16 juillet 1971 afin de venir en aide à des catégories de personnes, autres que les familles, caractérisées par le niveau modeste de leurs ressources (personnes âgées, handicapés, jeunes travailleurs salariés de moins de 25 ans).

Depuis le 1^{er} janvier 1993, toute personne, qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'APL ou de l'ALF, peut bénéficier de l'ALS sous seule condition de ressources en application de la réforme dite du « bouclage » des aides au logement lancée en 1991.

• L'aide personnalisée au logement (APL)

L'APL, créée par la loi du 3 janvier 1977, s'applique à un parc de logement déterminé, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants.

Le champ d'application de l'APL comprend :

- en accession à la propriété : les logements financés avec des prêts aidés par l'Etat (PAP ou PC) ;

- en secteur locatif : les logements conventionnés, financés avec des PLA ou des PC locatifs, ou conventionnés avec des subventions à l'amélioration (PALULOS ou ANAH), ainsi que les logements existants,

conventionnés sans travaux, appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré ou des sociétés d'économie mixte ou appartenant à d'autres bailleurs, lorsque ces logements ont bénéficié avant 1977 des anciennes aides de l'Etat.

S'agissant de l'APL, le barème varie en outre selon que le logement a été conventionné avant 1988 (APL 1) ou après cette date (APL 2).

Les trois aides (ALF, ALS et APL) sont versées sous seule condition de ressources aux personnes qui s'acquittent d'un minimum de loyer ou de mensualité de remboursement d'emprunt, sous réserve que le logement constitue bien leur résidence principale, c'est-à-dire qu'il soit occupé pendant au moins huit mois par an par elles-mêmes ou leur conjoint ou des personnes à charge.

Le barème, selon lequel sont calculées les trois aides, tient compte de la situation familiale du demandeur, du montant du loyer, des charges de remboursement de prêts dans la limite d'un plafond, et de ses ressources, ainsi que, s'il y a lieu, de celles de son conjoint et des personnes vivant habituellement à son foyer.

b) Les aides personnelles ont enregistré de fortes progressions au cours de ces dernières années

Les aides ont représenté **71,4 milliards de francs** de prestations versées en 1995 qui se répartissent à peu près également entre les trois types d'aide. Plus de **6 millions de ménages** bénéficient de ces aides.

Montant des aides personnelles au logement en 1995

(en milliards de francs)

	APL	ALS	ALF	Total
Locatif	26,0	19,5	12,8	58,3
Accession	9,9	0,5	2,7	13,1
Total	35,9	20,0	15,5	71,4
Nombre de bénéficiaires (en milliers)	2.795	2.066	1.186	6.017

Sources : CNAF et CCMSA

Il importe de souligner la forte croissance du nombre de bénéficiaires des aides personnelles : ces derniers sont passés de 4,4 millions en 1989 à 6 millions en 1995, soit une hausse de 36 % environ.

Le nombre de bénéficiaires s'accroît toujours à un rythme soutenu de 4,4 % dans le secteur locatif de 1994 à 1995 alors que le bouclage est aujourd'hui réalisé.

La dépense publique s'est accrue de 22 milliards de francs entre 1990 et 1995 au titre des aides personnelles au logement.

2. Le projet de budget pour 1997 prévoit une augmentation de 8 % des dotations de l'Etat aux aides à la personne

La dotation de l'Etat aux aides personnelles au logement s'élève à 29,8 milliards de francs en 1997, en hausse de 8,1 % sur l'année précédente :

- la dotation au FNH qui finance l'APL augmente de 2,2 % pour atteindre 13,4 milliards de francs ;

- la dotation au FNAL qui finance l'allocation de logement social (ALS) est en hausse de 14,2 % et atteindra le montant de 16,3 milliards de francs.

Cette hausse est le résultat d'un double mouvement, en sens contraire, d'augmentation du coût prévisionnel des prestations qui représente une dépense supplémentaire de 4,1 milliards de francs et d'économies anticipées de l'ordre de 2,1 milliards de francs consécutives notamment à la mise en oeuvre de la réforme du barème.

Les économies se décomposent de la manière suivante :

- la modification de la base de calcul des ressources prises en compte pour le calcul des aides représente une économie de 1,3 milliard de francs ;

- la prolongation du gel des barèmes qui n'ont pas été actualisés depuis le 1er juillet 1994 conduit à une économie de 300 millions de francs ;

- enfin la mesure d'unification du barème de l'APL représenterait une économie de 400 millions de francs sur l'APL 1 (compensée par une augmentation des dépenses de 200 millions de francs sur l'APL 2).

B. LA RÉFORME DES AIDES AU LOGEMENT VISE À ASSURER UNE UNIFICATION DES AIDES ET UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES RESSOURCES DES MÉNAGES BÉNÉFICIAIRES

Le Gouvernement souhaite mettre en oeuvre un nouveau barème de calcul des aides personnelles au logement qui entrera en vigueur par voie réglementaire. Ces textes sont actuellement soumis à l'avis du Conseil national de l'habitat.

La réforme vise à la fois à unifier et rationaliser les barèmes de calcul des aides et à mieux appréhender les ressources des bénéficiaires.

1. La recherche d'une unification et d'une rationalisation des barèmes de calcul de l'aide

Les barèmes seront unifiés pour tous les locataires de logements conventionnés. Cette démarche pourra être poursuivie au profit des bénéficiaires de l'ALS et de l'ALF avec l'objectif de parvenir à un barème unique.

A terme, le ministère du logement prévoit d'élaborer un nouveau barème qui devrait être construit autour de la notion de taux de participation d'un ménage, c'est-à-dire ici la part de la dépense de logement laissée à sa charge compatible avec son revenu et sa taille.

a) L'unification du barème de l'APL 1 et de l'APL 2 (article 92 rattaché)

D'ores et déjà, l'article 92 du projet de loi de finances pour 1997 prévoit de mettre un terme à la distinction effectuée pour verser l'APL entre les logements conventionnés avant ou après 1988.

Le nouveau barème qui sera un barème intermédiaire par rapport au barème précédent aura deux types de conséquences : pour 1.400.000 ménages relevant du barème APL 1, ou APL « traditionnel », applicable aux logements conventionnés avant le 1^{er} janvier 1988 ainsi qu'aux logements neufs ou anciens ayant fait l'objet de travaux conventionnés après le 1^{er} janvier 1988, la nouvelle APL devrait être inférieure dans la plupart des cas à l'ancienne aide, sauf pour les revenus les plus modestes. Le montant de l'économie résultant de l'unification du barème devrait être au total de 600 millions de francs sur le barème APL 1.

S'agissant des 760.000 ménages qui relèvent de l'APL 2, applicable aux logements conventionnés après le 1^{er} janvier 1988, l'aide résultant du

nouveau barème devrait être supérieure ou équivalente à l'ancien dispositif dans la grande majorité des cas. Une dépense supplémentaire de 200 millions de francs est inscrite au titre de l'amélioration du barème de l'APL 2.

b) La rationalisation des barèmes

Au-delà de cette unification, le Gouvernement souhaite procéder à une refonte complète du barème de calcul des aides personnelles dans le sens d'une plus grande justice et d'une plus grande rationalité.

L'objectif de la réforme est de définir la proportion des revenus qui peut être consacrée au logement par des personnes modestes en tenant compte des ressources, du niveau du loyer et de la taille du ménage.

Le taux d'effort devrait donc être décomposé en trois éléments :

- **un taux minimal de base** qui sera calculé en fonction de la taille du ménage ;

- **un taux de participation supplémentaire** qui pourra être calculé en fonction des ressources qui excèdent un niveau de revenu minimal. Le principe retenu est que la dépense de logement peut représenter une proportion plus élevée des ressources quand le revenu s'accroît ;

- **un taux de participation complémentaire** qui sera croissant avec le niveau du loyer acquitté. Ce taux de participation sera apprécié en fonction d'un loyer de référence qui tiendra compte de la taille du ménage.

L'objectif poursuivi est que le locataire supporte une partie de l'accroissement des dépenses imputable au fait que le logement est de meilleure qualité, que sa surface est plus élevée et que sa localisation est plus favorable.

Il est à noter que la mise en oeuvre de la réforme devrait s'accompagner d'un effort de clarification du mode de calcul de l'aide : une fiche de calcul réduite à une page devrait permettre à chaque bénéficiaire de calculer lui-même, étape par étape, le montant de l'APL à laquelle il a droit. En outre, des tableaux simples permettront de lire directement le niveau de l'aide en fonction du revenu annuel et du montant du loyer.

2. Une appréhension plus équitable des ressources

Le projet de réforme de l'aide personnelle au logement vise également à réintégrer dans le calcul de l'aide au logement certaines ressources qui en sont aujourd'hui exclues ou qui font l'objet d'un abattement spécifique.

Il est important de souligner que **deux limites ont été posées** aux effets de la réintégration de certaines ressources dans le calcul de l'aide personnalisée au logement.

- Tout d'abord, le traitement réservé aux titulaires de minima sociaux ne devrait pas être modifié et leur aide au logement demeurer à niveau inchangé ;

- ensuite, les mesures n'auront pas d'effet « rétroactif » pour les actuels titulaires d'une aide personnelle au logement : l'élargissement de la prise en compte des revenus n'interviendra que pour les allocataires dont la situation se modifie.

Un décret a, d'ores et déjà, été soumis pour avis au Conseil national de l'habitat (CNH). Celui-ci prévoit les modifications suivantes :

- **la déduction au titre des frais de garde des enfants serait supprimée.** Cette mesure ne s'appliquerait qu'aux enfants nés après le 1^{er} janvier 1996. La déduction représentative de frais de garde, appliquée dans la limite de 5.000 francs par enfant de moins de sept ans, apparaît redondante avec les dispositions du barème des aides personnelles qui tiennent déjà largement compte des charges de famille ;

- l'abattement dont bénéficient sur leurs ressources **les personnes âgées de plus de 65 ans** au titre de l'impôt sur le revenu ne serait plus applicable pour le calcul de l'aide personnelle au logement.

Au titre des revenus 1995, le montant de l'abattement est de 9.620 francs pour les revenus n'excédant pas 59.500 francs et de 4.810 francs pour les revenus compris entre 59.500 francs et 96.200 francs. Le montant de l'abattement est doublé lorsque les deux membres du foyer fiscal sont âgés de plus de 65 ans ou invalides.

La mesure ne concerne que les personnes qui atteignent 65 ans en 1996 et qui auraient eu droit à l'abattement pour la première fois à partir du 1^{er} juillet 1997 (prise en compte des revenus 1996). Les actuels bénéficiaires du mode favorable de calcul de l'APL garderont l'avantage de la majoration de leur aide.

- Les ressources des personnes qui **débutent une activité professionnelle** et qui ne disposent d'aucunes ressources propres au titre de l'année de référence seraient évaluées sur la base de la déclaration mensuelle de revenus présentée au moment de la demande.

- Pour le calcul de l'aide, les ressources seront prises en compte par intervalle de 500 francs.

- Enfin, l'abattement de 30 % sur leurs revenus d'activité professionnelle dont bénéficient, sur le plan fiscal, les personnes admises à une pension de retraite, ne serait plus transposable en matière de versement de l'aide au logement.

L'ensemble de ces mesures permettent, d'une manière générale, d'aligner le traitement des non-salariés sur celui des revenus du travail.

Votre rapporteur souligne que la réforme de l'aide personnelle au logement n'est pas encore suffisamment avancée pour que l'on puisse, dès aujourd'hui, en juger les effets.

Il souhaite qu'elle permette, en tout état de cause, une solvabilisation des ménages modestes et des familles nombreuses.

*

* *

Au bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au logement social par le projet de loi de finances pour 1997 ainsi que de l'article 92 qui leur est rattaché.

ANNEXE

BUDGET DU LOGEMENT POUR 1997

(en millions de francs)

	PLF 1997	
	AP	DO ou CP
Aides à la personne		
APL (FNH)		13.370,000
AL (FNAL)		16.360,000
Fonds de solidarité logement		*
Aides au logement temporaire		*
FAAD		10,000
Total		29.740,000
Aides à la pierre		
ANAH - subvention de fonctionnement		21,000
Ligne fongible (PLA-PALULOS)	2.688,000	3.567,375
Prêts aidés accession (PAP)	**	**
Plan-Construction	20,000	20,000
Prêts à 0 %		3.500,000
Opérations les plus sociales	348,000	178,500
Résorption de l'habitat insalubre (RHI)	148,000	79,600
Prime à l'amélioration de l'habitat (PAH)	600,000	710,000
Agence nationale amélioration habitat (ANAH)	2.000,000	1.877,700
Réaménagement des PAP	**	**
Fonds de garantie des PAP	**	**
Fonds de garantie accession sociale (FGAS)	400,000	400,000
Total	6.204,000	10.333,175
Etudes, expérimentation, information		
Information du public et des services		7,910
Association + observatoires des loyers		6,500
ANIL - ADIL		30,000
Etudes générales	12,300	9,650
Etudes locales	22,700	17,850
Total		44,410
Recherche		157,18
Total		131,186
Total DO + CP		40.323,271

* FSL et ALT financés sur le CAS « Fonds pour le logement des plus défavorisés » à compter de 1997

** crédits relatifs aux PAP transférés en 1997 sur le budget des charges communes

Comptes d'affectation spéciale

(en millions de francs)

	PLF 1997	
	AP	DO ou CP
Fonds pour le logement des personnes en difficulté		450,000
FARIF	365,000	365,000
Fonds pour l'accèsion à la propriété		
Fonds pour le financement de l'accèsion à la propriété	7.000,000	3.500,000
Total comptes d'affectation spéciale	7.365,000	4.315,000

Programmes physiques

	LFI 1996	PLF 1997
PLA	80.000	80.000
dont PLA-TS	20.000	30.000
PALULOS	120.000	120.000
Prêts à 0 %	120.000	120.000