

N° 81

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

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

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME XI

LOGEMENT SOCIAL

Par M. Jacques BIMBENET,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Charles Metzinger, Louis Souvet, vice-présidents ; Mme Michelle Demessine, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Jacques Machet, secrétaires ; José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Mme Annick Bocandé, MM. Eric Boyer, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Benezet, Gilbert Chabroux, Jean Chérioux, Georges Dessaigne, Mme Joëlle Dusseau, MM. Guy Fischer, Alfred Foy, Serge Franchis, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Alain Gournac, Roland Huguët, André Jourdain, Pierre Lagourgue, Dominique Larifla, 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, MM. Louis Philibert, André Pourny, Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Bernard Seillier, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, André Vézinhét, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

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

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

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
I. AUDITION DE M. PIERRE-ANDRE PERISSOL, MINISTRE DU LOGEMENT	5
II. EXAMEN DE L'AVIS	14
INTRODUCTION	21
I. LA MISE EN OEUVRE DES MESURES D'URGENCE EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS	23
A. UN PROBLEME DE PLUS EN PLUS DOULOUREUX	23
B. LE PLAN D'URGENCE DECIDE PAR LE GOUVERNEMENT	24
1. <i>Des objectifs ambitieux</i>	25
2. <i>Des procédures innovantes</i>	26
3. <i>Des résultats intéressants</i>	27
C. UNE MOBILISATION BUDGETAIRE DIVERSIFIEE	28
a) Les PLA-très sociaux	28
b) Les crédits relatifs à l'hébergement d'urgence	29
c) Une orientation nouvelle donnée à l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH)	30
d) Le volet d'accompagnement social du plan : les fonds de solidarité logement	32
D. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION	33
II. LA REFORME DE L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE	34
A. LES GRANDES LIGNES DU NOUVEAU DISPOSITIF	34
1. <i>L'assoufflement du prêt PAP</i>	35
2. <i>Les caractéristiques du prêt à taux zéro</i>	36
3. <i>Le caractère social de la nouvelle aide</i>	37
a) Le différé d'amortissement	37
b) Le dispositif de sécurisation	38
B. LES IMPLICATIONS BUDGETAIRES DU NOUVEAU DISPOSITIF	38
C. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION	40
1. <i>L'assouplissement nécessaire du prêt à taux zéro pour les acquisitions dans le parc ancien</i>	41
2. <i>Le renforcement souhaitable du dispositif de sécurisation</i>	42
III. LA PARTICIPATION ACCRUE DES LOGEMENTS HLM AU MAINTIEN DU NIVEAU DU PROGRAMME DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX.	42
A. LE MAINTIEN DE L'EFFORT EN MATIERE DE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL	43
1. <i>Les objectifs du budget 1996</i>	43
2. <i>Les observations de votre commission</i>	43

B. UNE CONTRIBUTION ACCRUE DES ORGANISMES D'HLM AU BUDGET	44
1. <i>Le régime actuel des surloyers</i>	44
2. <i>Le dispositif proposé</i>	45
3. <i>Les observations de votre commission</i>	46
IV. LA QUESTION DU FINANCEMENT A LONG TERME DU RYTHME RAPIDE DE L'EVOLUTION DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	47
A. UNE VIVE PROGRESSION	47
B. LE RAPPORT « CHOUSSAT »	48

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE M. PIERRE-ANDRE PERISSOL, MINISTRE DU LOGEMENT

Le mardi 24 octobre 1995, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a procédé à l'audition de M. Pierre-André Périssol, ministre du logement, sur les crédits de son département ministériel dans le projet de budget pour 1996.

M. Pierre-André Périssol a tout d'abord déclaré qu'il était satisfait par ce budget à deux titres :

- tout d'abord, sur le plan quantitatif, parce que l'effort public en faveur du logement qui recouvre les dépenses budgétaires, fiscales et sociales, était en progression de 4 % en 1996 et que les crédits inscrits au budget du ministère du logement augmentaient, à structure constante, de 9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995 ;

- ensuite parce que, sur un plan qualitatif, ce budget portait la marque d'un certain nombre de réformes engagées par le Gouvernement.

Evoquant les points de blocage apparus dans le domaine du logement au cours de ces dernières années et, en particulier, la multiplication du nombre de personnes mal logées ou sans abri, l'allongement des files d'attente pour l'accès à un logement en HLM, l'essoufflement des mécanismes d'aide à l'accession à la propriété et le découragement des investissements privés dans l'immobilier, il a constaté que la crise du logement avait résisté à plusieurs plans d'urgence.

C'est pourquoi il a souligné qu'il importait maintenant de réformer la politique du logement plutôt que de chercher à ajuster ou à amender des outils et des moyens datant du milieu des années 70 et qui étaient devenus progressivement inadaptés face aux enjeux actuels.

Puis il a présenté la politique du Gouvernement qui s'ordonne autour de quatre actions.

Concernant l'action en faveur des plus démunis, il a souligné qu'il était important de combler le « vide » qui existait entre l'hébergement d'urgence et le logement social « classique » géré par les habitations à loyer modéré (HLM).

A cet égard, il a rappelé que le Gouvernement, dès le collectif budgétaire de l'été 1995, s'était fixé pour objectif de réaliser 10.000 logements d'urgence avant la fin de 1995 et 10.000 logements d'insertion en 1996, en allouant 1,3 milliard de francs à ces actions.

Il a opéré une distinction entre les « logements d'urgence » qui ont vocation, dans le cadre d'un habitat disséminé, à accueillir des personnes démunies pour quelques jours ou quelques mois, et les logements d'insertion qui doivent permettre à un ménage de se préparer à intégrer un domicile plus stable, grâce en particulier aux mesures d'accompagnement social dont les crédits sont nettement revalorisés dans le budget.

Abordant ensuite l'action relative à la réforme de l'accession sociale à la propriété, il a rappelé que le dispositif s'appuyait sur le prêt « à taux zéro », d'un montant moyen de 120.000 francs, ouvert à tous les ménages qui achètent un logement neuf ou ancien dont le plafond moyen des ressources est inférieur à 4,5 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

Evoquant l'aspect social du différé d'amortissement, il a souligné que pour les ménages dont les ressources étaient inférieures à 15.000 francs par mois, le remboursement de l'avance « à taux zéro » ne commencerait qu'au dix-septième mois de remboursement.

Il a indiqué que 120.000 ménages étaient potentiellement concernés par le prêt, ce qui permettrait d'aider trois ménages accédant à la propriété sur quatre, contre un ménage sur quatre actuellement.

Il a rappelé que la réforme était accompagnée d'un volet de sécurisation des accédants à la propriété et qu'elle s'inscrivait dans le cadre d'une enveloppe globale de 3,2 milliards de francs de crédits de paiement à laquelle s'ajoutait une dotation de 900 millions de francs, portée en recettes d'un compte d'affectation sociale -dénommé « Fonds pour l'accession sociale »- et provenant d'un prélèvement sur les sommes recueillies par les organismes collecteurs du « 1 % logement ».

Puis, il a évoqué la troisième action relative au maintien à un niveau élevé de la construction neuve de logements locatifs sociaux.

Ainsi, les crédits inscrits sur la « ligne fongible » permettront le financement de 80.000 prêts locatifs aidés (PLA) dont 20.000 prêts locatifs aidés très sociaux (PLA-TS) ainsi que de 120.000 primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS).

Il a souligné la difficulté plus grande pour les ménages modestes d'accéder à un logement HLM qui va de pair avec l'existence de 250.000

logements HLM occupés par des ménages dont les revenus excèdent de plus de 40 % le plafond de ressources réglementaire.

Il a considéré que le souci du Gouvernement de répondre à un objectif de justice sociale, à côté de celui de diversité de l'habitat, l'avait conduit à instaurer un prélèvement sur les bailleurs sociaux d'un montant de 400 millions de francs, assis sur le nombre de logements occupés par des locataires dépassant de 40 % au moins le plafond de ressources.

Il a rappelé que le montant du prélèvement variait entre 400 francs par an pour les logements en zone III (communes de moins de 100.000 habitants, hors région Ile-de-France) et 2.500 francs par an pour les logements situés à Paris et dans les communes limitrophes mais qu'il était nul pour les logements situés dans les quartiers en difficulté.

Il a souligné que ces suppléments de loyers concernaient, par exemple, les ménages de deux enfants disposant de revenus élevés supérieurs à 18.600 francs par mois en zone III et à 28.640 francs par mois à Paris et dans les communes limitrophes.

Il a précisé que la quatrième action visait à aider à l'amélioration du parc privé existant par le maintien de crédits d'un montant de 600 millions de francs pour la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) et de 2.250 millions de francs pour l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat.

Il a indiqué, en outre, que son budget assurait une augmentation de 4,9 % des concours de l'Etat pour les aides à la personne en raison de l'augmentation du nombre d'allocataires résultant du « bouclage » et de la situation économique

Enfin, il s'est félicité que son budget fasse partie des budgets en hausse par rapport à 1995, phénomène dont il a souligné le caractère « peu fréquent ».

M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, s'est interrogé sur la mise en place du « filet de sécurisation » des accédants à la propriété et sur la possibilité de le renforcer. Il s'est inquiété du montant élevé des travaux demandé aux accédants pour bénéficier du prêt « à taux zéro » lors de transactions dans l'ancien ainsi que des modifications intervenues dans la présentation du niveau des ressources des accédants dans l'arrêté du 2 octobre 1995. Il s'est interrogé sur l'affaiblissement de la lisibilité du prêt à taux zéro du fait de la suppression de certains avantages fiscaux, le niveau de ressources budgétaires supplémentaires déclenchées par la construction d'un logement neuf, l'engagement par le Gouvernement de la réflexion sur les aides à la personne demandée par le Premier ministre, l'opportunité de la création d'un fonds unique en faveur du logement des plus démunis, la

réhabilitation des logements vacants en milieu rural et l'état d'avancement du programme de 10.000 logements d'urgence.

En réponse, M. Pierre-André Périssol, ministre du logement, a apporté les précisions suivantes.

Concernant le volet de sécurisation des accédants à la propriété, il a indiqué qu'il serait mis en place dans un cadre contractuel et que les pourparlers se poursuivaient avec les nombreux responsables de la gestion du « 1 % logement », en remarquant que les parties prenantes avançaient « en toute confiance » ;

Il a précisé que la priorité d'attribution d'un logement HLM, qui serait réservée aux accédants à la propriété après deux ans de chômage, pallierait notamment l'impossibilité pratique pour les intéressés de produire une feuille de salaire et a estimé que la notion de priorité d'attribution était inévitable dans la mesure où il était impossible de « geler » un quota de logements HLM pour les accédants à la propriété.

Déclarant comprendre la ténacité avec laquelle la question de l'assouplissement des conditions d'application du « prêt à 0 % » aux acquisitions de logements anciens lui était posée, il a rappelé que le dispositif reprenait, concernant l'obligation de travaux de gros entretien, les dispositions qui s'appliquaient déjà au prêt d'accession à la propriété (PAP). Constatant que 20 % des PAP avaient été utilisés dans l'ancien, il a souligné que le prêt « à taux zéro » devrait faire passer de 4.000 à 20.000 le nombre de bénéficiaires de l'aide à l'accession dans l'ancien. Il a rappelé que les transactions dans l'ancien bénéficiaient, en outre, de l'allègement du tiers des droits de mutation introduit par l'article 11 de la loi de finances pour 1995, que le dispositif de sécurisation des accédants jouerait aussi bien pour le neuf que pour l'ancien et, enfin, que le prêt « à 0 % » était financé par le redéploiement d'aides fiscales orientées essentiellement vers les constructions neuves.

S'agissant des plafonds de ressources, il a précisé que l'écart entre le barème présenté à l'origine et celui de l'arrêté du 2 novembre, était un pur « effet de présentation » dû à la prise en compte par l'arrêté précité du revenu net imposable, après mise en oeuvre des abattements fiscaux de 10 % et 20 %, ceci pour l'avant-dernière année fiscale précédant l'opération.

Concernant l'objectif de lisibilité du « prêt à taux zéro », il a estimé que celui-ci était rempli dès lors que le dispositif consistait à créer une prime unique et simple regroupant des aides budgétaires et des incitations fiscales qui n'étaient pas toujours connues des contribuables et qui, au demeurant, n'étaient pas prises en compte par les établissements bancaires pour

déterminer le taux d'effort de l'acquéreur. En tout état de cause, il s'est félicité que les sondages déjà réalisés aient montré que 80 % des Français avaient déjà « entendu parler » du prêt « à 0 % ».

A propos des aides à la personne, il a souligné qu'il s'agissait d'un sujet délicat, en raison de la progression régulière de ces aides, et complexe, en raison de la nécessité d'une forte concertation préalable entre des intervenants qui, au demeurant, ne sont pas tous placés sous la responsabilité du ministre du logement. Il a rappelé, à cet égard, que la question de l'allocation de logement social (ALS) aux étudiants serait examinée par le groupe de travail et « piloté » par les services de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur sur le statut de l'étudiant.

Il a déclaré vouloir veiller à ce que l'aide personnalisée au logement (APL) maintienne, dans le contexte actuel, la solvabilité des ménages modestes tout en faisant en sorte que des ménages ayant le même niveau de ressources obtiennent le même montant d'APL. En réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, qui constatait qu'il était difficile d'envisager une réduction de l'APL au moment où les surloyers étaient généralisés, **M. Pierre-André Perissol, ministre du logement**, a précisé que les surloyers répondaient incontestablement à une exigence de justice sociale.

S'agissant du logement des plus démunis, il a souligné qu'il était déterminé à avoir une politique forte en ce domaine et a estimé que le « choix formel » de créer un nouveau compte d'affectation spéciale ne serait pas la solution la plus opérante, en rappelant le rôle important et satisfaisant joué en matière d'accompagnement social par les fonds de solidarité logement.

S'agissant des logements vacants, il a souligné son caractère inacceptable, socialement et économiquement, en milieu urbain et s'est félicité d'une meilleure prise de conscience de ce problème. Il a précisé que des pistes seraient étudiées avec le ministère des finances pour inciter les décideurs économiques détenteurs de logements ou de bureaux inoccupés à les remettre sur le marché.

En réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, qui s'est interrogé sur le caractère parfois « mythique » de la notion de « vacance » et qui a appelé le Gouvernement à préciser ce concept, **M. Pierre-André Périssol** a admis la variété des types de logements vacants, qu'il s'agisse de problèmes de vétusté, de délais d'emménagement ou de motifs de précaution, et a précisé que l'enquête sur le logement de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) aurait, en 1996, un volet sur la vacance plus affiné.

Concernant les logements d'urgence, il a indiqué qu'il publierait les derniers résultats après avoir rencontré les chefs de projets le 16 novembre prochain.

M. Paul Blanc s'est interrogé sur l'ouverture d'une possibilité d'utilisation des crédits d'insertion obligatoire des départements pour la réhabilitation de logements destinés aux plus démunis.

M. Alain Vasselle s'est interrogé sur le bilan de la loi du 21 juillet 1994 facilitant l'acquisition de logements HLM par leurs occupants et le caractère définitif de la suppression dans le projet de loi de finances de la contribution exceptionnelle de 600 millions de francs sur les produits financiers des organismes HLM. Il a émis des réserves sur l'idée d'une taxation plus lourde des logements vacants, a vivement regretté, au moment où la réhabilitation du parc ancien était bien engagée, les limites posées à l'utilisation du prêt « à taux zéro » pour les transactions dans ce parc et a souhaité que le Gouvernement aille plus loin pour faire face à la situation.

M. Charles Metzinger s'est interrogé sur le « dégel » des barèmes de l'APL, les projets de réforme du Gouvernement en matière de versement de l'ALS aux étudiants, l'incidence de la non revalorisation des plafonds de ressources applicables aux logements HLM sur le poids des surloyers, le prélèvement sur les produits financiers des HLM et les modalités pratiques d'accès des sans-domicile-fixe (SDF) aux logements d'urgence.

M. André Vezinhet a estimé que, quel que soit l'effet d'annonce positif de la réforme de l'accession à la propriété, la réalité sur le terrain était celle d'une forte demande locative que le niveau insuffisant des 80.000 prêts locatifs aidés (PLA) inscrits au budget ne parviendrait pas à satisfaire. Il s'est déclaré d'accord avec le principe du surloyer en HLM et a souhaité une analyse rigoureuse des logements vacants dans le secteur privé pour trouver les moyens de mobiliser ce parc inoccupé. Il s'est interrogé sur la pertinence de l'idée avancée par certains professionnels d'une mobilisation de l'ensemble des dépôts de garantie des loyers au service de la politique du logement.

M. Dominique Leclerc s'est félicité du quasi-maintien du niveau des crédits de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) puis a souligné les difficultés d'obtention d'un logement HLM pour les ménages dont les revenus sont égaux ou à peine supérieurs au montant requis pour pouvoir y accéder.

M. José Balarello a rappelé que la mise en oeuvre du surloyer par les organismes d'HLM était facultative pour les locataires dont le niveau est

supérieur au plafond de ressources sans dépasser ce dernier de 40 %. Il a souhaité que les sommes prélevées au titre des surloyers servent à financer des PLA pour des logements intégrés dans le patrimoine des organismes payeurs. Il a souligné l'importance du problème de la vacance due à l'inadéquation entre l'offre et la demande, et a souhaité une réduction de la part des travaux pour les acquisitions dans l'ancien financées par le « prêt à 0 % », la mise à l'étude d'un système de garantie publique du paiement des loyers pour les personnes modestes ainsi qu'une extension du prêt « à taux zéro » en cas d'acquisition de logements HLM par son locataire.

M. Jean Madelain a approuvé le bon niveau des crédits de la ligne fongible et le principe du surloyer mais il s'est inquiété de l'insuffisante revalorisation des crédits de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) et a jugé « très regrettable » le prélèvement opéré sur les fonds du « 1 % logement » qui va à l'encontre de l'objectif de solidarité entre les salariés et l'entreprise poursuivi par le système.

M. Serge Franchis, tout en approuvant le principe, le montant et l'affectation à l'Etat du produit correspondant aux surloyers en HLM, a souligné qu'il importait de laisser les organismes d'HLM assurer une appréciation locale des situations pour alléger les surloyers dans certains secteurs.

M. Jacques Machet a approuvé le dispositif du prêt à taux zéro mais a estimé que le taux du montant des travaux par rapport au coût de l'acquisition était trop élevé dans l'ancien.

M. Henri de Raincourt s'est interrogé sur les effets de la baisse des droits de mutation départementaux et régionaux instituée par le collectif budgétaire pour 1995.

M. Charles Descours a souhaité que les sociétés d'économie mixte (SEM) immobilières soient astreintes à un dispositif d'autocontrôle de nature comptable.

M. Jean-Pierre Fourcade, président s'est interrogé sur la possibilité de mettre en oeuvre les surloyers dans le cadre d'un dispositif de location-vente en accession à la propriété.

En réponse aux différents intervenants, **M. Pierre-André Perissol, ministre du logement**, a apporté les précisions suivantes :

- concernant les crédits départementaux d'insertion, il a déclaré ne pas voir d'inconvénient à ce qu'ils puissent être affectés au logement d'urgence ou d'insertion ;

- s'agissant de la vente de logements HLM à leurs locataires, il a indiqué que le nombre d'opérations était passé de 1.300 en 1993 à 4.500 en 1994 ;

- concernant la taxation des produits financiers des HLM, il a rappelé que sa suppression par l'Assemblée nationale résultait de l'adoption d'un amendement déposé par le Gouvernement lui-même et qu'il n'était pas envisagé de « retour en arrière » sur cette question ;

- s'agissant des logements vacants, il a souligné que l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) avait financé la réhabilitation de 42.000 logements vacants en 1994 et que le montant des subventions de l'ANAH était majoré en cas de vacance ;

- il a estimé que la mise en oeuvre des surloyers n'était pas liée à la non-revalorisation des barèmes de revenus en HLM ;

- concernant les personnes sans-domicile-fixe (SDF), il a précisé que l'affectation d'un logement était décidée par le préfet en concertation très étroite avec les maires et en liaison avec les associations caritatives ou d'accompagnement social ;

- s'agissant de l'évolution des PLA, il a rappelé que leur nombre était de 75.000 en 1990, 75.000 en 1991 et 90.000 dont 10.000 PLA-TS en 1992, soit un niveau en moyenne inférieur à celui prévu dans le projet de budget pour 1996 ;

- concernant les surloyers, il a souligné que le dispositif proposé permettrait aux organismes d'HLM d'appliquer un barème spécifique de surloyers sous réserve de respecter les minima moyens prévus par le législateur ;

- il a jugé intéressant le principe de l'extension du prêt « à taux zéro » pour l'acquisition d'un logement HLM mais a précisé que cette idée n'était pas envisagée ;

- il a souligné la difficulté technique de la répartition dans le patrimoine des organismes d'HLM des logements en PLA dont le financement serait assuré par la contribution au titre des surloyers ;

- il a opéré une distinction entre la participation de 900 millions de francs des organismes gestionnaires du « 1 % logement », inscrite au compte d'affectation spéciale, et l'implication de ces organismes dans le dispositif de sécurisation qui s'effectuera dans un cadre contractuel ;

- il a estimé que les délais étaient trop courts pour juger de l'influence de la baisse des droits de mutation décidée en juillet 1995 ;

- concernant l'idée d'une location-accession à la propriété en HLM, il a remarqué que les surloyers allaient parfois de pair avec des différences significatives entre les loyers du marché et ceux fixés en HLM et a donc souligné le risque de substituer une « rente-accession » à une « rente locative ».

En conclusion, M. Pierre André Périssol, ministre du logement, a rappelé le rôle éminent joué par M. Jean-Pierre Fourcade lors de la préparation de la réforme de 1977.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mardi 31 octobre 1995 sous la présidence de M. Claude Huriet, 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 1996 (logement social).

Après avoir rappelé que le projet de budget relatif au logement pour 1996 augmentait de 7,4 % pour atteindre 42,2 milliards de francs, M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a évoqué un premier volet relatif à la mise en oeuvre des mesures d'urgence en faveur du logement des plus démunis.

Indiquant que le bureau d'information et de prévision économique (BIPE) avait estimé à 1.315.000 personnes le nombre de Français sans abri et mal logés, il a rappelé les mesures d'urgence annoncées par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale puis décidées dans le collectif budgétaire de juin 1995.

Il a souligné que l'objectif de la création de 10.000 logements d'urgence avant l'hiver prochain était assorti d'un principe d'intégration harmonieuse dans l'environnement urbain ainsi que d'un volet d'accompagnement social en faveur des occupants de ces locaux.

Il a évoqué les dispositifs administratifs particuliers mis en place par le Gouvernement ainsi que le recours à la réquisition de 19 immeubles par le ministre du logement le 28 août 1995.

Rappelant que le Gouvernement avait publié de bons résultats en matière de création de logements d'urgence, il a souligné le gain attendu en termes de places d'hébergement pour la campagne hivernale 1995-1996.

Abordant les moyens budgétaires utilisés, il a présenté l'évolution des crédits consacrés au prêt locatif aidé-très sociaux (PLA-TS) et aux opérations d'hébergement d'urgence et de logement temporaire, ainsi que les incitations, sous l'égide de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), en faveur de la réhabilitation et de la mise sur le marché de logements vacants destinés aux plus défavorisés.

Il a indiqué que le volet d'accompagnement social, qui représente 10 % des sommes engagées au titre du plan d'urgence, se traduisait par une revalorisation des crédits des Fonds de solidarité logement (FSL) dont il a commenté l'évolution.

Observant que les crédits relatifs à l'ANAH et aux FSL avaient été fixés « au plus juste » dans le projet de budget, il a émis deux observations :

- il a souhaité que le volet d'accompagnement social permette de donner un caractère temporaire à l'occupation des logements d'urgence dans la perspective d'une insertion résidentielle ;

- il a souhaité que des initiatives soient prises, sous forme d'incitations, pour lutter contre la vacance de logements anciens.

Abordant la réforme de l'accession sociale à la propriété, il a présenté les caractéristiques essentielles du prêt à taux zéro en matière de montant, de plafond de ressources, d'opérations éligibles et de distribution.

Examinant la réforme sous l'angle social, il a estimé positif le mécanisme de différé d'amortissement modulé en faveur des ménages aux revenus les plus faibles, ainsi que le dispositif de sécurisation des accédants à la propriété en cas de mise au chômage.

Concernant les aspects budgétaires de la réforme, il a souligné que les 7,8 milliards de francs engagés en 1996 au titre du « Fonds d'accession sociale » pour le prêt à taux zéro incluait une participation de 900 millions de francs sur les fonds du « 1% logement » en s'interrogeant sur la charge supplémentaire que faisait peser sur ces fonds la reconduction de prélèvements opérés d'année en année.

Il a observé que le prêt à taux zéro apparaissait comme beaucoup trop restrictif en matière d'acquisition de logements anciens en imposant comme condition que les travaux de rénovation représentent 35 % du montant de l'opération soit 54 % du coût de l'acquisition.

Il s'est ensuite demandé si le volet de sécurisation des accédants à la propriété serait suffisant pour déclencher un passage à l'acte d'achat par les ménages les plus hésitants en souhaitant la mise en place ultérieure d'un mécanisme d'assurance renforcé.

Il a abordé ensuite la participation accrue demandée aux organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) dans le cadre du maintien à un niveau élevé du programme d'investissement en matière de logements locatifs sociaux.

Il a présenté, tout d'abord, les crédits de la « ligne fongible » destinés à financer, en 1996, 80.000 prêts locatifs aidés (PLA) et 120.000 primes à l'amélioration des logements à usage locatif et social (PALULOS).

Il a commenté, d'autre part, la contribution de l'ordre des 400 millions de francs demandée aux organismes HLM et assise sur les logements sociaux occupés par des locataires dépassant de 40 % au moins les plafonds de ressources réglementaires.

Indiquant que cette contribution serait assortie du dépôt d'un projet de loi visant à rendre obligatoire les surloyers dans les organismes d'HLM, il a présenté les principales données disponibles sur les niveaux de ressource des locataires en HLM. Il n'a pas émis d'objection au principe de l'instauration des surloyers sous réserve du maintien d'une relative souplesse dans leur mise en oeuvre par les organismes d'HLM.

Par ailleurs, il s'est félicité que le Gouvernement ait renoncé, au cours de la discussion de la première partie de la loi de finances à l'Assemblée Nationale, à la mise en oeuvre d'une contribution exceptionnelle de 33,33 % sur les produits financiers des organismes d'HLM, d'un montant estimé à 600 millions de francs.

Il s'est demandé si un lien ne devait pas être établi plus clairement, sur le plan budgétaire, entre la contribution versée par les organismes d'HLM au titre des surloyers et les programmes de construction de logements sociaux ou très sociaux pour les plus démunis.

Puis, il a abordé le volet relatif à la progression rapide des aides personnelles au logement.

Rappelant les principales données relatives à l'évolution de l'aide personnalisée au logement (APL) et de l'allocation de logement sociale (ALS) qui donnent lieu au versement d'une subvention par le budget de l'Etat, il a fait état des principales conclusions du rapport de M. Jean Choussat qui lui ont été communiquées par le ministère.

Précisant que les pistes explorées dans le rapport n'engageaient pas le Gouvernement, il a souligné que la stabilisation des aides personnelles au logement apparaîtrait comme une garantie de leur pérennisation et a souhaité que le Gouvernement fasse connaître les mesures qu'il envisageait de prendre en ce domaine.

*Sous réserve de ces observations, **M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis**, a proposé d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du logement dans le projet de loi de finances pour 1996.*

***M. Roland Huguet** a souligné les retombées positives de l'effort budgétaire en faveur du logement. Concernant la réhabilitation de logements en centre ville, il a regretté les obstacles et les surcoûts entraînés par les règles d'urbanisme relatives aux zones de protection du patrimoine*

architectural et urbain (ZPPAU). Il s'est inquiété du risque d'un rétablissement de la contribution sur les produits financiers des HLM au cours de la discussion budgétaire. Il a souligné que l'instauration des surloyers, en contraignant certains ménages à quitter les lieux, pouvait aller à l'encontre de l'objectif de mixité sociale. Enfin, il a souhaité une réforme des procédures d'expulsion dont il a souligné le caractère archaïque.

M. Jean Madelain a souligné l'effet positif des expériences d'adoption de barèmes uniformes de surloyers au niveau départemental. Il a regretté le renouvellement d'un prélèvement opéré sur les fonds du « 1% logement » au profit du budget de l'Etat.

Soulignant l'intérêt porté par les ménages au prêt à taux zéro, il s'est enquis des conséquences d'une éventuelle insuffisance des crédits budgétaires actuellement provisionnés. Il a regretté la faiblesse des crédits prévus pour l'ANAH et s'est interrogé sur l'évolution du produit de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB).

M. André Jourdain a regretté le prélèvement opéré sur les fonds du « 1 % logement ». Il s'est interrogé sur l'abandon progressif du lien qui devait être maintenu entre le produit de la TADB et la subvention à l'ANAH, ainsi que sur le montant des crédits ouverts pour les agences départementales d'information sur le logement (ADIL) dont il a souligné le rôle positif.

M. Alain Vasselle a vivement regretté la rigueur des conditions posées en matière de travaux de rénovation sur les logements anciens pour l'attribution du prêt à taux zéro. Il s'est inquiété du renouvellement du prélèvement sur les ressources du « 1% logement ». Concernant les PLA, il a souligné que les taux de réalisation effectifs étaient bien inférieurs aux objectifs annoncés en loi de finances en raison d'une insuffisance du niveau de l'aide aggravée par les surcoûts dus à la hausse de la TVA et au respect des nouvelles normes acoustiques. Il s'est inquiété du fait que les crédits relatifs au prêt à taux zéro soient inscrits sur le même chapitre budgétaire que ceux de la ligne fongible relative aux PLA. Il a souligné la forte montée de la prise en charge des aides personnelles au logement en rappelant la part prise par les étudiants dans cette dérive. Il a souhaité qu'un fonds spécial soit créé pour que la contribution versée par les organismes d'HLM au titre des surloyers soit destinée au financement de logements pour les plus démunis.

M. Jean Chérioux a constaté que l'expérience montrait que l'attribution de logements d'urgence pour des personnes sans abri était rarement temporaire et que ces situations seraient appelées à perdurer sans la mise en oeuvre de véritables programmes d'insertion.

M. André Vezinhet a constaté que les opérations conduites au titre des PLA-TS étaient parfois réalisées en habitats groupés, ce qui conduisait à la concentration regrettable de personnes défavorisées sur un même site. Il a souligné le rôle important des ADIL ainsi que le caractère insuffisant de la procédure de réquisition pour faire face à la question des logements vacants qui devraient appeler des solutions incitatives. Concernant le prêt à taux zéro, il a estimé qu'il n'apportait pas de réponse aux besoins locatifs qui sont aujourd'hui prioritairement ceux des ménages en matière de logements. En tout état de cause, il a regretté le choix du Gouvernement d'imposer que les travaux représentent 54 % du prix de l'acquisition pour l'éligibilité au prêt. Enfin, il a souhaité que le produit des surloyers HLM puisse être préaffecté à la réalisation de logements d'insertion.

En réponse aux divers intervenants, M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a apporté les précisions suivantes.

Concernant le droit de l'expulsion, il a souligné qu'il s'agissait d'un problème très vaste qui touchait aux règles du droit civil tout en rappelant que ce procédé était limité au maximum en ce qui concerne les logements en HLM.

Concernant le prêt à taux zéro, il a fait sienne les observations présentées par les membres de la commission sur le taux trop élevé du montant exigé des travaux par rapport au prix d'achat dans le parc ancien, tout en constatant que le dispositif relevait entièrement de la compétence réglementaire.

Il a précisé que dans la mesure où le prêt à taux zéro ne serait pas contingenté, contrairement à l'ancien prêt aidé à l'accession à la propriété (PAP), un décalage éventuel entre la demande sur le terrain et les crédits engagés devrait, le cas échéant, donner lieu à une majoration lors de l'examen du collectif budgétaire.

Il a indiqué que la subvention à l'association nationale et aux associations départementales pour l'information sur le logement s'élèverait pour 1996 à 30 millions de francs et qu'elle faisait l'objet d'une mesure nouvelle de 100.000 francs.

Concernant l'affectation au logement des plus démunis des sommes prélevées au titre des surloyers, il a déclaré en partager le principe mais a rappelé qu'aux termes de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, l'affectation ne pouvait résulter que d'une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale.

Enfin, il a fait état de l'écart entre le produit attendu de la TADB en 1996, d'un montant de 3 milliards de francs, et celui des crédits destinés à l'ANAH, fixés à 2,250 milliards de francs en autorisations de programmes.

En conclusion, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits destinés au logement social dans le projet de loi de finances pour 1996.

Mesdames, Messieurs,

Ce premier projet de budget présenté par M. Pierre-André Périssol, nommé Ministre du logement le 18 mai dernier, devenu le 7 novembre dernier Ministre délégué du logement, auprès de M. Bernard Pons, Ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, est un budget satisfaisant sur bien des points.

Tout d'abord, le Gouvernement a entrepris, avec le collectif de l'été dernier, un effort sensible en matière de réalisation de logements d'urgence et d'insertion en faveur des plus démunis. Mettant en place des structures administratives innovantes et n'hésitant pas à recourir à la procédure de la réquisition, le ministère a utilisé la palette des moyens budgétaires à sa disposition à travers les prêts locatifs aidés « très sociaux », les crédits d'hébergement d'urgence, les subventions de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat et les crédits des Fonds de solidarité logement, pour augmenter la capacité d'accueil des sans-abri ou des mal logés dans la perspective de la prochaine campagne hivernale.

Votre Commission a néanmoins constaté que les crédits relatifs à l'amélioration de l'habitat ou destinés aux fonds de solidarité logement ne retrouvaient pas le niveau atteint après le collectif du 4 août 1995. Elle a souhaité que le passage dans les logements d'urgence soit le point de départ d'un processus d'insertion résidentielle pour les intéressés. Elle a suggéré d'affiner les analyses sur le phénomène de l'habitat vacant afin d'ajuster les mesures incitatives à prendre pour enrayer ce phénomène.

Par ailleurs, le Ministre du logement, en créant le « prêt à taux zéro » a réformé profondément le dispositif d'aide à l'accession à la propriété. Il a élargi son champ d'application sans pour autant que la nécessaire vocation sociale de ce mécanisme ne soit négligée grâce à la mise en place d'un différé d'amortissement, modulé en fonction du revenu, et d'un dispositif de sécurisation des accédants.

Votre commission a souhaité néanmoins que les conditions de mise en jeu du « prêt à 0 % » soient assouplies pour les acquisitions dans le parc ancien. Elle a appelé de ses vœux un approfondissement ultérieur du mécanisme de sécurisation pour renforcer un climat de confiance en faveur des accédants à la propriété.

En outre, le ministre a témoigné d'un esprit novateur en matière de logements locatifs sociaux en maintenant sur le plan budgétaire l'effort déjà engagé en matière de prêts locatifs aidés et de primes à la réhabilitation tout en lançant une réforme visant à rendre obligatoire l'acquittement d'un surloyer par les locataires d'HLM dont les ressources dépassent les plafonds réglementaires.

Votre commission a approuvé le principe de l'institution du surloyer obligatoire. Si elle s'est félicitée que l'Assemblée nationale ait supprimé en première lecture le prélèvement exceptionnel envisagé sur les produits financiers des HLM, elle s'est demandé, en revanche, s'il ne serait pas opportun d'affecter en priorité au logement des plus démunis les sommes recueillies par l'Etat auprès des bailleurs sociaux au titre des logements donnant lieu au surloyer.

Enfin, la commission a pris note de l'abondement par le Gouvernement des dispositifs de soutien aux aides personnelles au logement tout en soulignant que la maîtrise de l'évolution de ces aides serait, pour l'avenir, un gage de leur pérennité.

Tels sont les principaux éléments de l'avis présenté sur les crédits relatifs au logement social dans le projet de budget pour 1996, à l'adoption desquels votre commission a émis un avis favorable.

I. LA MISE EN OEUVRE DES MESURES D'URGENCE EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS

Le Gouvernement a clairement fait part, dès son entrée en fonctions, de son choix de mettre la politique du logement au coeur de la politique de lutte contre l'exclusion et de réduction de la fracture sociale.

A. UN PROBLEME DE PLUS EN PLUS DOULOUREUX

L'existence d'une proportion importante de personnes mal logées ou sans abri, malgré les efforts déjà entrepris, témoigne en effet de la difficulté de la situation. De fait, il est peu aisé d'obtenir des informations précises sur le nombre exact de personnes « en mal de toit » pour reprendre le titre du livre que M. Pierre-André Périssol avait consacré à ce sujet¹ avant son entrée en fonctions. Les chiffres les plus communément cités sont ceux d'une enquête réalisée en 1990 par le *Bureau d'information et de prévision économique*. Celle-ci recense 202.000 personnes sans abri (soit 147.000 équivalents logement) auquel il convient d'ajouter 470.000 occupants de logements dits de substitution (soit 304.000 équivalents logement) et, environ, 864.000 logements mobiles ou hors normes, pour parvenir à une estimation de **1.315.000 logements manquants** pour les personnes mal logées ou sans abri sur la France entière.

Il reste que ces chiffres datent de 1990 et les principales associations caritatives font état d'une aggravation du phénomène sur le terrain au cours de ces dernières années sans que l'on dispose de statistiques d'ensemble prévues sur le sujet.

A cet égard, l'avis sur la grande pauvreté² présenté en juillet 1995 par Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz devant le Conseil Economique et social présente les résultats d'une enquête menée par le **Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie** (CREDOC) auprès de 754 personnes pour lesquelles existait une présomption de pauvreté : plus de la moitié des personnes interrogées est sans abri, hébergée ou mal logée (garnis ou habitations de fortune) ; les trois-quarts de ces personnes vivent en habitation de fortune (communes) depuis plus d'un an.

¹ *En mal de toit - Pierre-André Périssol - Paris, l'Archipel, 1995.*

² *Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté - Avis présenté par Mme Geneviève de GAULLE-ANTHONIOZ - séances des 11 et 12 juillet 1995*

LES « SANS ABRI » ET LES « MAL-LOGES »

France entière (estimation en 1990)

	Nombre de personnes	Nombre d'équivalents logement
LES EXCLUS DU LOGEMENT	202.000	147.000
Sans domicile fixe	98.000	82.000
Abris de fortune	45.000	20.000
Centre d'urgence	59.000	45.000
LES OCCUPANTS DE LOGEMENT DE SUBSTITUTION (meublés, chambres d'hôtel)	470.000	304.000
LES MAL-LOGES	1.576.000	864.000
Habitations mobiles (gens du voyage, etc)	147.000	50.000
Logements hors normes	1.429.000	814.000
ENSEMBLE	2.248.000	1.315.000

NON PRIS EN COMPTE

Foyers de travailleurs	176.000	160.000
Hébergés par des parents ou amis	2.800.000	1.283.000

Source : BIPE

En tout état de cause, l'occupation d'un immeuble, rue du Dragon à Paris, appartenant à la société COGEDIM, le 18 décembre 1994 par l'association « *Droit au logement* » la rencontre de l'abbé Pierre le même jour par Edouard Balladur, Premier Ministre, et la décision prise le 19 décembre par M. Jacques Chirac, alors maire de Paris, de demander la réquisition de 48 logements inoccupés dans le cadre de l'ordonnance de 1945, ont accentué la prise de conscience par l'opinion publique de l'urgence et de la complexité de la situation.

B. LE PLAN D'URGENCE DECIDE PAR LE GOUVERNEMENT

Dans sa déclaration de politique générale du 23 mai dernier, M. Alain Juppé, Premier ministre, a déclaré que « *pour remédier aux détresses les plus immédiates, 10.000 logements d'extrême urgence devront être créés dans les plus brefs délais, avec pour objectif d'être prêts cet hiver* ». Par ailleurs, il a précisé que le Gouvernement lancerait en 1995 un programme de 10.000 logements d'insertion supplémentaires. Ces objectifs sont repris, au

demeurant, dans la lettre de mission envoyée par le Premier Ministre à M. Pierre-André Périssol le 6 juin dernier.

La loi de finances rectificative pour 1995 du 4 août dernier assure la traduction financière du plan d'urgence pour les plus démunis toujours en cours de réalisation. Les moyens du plan d'urgence représentent au total un montant de crédits de 1.300 millions de francs qui se répartissent entre des aides à la pierre pour 90 % et des aides à la personne à hauteur de 10 %.

L'objectif du Gouvernement est ambitieux puisqu'il s'agit bien, à travers la réalisation de ces nouveaux logements, d'apporter une réponse adaptée et durable à des situations humaines et sociales très dégradées.

Les intentions du Gouvernement sont claires : M. Alain Juppé¹ a déclaré qu'il ne s'agissait « *en aucun cas de réaliser de nouveaux ghettos* » et M. Pierre-André Périssol² a souligné qu'il ne voulait pas « *créer quoi que ce soit qui rappelle de près ou de loin les cités d'urgence* ».

Bien au contraire, l'accès au logement d'urgence doit être « le premier pas » qui permette aux plus défavorisés de s'insérer dans un parcours résidentiel.

1. Des objectifs ambitieux

La circulaire interministérielle du 28 juin 1995 relative au programme exceptionnel de logements d'urgence, a précisé aux préfetures les objectifs à promouvoir. Deux principes doivent être respectés :

- d'une part, **assurer une bonne intégration des logements d'urgence et d'insertion dans l'environnement urbain** en favorisant des projets aux dimensions restreintes et implantés de façon diffuse : c'est donc une répartition disséminée des logements dans le tissu urbain qui est préconisée en vue d'éviter un regroupement des ménages en grande difficulté en un même lieu. Cela va de pair avec l'accent mis sur la réhabilitation de l'habitat ancien dans le cadre des opérations de l'Agence Nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

Il est à noter que la circulaire du 28 juin 1995 précitée a précisé le contenu de la notion de **logements d'extrême urgence** : ils sont destinés à l'accueil temporaire de personnes se trouvant, ou menacées de se trouver, à la rue, quelles qu'en soient les raisons (SDF, jeunes en errance, familles expulsées, femmes seules avec enfant...), dans l'attente d'une solution de

¹ Déclaration de politique générale du Premier ministre

² Entretien donné au journal « Libération », 10-11 juin 1995

logement ordinaire ou de logement d'insertion. Le plan d'urgence prévoit également la possibilité de financer la rénovation ou la création des places de structure d'hébergement collectif, notamment dans les CHRS, même s'il s'agit en priorité de fournir une offre alternative à l'hébergement collectif pour certains types de ménage tels que les familles avec enfant.

- D'autre part, **accompagner la création des nouveaux locaux d'un volet d'accompagnement social des personnes démunies** à l'aide d'associations spécialisées capables d'évaluer les situations individuelles ou familiales et d'apporter le soutien sanitaire et social adéquat.

Dès le stade de la conception d'une opération, l'accompagnement social doit être prévu et se décliner de plusieurs manières afin de s'adapter aux besoins des personnes concernées : aide aux démarches administratives dont l'ouverture et le maintien de droits sociaux, action éducative budgétaire du ménage, actions visant à favoriser l'intégration dans le quartier et amélioration de l'accès aux soins.

10 % de l'enveloppe financière du plan d'urgence sont consacrés à ce volet social qui doit donner lieu à la conclusion de conventions d'accompagnement avec les organismes bailleurs ou les associations spécialisées ou caritatives, locales ou nationales.

2. Des procédures innovantes

Pour gagner son pari, le Gouvernement a dû se doter de structures administratives spécifiques et n'a pas hésité à recourir au procédé de la réquisition.

• Ainsi, la circulaire du 28 juin 1995 met-elle en place une **architecture nouvelle** pour agir sur le plan opérationnel.

Des chefs de projets départementaux pour le logement des plus démunis ont été nommés par chaque préfet de département. Ils sont chargés notamment de collecter et de centraliser les informations sur les opportunités immobilières et foncières disponibles, ainsi que d'animer et de coordonner la mise en place du plan à l'aide du *comité de pilotage départemental* réunissant les services de l'Etat concernés, les collectivités locales, les bailleurs et les associations. Au niveau central, la *Mission nationale pour le logement des plus démunis* assure la coordination sur le plan national et répond aux questions techniques ou juridiques posées par les intervenants locaux. Ces structures administratives souples, légères et innovantes semblent faire preuve d'une réelle efficacité.

Ce dispositif conduit à une **intervention plus poussée de l'Etat** dans le respect des lois de décentralisation.

La circulaire du 28 juin 1995 précitée dispose qu'il appartient au préfet du département d'arrêter la répartition des objectifs de création de logements entre les communes, après concertation avec l'association des maires du département, en fonction de la géographie des besoins recensés et des dispositifs existants. Il est demandé également aux préfets d'assurer « *le suivi du respect de leurs objectifs par les communes et les opérateurs* » et dans les cas de non-respect, notamment en cas de refus de permis de construire, de rappeler leurs responsabilités aux responsables concernés.

• Au titre des procédures inhabituelles, il faut également citer le **recours aux réquisitions** : le 28 août dernier, le ministre du logement a annoncé que la procédure de réquisition d'immeubles vides prévue par l'ordonnance de 1945 et qui était demeurée inutilisée depuis le milieu des années 70 serait utilisée pour assurer la mise à disposition de l'équivalent de 500 logements pour le plan d'urgence.

Au 28 septembre, 19 immeubles étaient en cours de réquisition à Paris à ce titre.

3. Des résultats intéressants

Il semble que le Gouvernement soit en passe de gagner le pari qu'il avait lancé en matière d'ouverture de 10.000 logements d'urgence.

Le 18 septembre, M. Pierre-André Périssol a annoncé que moins de quatre mois après le lancement du plan d'urgence, 83 % de l'objectif est d'ores et déjà en voie d'être atteint.

12.000 opportunités immobilières ont été recensées et **8.268 opérations ont été engagées ou étaient sur le point de l'être** (acquisitions foncières ; travaux à l'étude, en cours ou achevés ; réquisitions). 2.995 de ces logements sont situés en région d'Ile-de-France.

DIVERSITE DES OPERATIONS LANCEES AU TITRE DU PLAN D'URGENCE

- 420 logements sont recensés en Ile-de-France dans le patrimoine domanial des grandes entreprises publiques (immeubles de bureaux, foyers, gares, pavillons...);
- 400 logements vacants seront remis en location après réhabilitation sur primes de l'ANAH et 700 logements réhabilités sur financement de l'ANAH dans le cadre des « programmes sociaux thématiques » (PST-Démunis);
- 19 immeubles sont en cours de réquisition à Paris;
- des protocoles d'accord ont été passés entre le ministère du Logement et des entreprises du bâtiment : Bouygues (1.000 logements), SGE et Phénix CIP (2.000 logements dont 900 livrables avant le 15 décembre), Lyonnaise des eaux (expertise pour 1.000 logements), Fédération française des tuiles et briques (dons de matériaux pour 200 logements).
- une convention a été conçue avec la Fondation Raoul Follereau (réalisation de 300 logements en zone urbaine et semi rurale).

Bien entendu, ces logements trouveront leur place dans l'amélioration des moyens mis à la disposition de la campagne hivernale 1995-1996 pour l'accueil et l'hébergement des sans abri.

Le Gouvernement a rappelé que 48.500 places étaient disponibles pour l'hiver 1994-1995 et envisage d'y ajouter, en 1995 et 1996, près de 14.000 lits dont 10.000 logements d'extrême urgence et 7.000 places en CHRS (500 places créées en 1995 et 500 en 1996) et 3.000 places supplémentaires en hébergement d'urgence disponibles en fonction des besoins et des conditions climatiques.

C. UNE MOBILISATION BUDGETAIRE DIVERSIFIEE

Pour faire face à ses engagements, le Gouvernement n'a pas réformé les instruments à sa disposition mais a mobilisé l'ensemble des moyens budgétaires existants, qu'il s'agisse d'aides à la pierre ou d'aides à la personne.

a) Les PLA-très sociaux

Les *prêts locatifs aidés à financement très social* (PLA-TS) ont bénéficié, dans le cadre du collectif du 4 août dernier, de l'inscription de **465 millions de francs supplémentaires** correspondant en volume au financement de 10.000 logements indépendants ou de résidences sociales (logements-foyers) supplémentaires par rapport aux 10.000 prévus en loi de finances initiale.

Les PLA-TS, réservés dans un premier temps aux opérations d'acquisitions avec ou sans travaux (PLA-insertion), ont été étendus par le décret n° 94-549 du 30 juin 1994 à la construction de logements neufs ainsi qu'aux logements ou immeubles cédés à bail emphytéotique et aux opérations d'acquisition et de travaux permettant de transformer en logements des locaux initialement affectés à un autre usage. Le taux majoré de subvention de l'Etat est de 20 % mais peut être porté jusqu'à 25 % par dérogation préfectorale.

Les plafonds de revenus des locataires en PLA-TS sont inférieurs de 60 % au plafond de ressources pour l'accès en HLM et les plafonds de loyer correspondent à 80 % du plafond PLA traditionnel.

Il est à noter que le projet de budget pour 1996 reconduit le principe du financement de 20.000 PLA-TS en année pleine sur la « ligne fongible ».

La consommation de PLA-TS, relativement décevante en 1993 (6.908 logements financés correspondant à 426,4 millions de francs de subventions consommées en PLA-I), a porté en 1994 sur 11.078 logements financés. Ce chiffre devrait être en nette amélioration en 1995, le ministère du logement estimant que le nombre de logements financés devrait tendre vers 20.000 logements.

b) Les crédits relatifs à l'hébergement d'urgence

Les crédits d'urgence destinés à subventionner la réalisation d'opérations d'hébergement d'urgence et de logement temporaire ont été revalorisés de 400 millions de francs de crédits déconcentrés dans le collectif. Ces crédits ont été fixés à 100 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1996.

Cette ligne d'urgence instituée au sein de la « ligne fongible » par la loi du 22 juin 1993 portant loi de finances rectificative pour 1993, avec une dotation initiale de 100 millions de francs, permet de subventionner, au taux maximum de 50 %, les opérations d'hébergement d'urgence et de logement temporaire ayant pour maître d'oeuvre les organismes d'HLM, les SEM, les collectivités locales et leurs groupements, les CCAS, les organismes de droit privé à vocation sociale (SONACOTRA) et les associations oeuvrant dans le domaine de l'insertion par le logement. Il s'agit généralement d'opérations difficilement ou non finançables en PLATS, mais éligibles dans les conditions de droit commun à l'allocation logement.

LES OPERATIONS REALISEES SUR LA « LIGNE D'URGENCE »

Depuis juin 1993, 333 opérations ont été financées sur la « ligne d'urgence » dans 75 départements sur 100 et ont permis la création de 4.812 places ou logements supplémentaires (1.891 en Ile-de-France et 2.921 en Province) ; le taux moyen de subvention est de 39 % (37 % en Ile de France et 43 % en province).

Le coût moyen par logement ou place est de 81.164 francs. Il s'agit à 43 % de la création de structures d'accueil d'urgence (centre d'hébergement, foyers, résidences ou hôtels sociaux). 57 % des opérations sont réalisées par des associations et 31 % par des collectivités territoriales ou des centres communaux d'aide sociale.

c) Une orientation nouvelle donnée à l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH)

L'ANAH accorde des subventions aux propriétaires bailleurs qui effectuent des travaux et qui s'engagent à louer leur résidence pendant dix ans à un locataire qui souhaite en faire sa résidence principale.

Dès le collectif d'août 1995, l'ANAH a fait l'objet d'une rallonge de 591 millions de francs¹, dont 303 millions de francs spécialement destinés à compléter les incitations existantes pour la remise sur le marché des logements vacants en faveur des plus défavorisés.

L'ANAH joue un rôle de plus en plus actif pour développer une offre nouvelle de logements locatifs à vocation sociale. Ainsi, le conseil d'administration de l'ANAH du 11 juillet 1995 a prévu diverses mesures tendant à majorer la subvention versée lorsque le propriétaire privé réalise des travaux d'amélioration ou de réhabilitation dans des logements conventionnés en particulier lorsqu'ils sont inoccupés.

Votre rapporteur a relevé toutefois qu'en 1996, les crédits de l'ANAH sont portés à 2.250 millions de francs, en autorisations de programme, soit une baisse de 11 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995.

Cette diminution est regrettable car l'ANAH joue un rôle important en matière d'amélioration du parc privé notamment au titre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) particulièrement importantes en milieu rural.

En outre, il convient de ne pas oublier que l'ANAH a été créée en même temps que le produit de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB),

¹ Il est à noter toutefois que l'ANAH avait fait précédemment l'objet d'une mesure de redéploiement de crédits à hauteur de 575 millions de francs ; en définitive les crédits se sont établis à 2.476 MF en AP pour 1995.

reversée au budget général ; il importe que le montant de la subvention d'investissement prévu pour l'ANAH ne soit pas progressivement « déconnecté » de l'évolution du projet de la TADB. Le gouvernement fait valoir que, depuis 1988, date de la budgétisation de l'ANAH, 16,3 milliards de francs ont été attribués à l'ANAH tandis que sur la même période les recettes de la TADB se sont élevées à 16,2 milliards de francs.

Il reste que dans les années récentes le décalage s'est accentué entre le produit de la TADB et la subvention d'Etat à l'ANAH et il sera important de veiller à ce que ce « mouvement de ciseaux » n'aille pas en s'aggravant.

LOGEMENTS VACANTS : DES SUBVENTIONS MAJOREES POUR LES REMISES EN LOCATION

A la demande du Gouvernement, l'Agence Nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) a majoré plusieurs de ses subventions pour travaux. Elles sont destinées aux propriétaires privés remettant sur le marché un logement vacant pour le louer à des personnes défavorisées. Trois cas sont envisagés:

- Le propriétaire réalise des travaux d'amélioration dans un logement pour le louer à un prix conventionné, dans le cadre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH). La subvention (35 % à 50 % du montant des travaux) qui lui est versée s'il le loue à une personne bénéficiant de l'aide personnelle au logement (APL) est augmentée d'un *montant forfaitaire de 20.000 F*. Le logement doit être inoccupé depuis le 1er juillet 1994 et le coût des travaux doit s'élever à 100.000 F minimum.
- Le propriétaire fait appel à une association pour remettre en état et louer le logement, l'organisme prenant en charge le versement du loyer. La subvention actuelle pour les légers travaux de remise aux normes (70 % de la dépense, dans la limite de 40.000 F) est alors complétée par une *prime forfaitaire de 10.000 F*. Le logement doit être inoccupé depuis le 1er juin 1995.
- Le propriétaire réhabilite un logement pour le louer dans le cadre d'un programme social thématique (PST). En plus des subventions majorées de l'ANAH (jusqu'à 70 % du montant des travaux), il bénéficiera d'une *prime de 20.000 F*. Le PST permet de réhabiliter le parc privé pour l'accueil de populations défavorisées, dans le cadre d'une convention Etat-ANAH-collectivité locale.

S'agissant encore du secteur de la réhabilitation, votre rapporteur a noté avec satisfaction qu'en revanche, les crédits de la prime à l'amélioration de l'habitat demeuraient fixés à 600 millions de francs.

Ces primes destinées aux propriétaires occupants dont les niveaux de ressources sont modestes et qui souhaitent améliorer le niveau de confort de leur logement, bénéficient en particulier aux ménages installés dans des communes de moins de 2.000 habitants. Le maintien à un bon niveau

témoigne du souci du Gouvernement de prendre en compte la longueur des listes d'attente pour la PAH dans de nombreux départements.

d) Le volet d'accompagnement social du plan : les fonds de solidarité logement

L'aide relative à l'accompagnement social des locataires de logement d'urgence ou d'insertion passe essentiellement par les *Fonds de solidarité logement*. Ces fonds qui sont financés -il faut le rappeler- à égalité par l'Etat et les conseils généraux, ont une compétence très large puisqu'ils accordent des aides destinées aussi bien à permettre l'accès au logement de publics précaires qu'à favoriser le maintien dans les lieux ou à subventionner les associations spécialisées en matière d'hébergement d'urgence.

Les FSL rendus obligatoires par la loi du 31 mai 1990 ont fait l'objet d'une signature de convention dans tous les départements. Les fonds sont financés, outre la dotation d'Etat, par les départements, à même hauteur que la dotation de l'Etat, ainsi que par les caisses d'allocations familiales (59 millions de francs en 1994 soit 10,6 % des dotations), les organismes d'HLM (40 MF soit 6,8 % des dotations) et les communes (30,6 millions de francs en 1994 soit 5,5 % des dotations). Il convient pour être complet d'ajouter les organismes collecteurs du « 1 % logement » et les caisses de mutualité sociale agricole.

En 1994, sur un montant total de dépenses de 845 millions de francs, 765 millions de francs ont été consacrés :

- à l'aide au maintien dans les lieux (338 millions de francs soit 44 % des aides) ;

- à l'aide à l'accès (247 MF soit 32,3 % des aides) ;

- aux missions d'accompagnement social lié au logement (147 millions de francs soit 19,2 % des aides) par l'intermédiaire des bailleurs ou des associations.

53.800 ménages ont bénéficié d'une aide au maintien d'un montant moyen de 6.360 francs et 88.100 ménages ont obtenu une aide à l'accès d'un montant moyen de 3.060 francs.

Fixé à 220 millions de francs en loi de finances initiale pour 1995, la dotation de l'Etat aux FSL a été revalorisée de 110 millions de francs dans le collectif. La dotation dans le projet de budget pour 1996 a été fixé à 250 millions de francs.

D. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION

S'agissant de ce volet, on regrettera peut-être, sur le plan strictement budgétaire, que les dotations de l'ANAH et celles des FSL aient été fixées au plus juste, c'est-à-dire en léger recul au regard notamment du niveau résultant du collectif budgétaire.

En-dehors de cet aspect financier, qu'il soit permis à votre commission d'émettre un vœu et de formuler une recommandation :

- un vœu tout d'abord : **sur un plan qualitatif, il est clair que le succès du plan d'urgence se mesurera à la réussite du rétablissement d'un véritable parcours d'insertion résidentiel** : l'objectif devrait être de ne donner qu'un caractère transitoire au passage dans les locaux d'accueil d'extrême urgence, sans quoi l'on risquerait de créer des facteurs d'exclusion supplémentaire.

Les ménages en situation de dérive sociale accueilli dans ces locaux, destinés à répondre aux détresses les plus immédiates, doivent avoir vocation à intégrer dans un délai normal, soit un logement d'insertion, soit un logement HLM. Si le passage dans un local d'urgence n'était pas transitoire, la rotation dans ces sites se trouverait rapidement freinée et c'est toute la logique d'insertion qui s'en trouverait durablement affaiblie.

- une recommandation ensuite : **des encouragements devraient être donnés pour éviter les phénomènes de vacance dans le parc privé, phénomène sur lequel il faudrait disposer d'éléments d'analyse plus précis.**

En effet, selon l'enquête générale réalisée par l'INSEE lors du recensement de 1990, 1.895.000 logements seraient vacants sur la France entière, soit 7,2 % du parc et le nombre de ces logements atteindrait 311.494 en Ile-de-France soit 6,6 % des logements franciliens. Toujours selon l'INSEE, les 118.000 logements vacants parisiens représenteraient 9,1 % du parc parisien.

Il est à noter que les sources ne sont pas toujours concordantes : pour la seule ville de Paris, le fichier EDF des logements vacants depuis moins de trois ans fait ressortir 78.000 logements inoccupés tandis que le fichier de la taxe d'habitation fait apparaître 142.000 vacances.

Encore, faut-il noter **que la notion de vacance mériterait souvent d'être explicitée** puisqu'elle peut correspondre à un délai normal entre deux locataires ou encore à la nécessité d'effectuer des travaux avant de relouer. Mais il peut s'agir aussi d'une vacance à *caractère géographique* dans les

zones où la demande locative est faible, d'une *vacance de vétusté* lorsqu'il s'agit d'un logement qui n'est pas en état d'être mis sur le marché, ou encore d'une *vacance de sécurité* lorsqu'une personne âgée laisse vide un appartement afin de le maintenir disponible pour ses enfants.

Il conviendrait d'affiner les analyses dont on dispose sur le phénomène de la vacance. Ceci permettrait sans doute de mettre en place des dispositifs incitatifs innovants à l'image de celui qui a été mis en place dans la région d'Ile-de-France en 1995. Le Conseil régional attribue une prime de 10.000 francs à tout propriétaire bailleur possédant au moins trois logements locatifs qui accepte de louer un logement de plus de 20 mètres carrés vacant depuis au moins le 31 décembre 1993.

II. LA REFORME DE L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE

La seconde innovation de ce budget réside dans la mise en place de la réforme de l'accèsion à la propriété. Après avoir rappelé les grandes lignes du dispositif, en insistant sur ses aspects sociaux, votre rapporteur en examinera les implications budgétaires puis les éléments qui mériteraient une certaine amélioration.

A. LES GRANDES LIGNES DU NOUVEAU DISPOSITIF

Avec la mise en oeuvre de l'avance à taux zéro ou « prêt à 0 % », le Gouvernement a mis en oeuvre, en cinq mois, l'un des engagements du Président de la République lors de la campagne électorale : lors du débat télévisé¹ entre les deux candidats du second tour de l'élection présidentielle, le 2 mai 1995, M. Jacques Chirac avait en effet déclaré vouloir instituer pour les ménages qui gagnent entre 1,5 et 3 fois le SMIC une « *aide directe d'apport personnel* d'un montant de l'ordre de 120.000 francs à taux zéro pour une famille de deux enfants ». Il prévoyait en outre de tenir compte « *de l'accident social, chômage ou divorce, en rééchelonnant, le cas échéant, la dette de celui qui est titulaire du prêt* ».

Le dispositif mis en place s'avère assez proche de celui qui avait été projeté. Il est vrai que le mécanisme du prêt aidé pour l'accèsion à la propriété (PAP), malgré l'impulsion budgétaire nouvelle qui lui avait été redonnée à partir de mars 1993, pouvait soulever des doutes tant du point de vue de l'efficacité que de celui de la justice sociale.

¹ *Compte rendu intégral du débat, le Monde, jeudi 21 mai 1995*

1. L'essoufflement du prêt PAP

S'agissant de l'efficacité, le prêt PAP instauré dans le cadre de la réforme d'ensemble des aides publiques de 1977, a subi le contrecoup du maintien durable du taux d'intérêt réel élevé et des mesures de restriction budgétaire. Le volume des prêts PAP distribués, qui était de 180.000 en 1978, est passé à 144.000 en 1983 et à 51.000 en 1989. Depuis mars 1993, grâce aux mesures prises en matière de relèvement des plafonds de ressources et à l'abondement des crédits relatifs aux prêts PAP, le nombre de PAP distribués s'est établi à 43.202 en 1993 et à **54.471 en 1994**, sans retrouver les niveaux atteints lors de la mise en route de ce dispositif.

Du point de vue social, l'accès au prêt PAP était devenu de plus en plus difficile pour les candidats à l'accession à la propriété dont les revenus sont les plus faibles : le niveau élevé des taux d'intérêt consentis au regard du rythme de l'inflation, la mise en place de dispositifs de remboursement à annuités constantes en raison de la multiplication des cas de surendettement des particuliers dans le cadre du régime d'annuités progressives, et enfin, l'obligation de mobiliser un apport personnel, en complément du prêt PAP, ont eu pour conséquence de rendre les prêts PAP de moins en moins accessibles aux familles les plus modestes.

Une enquête réalisée par *l'Agence nationale d'information sur le logement* (ANIL) fait ainsi apparaître que la proportion de candidats à la propriété parmi les propriétaires d'HLM est tombée de 39 % à 28 % entre 1988 et 1992. La fraction des ménages disposant de moins de 50.000 francs d'apport personnel est passée de 53 % à 23 % sur la même période.

L'apport personnel moyen mesuré par les agences départementales d'information sur le logement, était de 140.000 francs, soit en moyenne le quart de la valeur de l'investissement immobilier, ce qui constitue un taux élevé.

Face à l'essoufflement des prêts PAP, une alternative devait se dessiner : elle a pris la forme du prêt à taux zéro.

2. Les caractéristiques du prêt à taux zéro

Le prêt à taux zéro a été mise en place par voie réglementaire par décret n° 95-1064 du 29 septembre 1995¹ et par arrêté du 2 octobre 1995². Le Gouvernement a tenu à ce que le Parlement en soit particulièrement informé en prévoyant la tenue d'un débat devant chacune des deux Assemblées sur la réforme de l'accèsion sociale à la propriété le 3 octobre 1995 à l'Assemblée nationale et le 11 octobre 1995 au Sénat.

Le montant de l'avance remboursable sans intérêt pour l'accèsion à la propriété d'une résidence principale devrait être, en moyenne, de 120.000 francs. Le plafond du montant du prêt à taux zéro est modulé en fonction de la taille de la famille et de la localisation géographique de l'acquisition ; le montant maximum du prêt varie de 180.000 francs pour un couple ayant au moins quatre enfants en Ile-de-France à 70.000 francs pour une personne seule en province. Le niveau moyen estimé de 120.000 francs correspond à un couple avec deux enfants résidant en province. En outre, le montant du prêt est plafonné à 20 % du coût de l'opération et à 50 % du montant des autres prêts concourant à l'opération, soit le tiers de l'endettement total du bénéficiaire. Cette dernière condition vise à garantir que l'aide est bien un facteur déclenchant de l'opération et à éviter la possibilité d'un « effet d'aubaine ».

Les **bénéficiaires** du nouveau dispositif sont les accédants à la propriété dont les ressources ne dépassent pas un plafond fixé par arrêté calculé en fonction du nombre de personnes composant le ménage et de l'implantation géographique du logement. Ce plafond est fixé par référence à un revenu net mensuel en 1995 correspondant au maximum à six fois le SMIC, soit 30.000 francs pour un ménage de trois enfants et plus résidant en Ile-de-France (soit 248.500 francs de revenu imposable net en 1993) et au minimum à trois fois le SMIC, soit 30.000 francs, pour un célibataire installé en province (soit 124.300 francs de revenu imposable net en 1993). Pour un ménage avec un enfant résidant en province, le plafond correspond à 4,5 fois le SMIC, soit 22.500 francs par mois (186.400 francs de revenu net imposable en 1993).

Le prêt à taux zéro peut être accordé soit pour la construction et l'acquisition d'un logement neuf, soit pour l'acquisition d'un logement

¹ décret n° 95-1064 du 29 septembre 1995 modifiant le code de la construction et de l'habitation et portant création d'une aide de l'Etat à l'accèsion à la propriété pour l'acquisition d'une résidence principale, JO du 30 septembre 1995

² arrêté du 2 octobre 1995 relatif aux conditions d'octroi de l'avance aidée par l'Etat pour l'acquisition d'une résidence principale en accèsion à la propriété, JO du 3 octobre 1995

ancien, à condition que le montant des travaux d'amélioration soit au moins égal à 35 % du coût total de l'opération, c'est-à-dire 54 % du prix de l'acquisition.

Le logement doit être occupé à titre de **résidence principale** de manière effective dans le délai maximum d'un an suivant la déclaration d'achèvement des travaux ou l'acquisition. Ce délai peut être porté à six ans lorsque le logement est destiné à être occupé par le bénéficiaire du prêt dès sa mise à la retraite à la condition qu'il soit loué à des locataires répondant aux conditions de ressources pour être éligibles au prêt à taux zéro.

Le réseau de distribution est élargi par rapport au prêt PAP. Alors que ce dernier ne pouvait être accordé que par le Crédit foncier de France et le Crédit immobilier de France, le prêt à taux zéro est distribué par tous les établissements de crédit ayant préalablement passé une convention avec l'Etat.

L'aide n'est pas contingentée : un établissement de crédit n'a pas l'obligation d'accorder l'avance à un ménage dont il considère qu'il présente un risque trop élevé. Inversement, un accédant est libre du choix de l'établissement de crédit auquel il s'adresse pour bénéficier de l'avance.

3. Le caractère social de la nouvelle aide

Il convient de s'interroger sur le caractère social du nouveau dispositif. L'objectif du Gouvernement est de distribuer 120.000 avances à taux zéro (contre 30.000 à 50.000 prêts PAP par an en moyenne) et de soutenir ainsi trois accédants à la propriété sur quatre, au lieu d'un accédant sur quatre dans le précédent dispositif. Il ne faudrait pas que les ménages aux revenus les plus modestes soient désavantagés par l'élargissement de la fourchette de revenu ou encore, que les préoccupations liées à l'efficacité économique du dispositif d'aide à l'accession à la propriété ne l'emportent sur l'objectif de justice sociale.

En réalité, le prêt à taux zéro apparaît comme plus juste que le PAP en raison du mécanisme de différé d'amortissement prévu pour son remboursement et du dispositif de sécurisation des accédants qui l'accompagne.

a) *Le différé d'amortissement*

Pour alléger l'effort des ménages accédant et solvabiliser les plus modestes d'entre eux, le remboursement du prêt à taux zéro est fortement modulé selon les revenus. Pour les ménages dont le revenu net imposable en

1993 n'excède pas 82.900 francs, le remboursement s'effectue en quatre ans après le remboursement du prêt principal, soit 17 ans après la date d'acquisition. Pour les ménages dont les ressources sont inférieures à 103.600 francs en revenu net mensuel, le différé porte sur 75 % de la somme empruntée et le remboursement est effectué en trois ans.

Ce dispositif a un double effet positif : tout d'abord, il équivaut, pour les ménages les plus modestes, à compenser les conséquences financières de l'absence d'un apport personnel significatif ; ensuite, il conduit du point de vue de l'établissement financier, à tenir compte d'un taux d'effort légèrement inférieur à celui qui aurait été calculé dans le cadre d'un prêt PAP.

Les documents publiés par le ministère du logement font apparaître que, pour une famille avec deux enfants, gagnant 12.000 francs net mensuel, qui procède à une acquisition en province d'un montant de 600.000 francs, le taux d'effort sera de 28,1 % à l'aide du prêt « à 0 % » contre 30,7 % dans le cadre d'un prêt PAP.

b) Le dispositif de sécurisation

Par ailleurs, la réforme est assortie d'un double « filet de sécurité » destiné à sécuriser les accédants à la propriété contre le risque du chômage. Les personnes ayant financé leur acquisition avec un prêt d'accession sociale (PAS) bénéficieront de deux mesures :

- à compter du dixième mois de chômage indemnisé, leur mensualité de remboursement sera **réduite d'un tiers pendant quinze mois** ; l'aide ainsi consentie est remboursable sans intérêt, les prêts ayant fait l'objet de la réduction de mensualité ;

- en cas d'insolvabilité au-delà des deux années de couverture, le titulaire bénéficiera d'une priorité d'attribution pour un logement HLM.

Ce dispositif, qui doit être mis en place après signature d'une convention avec les représentants des organismes gestionnaires du « 1 % logement », vise à garantir que le candidat à la propriété ne se trouve pas, en cas de chômage, dans une situation moins avantageuse que celle qui aurait été la sienne s'il était demeuré locataire.

B. LES IMPLICATIONS BUDGETAIRES DU NOUVEAU DISPOSITIF

Dès la loi de finances rectificative du 4 août 1995, le Gouvernement a créé un compte d'affectation spéciale intitulé « Fonds pour l'accession à la propriété » qui comprend en recettes la participation budgétaire de l'Etat ainsi

qu'une contribution versée par les organismes habilités à recueillir la participation des employeurs au titre du 1 % logement.

Dans le budget pour 1996, **7,8 milliards de francs sont prévus au titre du financement du prêt à taux zéro :**

- 6,9 milliards de francs d'autorisation de programme et 3,2 milliards de francs de crédits de paiement proviennent du budget de l'Etat et sont inscrits en dépenses du ministère du logement. Cela correspond en autorisation de programme au financement de 106.000 avances (le coût budgétaire moyen d'une avance à taux zéro est estimé à 65.000 francs) ;

- 900 millions de francs proviennent d'un versement des fonds du 1 % logement. Ils correspondent au financement de 16.000 avances.

Sur ce point, il convient de préciser que l'article 16 du projet de loi de finances institue une contribution nouvelle des organismes collecteurs du « 1 % » égale à 6,8 % de l'ensemble des ressources des organismes collecteurs, c'est-à-dire assise sur les versements des employeurs au titre de la collecte et les remboursements des prêts consentis dans le passé à ces mêmes collecteurs.

Il convient de rappeler que lors de l'examen de la loi de finances pour 1995, il avait été prévu d'effectuer, dans le cadre d'une convention, un prélèvement de 1 milliard de francs sur le fonds de roulement des organismes collecteurs du « 1 % » en participation au financement des aides à la personne. Ce prélèvement a finalement été effectué sous la forme d'une contribution exceptionnelle de 1.000 millions de francs destinée à abonder le « Fonds pour l'accession à la propriété » institué dans la loi de finances rectificative pour 1995. La loi de finances pour 1996 reconduit donc, à titre permanent, la contribution demandée aux CIL.

Même si, le Gouvernement fait valoir que le nouveau prélèvement serait modeste au regard du montant des ressources disponibles du CIL prévues de 1996 à 1999 qui devrait s'établir à 13 milliards de francs en moyenne, **il est important de souligner le rôle important du 1 % logement pour l'accession au logement des salariés. Il serait dangereux pour l'avenir de rentrer dans une logique qui consisterait à ponctionner de manière systématique les CIL des sommes que l'Etat ne peut plus assumer directement sur les fonds budgétaires, au titre de l'aide à la pierre.**

Pour le budget de l'Etat, il est prévu que le financement du nouveau dispositif s'effectue par un redéploiement, à coût budgétaire constant, en tenant compte des dépenses antérieurement consenties au titre du prêt PAP et

du coût fiscal de diverses mesures d'incitation prévues en matière immobilière.

Les avantages fiscaux supprimés sont les suivants :

- l'application d'un taux réduit de TVA de 5,5 %, au lieu de 20,6 %, sur les acquisitions de terrain à bâtir par les bénéficiaires d'un PAP;
- l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant dix ans des logements neufs financés à l'aide d'un prêt PAP ;
- la déduction d'intérêt d'emprunt pour l'acquisition d'un logement neuf.

Il est à noter que le projet de budget pour 1996 réserve l'inscription de crédits de paiement à hauteur de 1,7 milliard de francs pour les prêts PAP déjà engagés.

Enfin, dans la mesure où l'avance a vocation à être complétée pour la plupart des ménages à revenu faible ou modeste, par un prêt à l'accession sociale (PAS), les crédits du *Fonds de l'accession sociale à la propriété* (FGAS) sont revalorisés par une dotation de **220 millions de francs**.

Il convient de rappeler que le prêt à l'accession sociale (PAS) garanti par le FGAS créé par la loi de finances pour 1993, est un prêt conventionné réservé à des ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources déterminés en fonction de la composition du ménage, du nombre d'actifs et du lieu d'implantation du logement.

Le PAS présente deux avantages : tout d'abord, le taux d'intérêt plafond du PAS est inférieur à celui des prêts conventionnés (PC) classiques ; ainsi, la marge des PAS est diminuée de 0,6 point en moyenne. Ensuite, le FGAS compense toute perte subie par le prêteur en cas d'impayés sur le PAS dès lors que l'établissement de crédit a adhéré au Fonds.

Après des débuts hésitants, puisque 8.748 PAS seulement ont été distribués sur le second semestre de 1993, le PAS a connu une montée en régime satisfaisante. En 1994, 39.699 PAS ont été placés, chiffre qui devrait encore augmenter après la mise en place de l'avance à taux zéro, ce qui justifie la mesure nouvelle d'abondement des crédits prévue pour 1996.

C. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION

La réforme de l'accession sociale à la propriété par la mise en place de l'avance à taux zéro, préparée dans un délai remarquablement court, est

positive puisqu'elle met en place une prime unique à la fois **plus simple** à comprendre, **plus juste** socialement car mieux adaptée aux besoins des ménages les plus modestes, et **plus efficace**, car plus largement distribuée. Il s'agit d'une réponse pertinente au problème posé depuis plusieurs années par l'essoufflement du dispositif des prêts PAP.

Il convient évidemment d'attendre les premiers bilans de l'attribution des prêts à 0 % pour savoir si les résultats seront à la hauteur de l'intérêt que ce produit semble susciter aujourd'hui.

Ce dispositif peut néanmoins appeler d'ores et déjà deux observations.

1. L'assouplissement nécessaire du prêt à taux zéro pour les acquisitions dans le parc ancien

Tout d'abord, une interrogation subsiste sur le fait de savoir si les règles d'attribution du prêt ne sont pas excessivement restrictives quant à l'achat de logements anciens, lorsqu'elles prévoient que les travaux de grosse réparation devront représenter 54 % du montant de l'acquisition.

Beaucoup de professionnels estiment que la rénovation lourde d'un logement dépasse rarement 20 % de la valeur de celui-ci, ce qui conduit à penser que beaucoup d'opérations, en particulier en centre-ville, seront exclues de la mise en oeuvre du dispositif.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger que, s'agissant des acquisitions dans les centres urbains, en particulier à Paris ou dans les départements limitrophes, les prix moyens seront très vraisemblablement assez supérieurs aux prix maximaux des opérations éligibles prévues par l'arrêté du 2 octobre 1995 (900.000 francs en Ile-de-France pour un ménage ayant quatre enfants au moins).

S'il est légitime de veiller à ce que la réforme permette de relancer la construction neuve et l'emploi, il ne faut pas négliger pour autant que l'achat dans l'ancien par des ménages à revenus modestes permet à la fois d'alléger les tensions sur le marché locatif social, en libérant des logements dont le loyer est faible, et de répondre, dans une certaine mesure, à un souci de diversité de l'habitat en particulier dans les centres urbains.

Au demeurant, le fait que près de 65 % des PAS ont été utilisés de 1993 à la mi-1995 pour financer l'acquisition de logements anciens sans travaux, semble confirmer qu'il existe une réelle demande des ménages à revenus moyens ou modestes en ce domaine. Il serait regrettable que l'objectif

annoncé par le Gouvernement de distribuer 20 % des avances à taux zéro pour des acquisitions dans le parc ancien -objectif que l'on pourrait réviser à la hausse- soit contrecarré par des conditions trop restrictives en matière de travaux.

2. Le renforcement souhaitable du dispositif de sécurisation

La seconde observation concerne le dispositif de sécurisation des accédants. Il constitue un élément intéressant de la réforme puisqu'il paraît de nature à renforcer la confiance en l'avenir des accédants à la propriété qui ont subi les répercussions psychologiques de la multiplication des cas de surendettement des ménages constatés à partir de 1990. En l'état actuel, le dispositif offre une « visibilité » sur les deux années qui suivent une éventuelle mise au chômage pour les candidats accédant à la propriété.

Cela sera-t-il suffisant pour déclencher un passage à l'acte de la part des ménages les plus hésitants ? Il s'agit d'un progrès important qui mériterait sans doute d'être encore développé et renforcé -peut-être dans le cadre plus large d'une forme « d'assurance chômage »- pour protéger les salariés les plus vulnérables.

III.LA PARTICIPATION ACCRUE DES LOGEMENTS HLM AU MAINTIEN DU NIVEAU DU PROGRAMME DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX.

Le parc HLM est au coeur du dispositif du logement pour les ménages modestes.

Il est estimé à 3.400.000 logements, soit 40 % du parc locatif français et abrite 9 millions de locataires. 33 % de ces locataires se situent dans le quart de la population la plus défavorisée en 1995 contre 12,3 % en 1973. Plus de la moitié des nouvelles attributions est effectuée en faveur de ménages disposant de ressources inférieures à 60 % du plafond réglementaire, ce qui correspond à moins de 8.200 francs de revenus nets mensuels pour un ménage dont le conjoint est actif, avec un enfant.

C'est dire la mission sociale assurée par les organismes HLM aussi bien vis-à-vis des personnes à revenus moyens que des titulaires du RMI ou des familles monoparentales.

Le projet de budget pour 1996 se caractérise par le maintien à un niveau important du programme de logements locatifs sociaux accompagné de

l'instauration d'une contribution sur les organismes HLM assise sur le montant des surloyers.

A. LE MAINTIEN DE L'EFFORT EN MATIERE DE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

1. Les objectifs du budget 1996

L'instrument budgétaire privilégié en matière de construction de logements locatifs sociaux est la ligne budgétaire dite ligne fongible qui permet de financer les *prêts locatifs aidés* (PLA) et les *primes à l'amélioration des logements à usage locatif et social* (primes PALULOS) : cette ligne budgétaire est maintenue à un niveau élevé puisqu'elle s'élèvera en autorisations de programme à 5,5 milliards de francs pour 1996 contre 5,45 milliards de francs en 1995.

Ce montant permettra tout d'abord de financer 80.000 PLA en 1996, soit un niveau proche des 85.000 PLA inscrit en loi de finances pour 1995. Comme on l'a vu, le niveau des PLA très sociaux au nombre de 20.000, restera identique à celui prévu en 1995.

Le Fonds d'aménagement de la région d'Ile-de-France (FARIF) fera l'objet d'un prélèvement de 560 millions de francs, comme l'année dernière, pour faciliter le montage des dossiers dans une zone caractérisée par des coûts fonciers élevés.

De plus, la ligne « fongible » financera 120.000 primes PALULOS conformément à la convention signée le 17 janvier 1995 entre le Gouvernement et l'Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM (UNFOHLM) qui vise à la réhabilitation de 600.000 logements sur cinq ans (1995-1999).

2. Les observations de votre commission

Le dispositif d'aide à logement locatif appelle deux observations.

- Tout d'abord, il conviendra d'examiner avec beaucoup d'attention l'évolution de l'écart entre les montants engagés en loi de finances et la consommation effective des crédits.

Selon les calculs effectués par l'Union nationale des HLM le montant moyen des autorisations de programme budgétaires unitaires auraient

été sensiblement sous-évalués de 20 % en moyenne pour les PLA et de 7 % pour les PALULOS. Il serait regrettable que l'affichage en loi de finances diverge excessivement des possibilités de mise en oeuvre sur le terrain.

- Ensuite, s'agissant des PLA financés par un prêt du Crédit Foncier de France, adossé aux ressources du marché, il apparaît que le « bouclage » financier requiert de manière accrue l'intervention du « 1 % » logement ainsi que le versement d'une subvention par la collectivité locale.

Or, compte tenu des montants de loyers requis pour assurer la viabilité de l'opération en fin de parcours, il apparaît que les conditions de ressources que doivent respecter réglementairement les locataires ne sont plus adaptées, malgré les modulations déjà mises en place, à la réalité de la demande locative exprimée. Une réflexion devrait être engagée sur le PLA-CFF pour permettre à ce produit de financer des logements s'adressant à une gamme plus élargie de locataires en terme de ressources dès lors que la collectivité locale aurait pris sa part dans le montage financier de la construction.

B. UNE CONTRIBUTION ACCRUE DES ORGANISMES D'HLM AU BUDGET

Le maintien à niveau du programme de construction va de pair -il est vrai- avec une contribution accrue des organismes HLM au budget de l'Etat.

L'article 9 du projet de loi de finances pour 1996 institue en effet une contribution assise sur les logements sociaux occupés par des locataires dépassant de 40 % au moins les plafonds de ressources réglementaires. Il prévoit en outre, dans sa rédaction initiale, un prélèvement exceptionnel, égal à 33,33 % des produits financiers des organismes d'HLM en 1995, disposition qui a été **supprimée par l'Assemblée nationale en première lecture.**

1. Le régime actuel des surloyers

S'agissant des surloyers, il convient de rappeler que le code de la construction et de l'habitation (*article L. 44-1*) dispose que, pour l'attribution des logements ouvrant droit à l'APL et gérés par les organismes d'HLM, il doit être tenu compte notamment u niveau des ressources des ménages dans des conditions fixées par décret.

Le droit au maintien dans les lieux permet aux personnes dont les revenus viennent à dépasser les plafonds postérieurement à leur entrée dans le

logement HLM, de conserver leur logement. En contrepartie, la loi prévoit le versement d'une indemnité appelée supplément de loyer ou surloyer.

Depuis l'intervention de l'article 36 de la loi du 23 décembre 1986 (*article L. 441-32 du code de la construction et de l'habitation*), le surloyer perd le caractère obligatoire qui lui avait été conféré lors de son instauration par un décret du 31 décembre 1958. C'est aux organismes HLM qu'il appartient de mettre en oeuvre un surloyer en établissant un barème par immeuble ou groupe d'immeubles, soumis à l'agrément du Préfet, en tenant compte de l'importance du dépassement de plafond de ressources, du loyer acquitté ainsi que du nombre et de l'âge des personnes vivant au foyer.

Sur le terrain, la situation n'apparaît pas très satisfaisante du point de vue de l'équité sociale : selon l'enquête logement réalisée en 1992 par l'INSEE, dans le parc HLM, 769.000 ménages sur 3.400.000, soit un peu moins du quart (22,5 %), dépasseraient les plafonds de ressources réglementaires.

Face à cette situation, les organismes HLM, le plus souvent dans le souci de favoriser une certaine diversité sociale dans leur parc, n'opèrent pas systématiquement la mise en place d'un barème des surloyers. En 1991, on estimait à 50 % la proportion d'organismes HLM qui appliquaient le surloyer, ce taux passant toutefois à 75 % en Ile-de-France. Le supplément de loyer était en moyenne dû par 10 % des locataires dans les organismes ayant institué le surloyer.

2. Le dispositif proposé

L'article 9 précité institue 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'année d'imposition, excède de **40 % au moins**, les plafonds de ressources prévus pour l'attribution des logements HLM.

Ce prélèvement trouve sa contrepartie dans l'obligation qui sera faite par voie législative aux locataires concernés d'acquitter un « *supplément de loyer de solidarité* » aux bailleurs sociaux. Le projet de loi (n° 2319 Assemblée nationale) relatif au supplément de loyer de solidarité a été déposé le 31 octobre dernier devant l'Assemblée nationale qui devrait prochainement l'examiner.

Le tarif de la contribution est fixé, **par logement et par an**, à :

- 0 franc dans les quartiers en difficulté,

- 2.500 francs par an à Paris et dans les communes limitrophes,
- 2.100 francs dans les autres communes de l'agglomération parisienne et les communes des zones d'urbanisation et des villes nouvelles de la région parisienne,
- 1.700 francs pour les logements situés dans le reste de la région d'Ile-de-France, les agglomérations de plus de 100.000 habitants, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors de la région d'Ile-de-France,
- 400 francs sur le reste du territoire national.

Dans un souci de progressivité, ce tarif est majoré de 50 % pour les ménages dont les ressources dépassent de plus de 60 % les plafonds réglementaires. L'Assemblée nationale, lors de l'examen du texte en première lecture, a ajouté une majoration de 100 % pour les contribuables dont les ressources excèdent de 80 % le plafond.

Au total, la mesure devrait toucher 220.000 logements dont 30.000 logements à Paris et 48.000 logements en province hors villes nouvelles et agglomérations de plus de 100.000 habitants. Une taxe progressive concernerait 123.000 ménages.

Le rendement de la taxe devrait être de 400 millions de francs par an.

3. Les observations de votre commission

L'institution du supplément de loyer de solidarité et de la contribution afférente sur les organismes d'HLM n'apparaît pas excessive au regard des ressources des personnes concernées qui bénéficient depuis de nombreuses années de logements sociaux dont les loyers sont avantageux au regard du marché locatif privé et qui, pour leur construction, ont bénéficié d'une subvention de l'Etat et d'un prêt à taux réduit.

Cela étant, il conviendra de laisser une **marge de liberté aux organismes d'HLM pour opérer les ajustements nécessaires dans la fixation des barèmes** au niveau local, sous réserve du respect du versement du montant total de la contribution qui leur est imputable en fonction des critères d'assiette fixés par la présente loi de finances.

Par ailleurs, il convient de **se féliciter du renoncement à la contribution exceptionnelle de 600 millions de francs sur les produits financiers** qui serait intervenu alors que la montée des charges de remboursement des prêts à taux progressifs contractés par les organismes

d'HLM va faire peser une charge de plus en plus lourde sur leur trésorerie d'ici à 1998.

En revanche, le reversement au budget de l'Etat du produit du supplément de loyer de solidarité de sommes versées par les organismes d'HLM mais perçues auprès de leurs locataires, sans qu'il soit établi de liens avec les actions en faveur du logement, n'est pas entièrement satisfaisant.

On peut se demander s'il ne serait pas opportun pour le Gouvernement de faire exception en ce cas au principe de l'unité budgétaire de l'Etat, pour **mieux faire apparaître le lien qui devrait exister entre le montant des surloyers exigés des ménages les plus aisés en logement HLM et les programmes de construction de logements très sociaux pour les plus démunis.**

Un compte spécial du Trésor pourrait être créé qui reprendrait en recettes la contribution des HLM et des autres organismes bailleurs au titre des surloyers et qui permettrait le financement complémentaire des Fonds de solidarité logement ainsi que d'un prêt à taux réduit pour le financement des logements en PLA d'insertion.

IV. LA QUESTION DU FINANCEMENT A LONG TERME DU RYTHME RAPIDE DE L'EVOLUTION DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

A. UNE VIVE PROGRESSION

La contribution de l'Etat aux aides personnelles au logement se décompose en deux dotations :

- une dotation au *Fonds national de l'habitat* (FNH) qui verse l'APL. Cette dotation s'élèverait à 13,086 milliards de francs pour 1996 soit une diminution de 4,8 % par rapport à la dotation prévue en LFI 1995. Cette baisse est imputable à **une économie prévisionnelle de 900 millions de francs** par des mesures d'économie et de rationalisation sur le barème 1995 ;

- plus préoccupante est la vive progression de la dotation au *Fonds national d'aide au logement* (FNAL) qui passerait de 12,4 milliards de francs en 1995 à 14,3 milliards de francs en 1996, soit une *hausse de 15,7 %* imputable à une forte augmentation du nombre d'allocataires. Cette hausse est d'autant plus « spectaculaire » que le budget pour 1996 intègre également une économie de 1,4 milliard de francs au titre des mesures de rationalisation des barèmes.

En 1994, l'APL dans le cadre du FNH, a concerné 2,728 millions de bénéficiaires et a représenté un montant total de 35,7 milliards de francs. L'ALS qui transite par le FNAL a représenté, en 1994, un montant total de dépenses de 19 milliards de francs pour 1,953 million de bénéficiaires.

Bien qu'elle ne fasse pas l'objet d'une subvention budgétaire, il faut évoquer l'allocation familiale de logement qui représente 14,9 milliards de francs.

La généralisation du « bouclage » des aides à la personne à l'ensemble du territoire, effective depuis le 1er janvier 1993, le développement du chômage et de la précarité et l'augmentation du parc de logements pris en compte ont entraîné une véritable explosion des dépenses de prestations d'aides personnelles au logement.

B. LE RAPPORT « CHOUSSAT »

Il convient de rappeler, qu'à l'initiative du Gouvernement, le 29 avril 1994, une mission d'évaluation et de réflexion sur les aides personnelles au logement et sur leurs perspectives d'évolution à moyen terme, a été confiée à M. Jean Choussat, inspecteur général des finances.

Selon la réponse au questionnaire budgétaire, le rapport de M. Jean Choussat, qui n'a pas été rendu public, constate le caractère redistributif prononcé des aides à la personne et préconise en conséquence que les efforts indispensables de maîtrise de la dépense sociale portent prioritairement sur d'autres secteurs, notamment sur les prestations distribuées sans aucune condition de ressources telles les allocations familiales.

Toutefois, il souligne que les dysfonctionnements propres aux aides personnelles pourraient être corrigés, il pourrait s'agir notamment :

- de fusionner les trois types d'aides à la personne en barème unique ;
- de prendre en compte l'ensemble des ressources des bénéficiaires, que celles-ci proviennent ou non de transferts sociaux, pour mettre un terme à des inégalités choquantes ;
- de vérifier que les bénéficiaires s'acquittent personnellement d'une partie de leur charge de logement en instaurant un taux d'effort minimal ;
- d'essayer d'expurger du système des aides à la personne des dispositions qui contribuent à d'autres politiques, notamment sociales et familiales, sans lien direct avec la politique du logement ;

- de revoir les modalités de versement de ces aides aux étudiants ;

- de mieux asseoir le financement des aides en simplifiant le système actuel tout en conservant la mixité des origines, budgétaire et extrabudgétaire, et en recourant notamment à un financement basé sur la CSG.

La stabilisation des aides personnalisées au logement apparaît comme une garantie de leur pérennisation. C'est pourquoi il importe que le Gouvernement prenne, en ce domaine, les mesures nécessaires, le cas échéant, après concertation avec les partenaires sociaux et les responsables de la gestion des aides personnelles au logement.

*

* *

Sous réserve de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au logement social et contenus dans le projet de loi de finances pour 1996.