

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

## AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur  
le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE  
NATIONALE,

TOME XIV

LOGEMENT

Par M. William CHERVY,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, *vice-présidents* ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, *secrétaires* ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Raymond Cayrel, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marqués, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pouchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10<sup>e</sup> législ.) : 536, 580, 585 et T.A. 66.

Sénat : 100, 101 (annexe n° 33), 105 (tome XI) (1993-1994).

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
<b>I. LA CRISE DE L'ACTIVITÉ DU BÂTIMENT ET LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LE PLAN DE RELANCE</b> .....	<b>9</b>
<b>A. UNE CONJONCTURE TRÈS DÉPRIMÉE</b> .....	<b>9</b>
<b>1. La construction neuve</b> .....	<b>9</b>
<b>2. La réhabilitation</b> .....	<b>11</b>
<b>B. LE PLAN DE RELANCE DE MAI 1993</b> .....	<b>13</b>
<b>C. LES PREMIERS SIGNES D'UNE REPRISE</b> .....	<b>15</b>
<b>II. LE PROJET DE BUDGET POUR 1994: LA CONFIRMATION DE L'EFFORT DE L'ETAT</b> .....	<b>17</b>
<b>A. L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ</b> .....	<b>17</b>
<b>B. LE SECTEUR LOCATIF</b> .....	<b>18</b>
<b>C. LES AIDES PERSONNELLES</b> .....	<b>19</b>
<b>D. L'ENTRETIEN-RÉNOVATION</b> .....	<b>21</b>
<b>1. L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)</b> .....	<b>22</b>
<b>2. La prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) et la résorption de l'habitat insalubre</b> .....	<b>22</b>
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>23</b>

Mesdames, Messieurs,

Traditionnellement jointes aux crédits de l'urbanisme, les dotations en faveur du logement font l'objet, dans le projet de loi de finances pour 1994, d'un fascicule budgétaire particulier. Cette nouvelle présentation est la conséquence de la création, dans le nouveau Gouvernement, d'un ministère du Logement distinct de celui de l'Équipement.

Ce nouveau fascicule budgétaire rassemble les dotations destinées à l'habitat et la construction ainsi que celles qui sont affectées aux actions de recherche et, notamment, au « plan construction et architecture » et au centre scientifique et technique du bâtiment.

Les crédits destinés à la construction s'élèvent, en moyens d'engagement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) à 38 milliards de francs et, en autorisations de programme, à 13,9 milliards de francs.

Comparées aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 1993, ces dotations enregistrent des progressions respectives de 11,3 % et de 9,7 %.

Le budget du logement est, en revanche, en diminution de 5,5 % par rapport au niveau atteint à la suite de l'adoption du collectif budgétaire de 1993.

Mais, s'il ne constitue pas une nouvelle relance, ce projet de budget s'inscrit dans la continuité du plan de soutien au bâtiment et conforte la priorité accordée à l'accession sociale à la propriété.

Il se place, de ce fait, en réaction par rapport à la diminution progressive de l'effort financier global de la Nation en faveur du logement.

Il convient de souligner, en outre, qu'une importante mesure fiscale figure dans le projet de loi de finances qui exonère les plus-values réalisées sur la vente des SICAV lorsque le produit est réinvesti dans un délai d'un mois dans l'acquisition ou la construction d'un immeuble affecté exclusivement au logement.

**EVOLUTION DE L'EFFORT DE SOLIDARITE NATIONALE EN FAVEUR DU LOGEMENT**

	1989	1990	1991	1992	1993
<b>AIDES BUDGETAIRES</b> (crédits de paiement -LFI)					
<b>1. Dépenses d'aide à la pierre</b>					
<b>FARIF</b>		485,00	485,00	500,00	500,00
Logements locatifs	5 922,00	6 116,80	6 382,2	5 633,70	4 997,00
Logements accession PAP ) Nouveau régime	10 132,00	9 265,00	7 953,00	5 683,00	4 128,00
Qualité de l'habitat (réalisations expérimentales)	51,51	38,70	39,50	31,00	81,00
DOM	464,00	619,25	1 085,00	1 222,00	1 075,00
Amélioration de l'habitat (y compris ANAH à compter de 1988)	(1) 1 638,25	2 508,00	2 504,00	2 390,00	2 465,50
Bonifications des prêts CNCA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
FGAS					300,00
<b>TOTAL 1</b>	<b>18 207,76</b>	<b>19 032,75</b>	<b>18 448,70</b>	<b>15 459,70</b>	<b>13 546,50</b>
<b>2. Autres dépenses logement</b>					
Contribution au FNAL (AL)	6 090,00	7 480,00	7 500,00	5 465,00	7 300,00
Contribution au FNH (APL)	13 130,00	13 373,00	14 010,00	12 750,00	13 328,00
<b>TOTAL 2</b>	<b>19 220,00</b>	<b>20 853,00</b>	<b>21 510,00</b>	<b>18 215,00</b>	<b>20 628,00</b>
<b>3. Autres dépenses logement</b>					
Bonifications et subventions à la CPHLM ) ancien					
Bonifications CFF et prêts aux fonctionnaires ) régime	1 580,00	1 115,00	700,00	400,00	400,00
Primes d'épargne logement	8 900,00	8 000,00	7 300,00	7 300,00	7 300,00
Reversement aux collectivités locales au titre de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties	2 578,00	2 600,00	2 600,00	1 800,00	1 500,00
<b>TOTAL 3</b>	<b>13 058,00</b>	<b>11 715,00</b>	<b>10 600,00</b>	<b>9 500,00</b>	<b>9 200,00</b>
<b>TOTAL DES DEPENSES BUDGETAIRES CONSACREES AU LOGEMENT (CP + DO)</b>	<b>50 585,76</b>	<b>51 600,75</b>	<b>50 558,70</b>	<b>43 174,70</b>	<b>43 374,50</b>
<b>DEPENSES PUBLIQUES NON BUDGETAIRES</b>					
Contribution des régimes sociaux et du BAPSA au financement de l'Al, familiale et de l'APL (2)	24 522,00	26 310,00	28 259,00	29 742,00	30 500,00
Contribution des employeurs au FNAL	4 249,00	4 527,00	6 036,00	8 267,00	7 800,00
Participation des employeurs à l'effort de construction ("1 %") (3)	7 391,00	7 721,00	7 173,00	6 240,00	6 400,00
<b>DEPENSES FISCALES (Déductions et exonérations)</b>					
Déductions d'impôts en faveur des accédants	10 230,00	11 040,00	10 690,00	11 360,00	11 400,00
Exonérations intérêts d'épargne logement	6 360,00	7 600,00	9 000,00	8 300,00	7 350,00
Déduction du revenu imposable au bénéfice des propriétaires bailleurs	8 660,00	7 550,00	5 960,00	6 630,00	8 690,00
Exonération intérêts livret A	3 046,00	3 357,00	3 365,00	3 600,00	3 585,00
Dépenses fiscales diverses	3 185,00	3 515,00	2 925,00	2 675,00	2 628,00
Exonération taxe foncière (fraction à la charge des collectivités locales)	2 520,00	2 800,00	2 560,00	2 560,00	2 575,00
<b>TOTAL DEPENSES LOGEMENT</b>	<b>120 648,76</b>	<b>126 620,75</b>	<b>124 916,70</b>	<b>121 008,70</b>	<b>124 002,50</b>
Budget général et compte d'affectation spéciale (opérations définitives)	1 164 026,00	1 233 878,00	1 294 145,00	1 337 080,00	1 402 079,00
Dépenses budgétaires consacrées au logement	50 485,76	51 600,75	50 558,70	43 174,70	43 374,50
Part du budget logement dans l'ensemble du budget de l'Etat	4,3 %	4,2 %	4,0 %	3,2 %	3,1 %

(1) A compter de 1988, la suppression de l'affectation de la taxe additionnelle au droit de bail au budget de l'ANAH s'est traduite par la mise en place d'une subvention directe de l'Etat à l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH). La forte croissance des crédits d'amélioration de l'habitat en 1989 est liée à l'augmentation des crédits consacrés à l'ANAH. En effet, la trésorerie de l'ANAH, en 1988, a permis de limiter l'inscription de crédits de paiement à 100 MF seulement (1 090 MF pour 1989).

(2) Estimation pour 1993

(3) Collecte nouvelle hors investissements directs. Estimation pour 1993.

Face à cette évolution globalement satisfaisante des crédits du logement, il convient toutefois de souligner la situation très difficile des départements d'Outre-mer qui connaissent une très forte progression de leurs besoins en matière de logements sociaux, alors que les dotations budgétaires spécifiques (ligne budgétaire unique) sont maintenues à un niveau identique depuis plusieurs années.

Votre rapporteur souhaite, enfin, que l'examen du projet de budget du logement pour 1994 soit aussi l'occasion de rappeler l'importance considérable de la politique de l'habitat au sein de la politique d'aménagement du territoire qui fait, aujourd'hui, l'objet d'un vaste débat public.

La Fédération nationale des Associations régionales d'organismes HLM a synthétisé, dans une étude récente, les principaux enjeux d'une politique de l'habitat équilibrée entre monde rural et monde urbain.

Parmi les insuffisances du système actuel, cette étude relève notamment :

- la rigidité des mécanismes de financement de l'habitat, conçus pour l'essentiel pour répondre à des situations urbaines et difficilement applicables aux zones rurales (aides à la pierre, aides personnelles ou aides fiscales) ;

- la prise en compte beaucoup trop partielle des objectifs d'aménagement du territoire dans la répartition des crédits d'aide au logement (PLA, PALULOS, PLA d'insertion) ;

- l'absence, enfin, de dispositifs et procédures de politique de l'habitat adaptés au monde rural, à l'exception peut-être des opérations programmées d'amélioration de l'habitat qui concernent toutefois essentiellement les bourgs-centre.

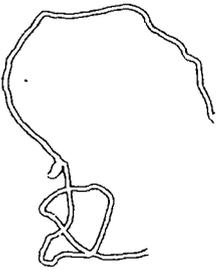
Au vue de ce constat pessimiste, plusieurs propositions pourraient être formulées. Elles consisteraient :

- à favoriser, par des incitations fortes, les démarches intercommunales en matière d'habitat en autorisant, par exemple, l'attribution d'enveloppes de prêts locatifs aidés aux communautés de communes ;

- à insérer dans les contrats de Plan Etat/Région un volet «Habitat et aménagement du territoire» qui pourrait définir des règles du jeu en matière de répartition des crédits et également proposer entre la région et les départements, une répartition des

**priorités d'interventions associant habitat et aménagement des territoires ;**

**- à adapter les financements aux spécificités territoriales, notamment par une modulation des plafonds de ressources et de loyer examinée dans le cadre de chartes intercommunales.**



## **I. LA CRISE DE L'ACTIVITÉ DU BÂTIMENT ET LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LE PLAN DE REFLANCE**

### **A. UNE CONJONCTURE TRÈS DÉPRIMÉE**

#### **1. La construction neuve**

L'année 1992 a été marquée par un nouveau repli de la construction du logement neuf avec 277.000 logements commencés. Après une longue période de fléchissement, le logement neuf avait connu une reprise entre 1987 et 1989, avec cependant un ralentissement en 1989 et une première chute en 1990 (- 29.800 logements mis en chantier). Avec une baisse de 26.100 logements mis en chantier, en 1992, la construction résidentielle s'inscrit en recul pour la troisième année consécutive.

Comme précédemment, le déclin du secteur de la maison individuelle a été particulièrement marqué (- 13,8 % soit - 21.000 logements), tant en résidentiel diffus qu'en construction groupée. Pour sa part, le secteur des logements collectifs a enregistré une légère baisse (-3,9 % soit -5 700 logements hors habitation communautaire et hébergement), malgré l'activité des organismes d'HLM en progression de 5 %.

Parmi les logements commencés, 93.000 logements ont bénéficié d'un financement aidé (PAP ou PLA) en 1992 comme en 1991. On note une progression des PLA de 5 % et une nouvelle régression des PAP de 9,1 %, toutefois inférieure à celle des années précédentes (- 13,2 % en 1991 et - 19,1 % en 1990).

Dans le secteur réglementé, les prêts conventionnés ont connu une chute de 17,6 % en 1992 contre 19 % en 1991, soit moins 15.000 mises en chantier entre 1992 et 1993. Dans le secteur libre, on observe une baisse de presque 9 %. Le courant d'affaires des promoteurs s'est généralement contracté faute d'une clientèle solvable et compte tenu des difficultés de commercialisation de certaines réalisations antérieures : hésitation de la clientèle à s'engager en raison de conditions de revente et de perspectives de plus-values plus aléatoires.

Les promoteurs privés ont manifesté une forte réticence à s'engager en raison d'un faible gisement de clientèle potentielle, de conditions de financement limitées, d'une rentabilité aléatoire des projets et, surtout, du risque de déséquilibre financier qu'entraînerait un surplus d'endettement. Les promoteurs ou les banquiers ont généralement subordonné l'engagement de nouveaux programmes à la réservation préalable d'une fraction significative de logements. Par ailleurs, les rares programmes nouveaux ont été de faible importance et, généralement, destinés à la clientèle d'investisseurs cherchant à bénéficier des incitations fiscales Méhaignerie.

La commercialisation a été de plus en plus difficile au cours de l'exercice dont le bilan apparaît très négatif. Les négociations ont été la plupart du temps serrées entre vendeurs et acquéreurs. Cependant, si les prix affichés n'ont que faiblement baissé, les constructeurs ont systématiquement offert des remises ou prestations supplémentaires : financements adaptés aux possibilités de remboursement de l'acquéreur, cuisine équipée, emplacement de parking. Au total, l'effort fourni pour accélérer la commercialisation des queues de programmes et la généralisation des études approfondies avant tout lancement de nouvelles opérations ont permis de limiter l'alourdissement des stocks.

Le total des logements déclarés commencés au cours des huit premiers mois de 1993 se situe à 162.900, en repli de 11,6 % par rapport à la même période de 1992. La baisse des mises en chantier par rapport aux mêmes périodes de 1992 était de 15,8 % pour le premier trimestre 1993 et de 15,3 % pour le premier semestre 1993.

La fin de l'année 1993 doit voir s'amorcer les effets des mesures du plan de relance du printemps 1993. Les mises en chantier devraient ainsi se situer à un niveau proche de 250.000 logements.

Logements neufs mis en chantier en milliers	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Ensemble	343,8	332,7	295,0	296	296	310,1	327,1	339,3	309,5	303,1	277
Individuels	220	219	202	192	179	188	183	174,5	161,4	151,9	130,9
Collectifs	123,8	113,7	93	104	117	122,1	144,1	164,8	148,1	151,2	146,1
Logements aidés	189	172,9	168,1	158	146	132,1	114	97	85	93	93
Logements non aidés	154,8	159,8	126,9	138	150	178	213,1	242,3	224,5	210,1	184
dont Résidences secondaires	23,7	23,3	19,6	19,7	22,9	23	25,5	30	30,3	29,8	19,3

## 2. La réhabilitation

En 1992, le secteur de l'entretien a, de nouveau, été l'un des principaux soutiens de l'activité des entreprises de bâtiment.

L'activité d'amélioration-gros entretien des logements existants est, en effet, restée soutenue. Les orientations des pouvoirs publics ont été déterminées par l'importance des besoins du parc locatif social, dont environ un million de logements devrait être réhabilité sur cinq ans. Globalement, la fongibilité des subventions PLA/PALULOS, la réalisation de diverses opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et les procédures de développement social des quartiers (DSQ) ont contribué à multiplier les interventions dans le parc locatif. De plus, les diverses aides publiques et incitations fiscales ou réglementaires en matière de loyers, ont joué un rôle d'entraînement dans les décisions des particuliers.

En ce qui concerne les opérations aidées, les concours de l'Etat sous forme de prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) ont progressé passant de 508 millions de francs en 1991 à 559 millions de francs en 1992.

Par ailleurs, les engagements de subvention attribués par l'ANAH aux propriétaires bailleurs ont augmenté de manière

importante, passant de 1.790 millions de francs en 1991 à 2.182 millions de francs en 1992 (+21,8 %).

Pour les opérations engagées sans aides de l'Etat, les professionnels du bâtiment confirment que les travaux ont conservé un rythme soutenu. Les particuliers qui envisagent difficilement l'acquisition d'un logement neuf ou ancien ont, en effet, poursuivi la réalisation de travaux en vue d'agrandir ou d'améliorer leurs habitations actuelles.

Dans le cadre du plan en faveur du logement décidé par le gouvernement en mai 1993, les crédits réservés à la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) et aux aides de l'ANAH ont été augmentés respectivement de 200 millions de francs et de 300 millions de francs. Par ailleurs, les ménages propriétaires de leur résidence principale peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt pour dépenses de grosses réparations, d'économies d'énergie ou d'amélioration dont le plafond a été porté de 8.000 francs à 16.000 francs pour une personne seule et de 16.000 francs à 20.000 francs pour un couple marié.

Ainsi, si les perspectives pour l'année en cours restent incertaines en raison d'un tassement des mises en chantier, l'activité globale de l'entretien devrait connaître une reprise au deuxième semestre 1993 et fournir opportunément un volant d'activité aux entreprises de bâtiment.

**NOMBRE DE LOGEMENTS REHABILITES  
OU D'OPERATIONS D'ACQUISITION-AMELIORATION  
(Secteur aidé)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1990	1992
Acquis-amélior. PLA (1)	10 112	9 054	8 062	8 020	7 474	11 590	13 280	14 880
Acquis-amélior. PAP	21 251	17 298	11 411	10 498	8 134	4 965	4 750	4 000
ANAH	80 500	95 600	90 000	96 500	115 000	105 000	99 000	123 500
PAH	59 743	43 306	43 178	47 090	45 127	49 663	47 234	52 276
PALULOS (hors petits travaux)	190 819	186 195	144 040	170 028	163 457	173 161	161 148	170 643
<b>Ensemble</b>	<b>362 425</b>	<b>351 453</b>	<b>296 691</b>	<b>332 136</b>	<b>339 192</b>	<b>344 379</b>	<b>325 412</b>	<b>365 299</b>
PALULOS (petits travaux)				77 420	41 894	55 192	55 081	55 570

Source : DHC

(1) y compris les PLA d'insertion à partir de 1990

**B. LE PLAN DE RELANCE DE MAI 1993**

Pour répondre à la crise exceptionnelle qui a frappé le secteur de la construction en 1992, un volet important et collectif budgétaire a été consacré à la relance de l'activité du bâtiment.

Ce plan de relance avait trois objectifs principaux : favoriser l'ouverture rapide de chantiers de construction et d'entretien-amélioration, convaincre les particuliers de revenir à l'investissement dans la pierre et, enfin, permettre la résorption des stocks de logements neufs.

Au total, ce plan de relance a représenté un effort financier de plus de six milliards de francs. Il comportait deux ensembles de mesures, les unes budgétaires, les autres fiscales.

S'agissant des mesures budgétaires, le plan de relance 1993 a prévu :

• l'augmentation de l'enveloppe de prêts locatifs aidés (PLA) grâce à 11.000 PLA supplémentaires, dont 3.000 PLA d'insertion qui se sont ajoutés au programme initial de 90.000 ;

• une dotation supplémentaires de 20.000 prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) portant le programme de prêts à 55.000 PAP qui a été accompagnée de mesures visant à améliorer l'attractivité des PAP (diminution du taux, augmentation des plafonds de ressources et des plafonds des prêts) ;

• l'augmentation des dotations de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et de la prime à l'amélioration de l'habitat respectivement de 300 et 200 millions de francs ;

• une nouvelle dotation de 10.000 prêts locatifs intermédiaires (PLI) accessibles aux ménages dont les revenus sont trop élevés pour avoir droit aux logements HLM.

Les mesures fiscales contenues dans le plan de relance, destinées à favoriser l'investissement dans la pierre et les travaux de rénovations comprenaient :

• l'augmentation de la réduction d'impôt pour réparations, économies d'énergie ou améliorations ;

• l'exonération partielle des droits de première mutation pour les immeubles achetés entre le 1er juin 1993 et le 1er septembre 1994 ;

• la faculté d'imputer, dans la limite de 50.000 francs par an, les déficits fonciers provenant des dépenses relatives au logement, autres que les intérêts d'emprunt, sur le revenu global ;

• l'augmentation de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers, portée de 8 % à 10 % ;

• l'allègement de l'imposition des plus-values immobilières, le taux d'abattement étant porté de 3,33 % à 5 % par année de détention ;

• l'extension, pour un an, du bénéfice du dispositif "Quilès-Méhaignerie" aux propriétaires de locaux vacants qui réalisent des travaux importants pour les transformer en logements.

### C. LES PREMIERS SIGNES D'UNE REPRISE

Il semble peu probable que le plan de relance du bâtiment produise un effet positif sur l'activité de la construction dès l'année en cours.

Le rythme de constructions neuves devrait même continuer à se ralentir pour atteindre 250.000 mises en chantier en 1993, au vu des résultats des six premiers mois de l'année fournis par le ministère du logement.

Pourtant, certains signes laissent espérer un retournement de conjoncture en 1994.

Ainsi, la consommation des crédits budgétaires s'est accélérée au cours des huit premiers mois de 1993 par rapport à la même période de 1992 dans des proportions souvent importantes : +49 % pour la ligne fongible PLA/PALULOS, +19 % pour les PAP, +6 % pour la PAH et 69 % pour l'ANAH, ce qui correspond à 25 % de travaux supplémentaires.

S'agissant de la consommation des PAP, la Fédération Nationale du Bâtiment a avancé récemment une prévision de 45.000 PAP consommés en 1993 alors que le ministre du Logement se fixait comme objectif la consommation de 40.000 PAP sur un programme total de 55.000.

Pour ce qui concerne le logement locatif social (PLA), les émissions de contrats de prêts ont connu une évolution très positive au cours des six premiers mois de 1993, soit une progression de près de 10 % par rapport à la même période de 1992 pour les PLA du Crédit foncier et de 34 % pour les PLA de la Caisse des dépôts et consignations.

S'agissant, enfin, du secteur libre, les premières indications laissent entrevoir une lente amélioration du niveau d'activité. Mais si les placements immobiliers bénéficient actuellement de la baisse des taux d'intérêt et de mesures fiscales favorables, l'importance des stocks de logements neufs ne permet pas d'espérer pour les prochains mois une véritable reprise de l'activité de construction.

## II. LE PROJET DE BUDGET POUR 1994 : LA CONFIRMATION DE L'EFFORT DE L'ÉTAT

### A. L'ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ

La relance de l'accession sociale à la propriété est, sans aucun doute, la priorité centrale retenue par le ministre du Logement. Les initiatives prises en ce sens sont multiples : augmentation très nette de l'enveloppe des prêts aidés à la propriété, soutien aux prêts d'accession sociale et poursuite du programme de réaménagement des prêts à taux progressif.

Alors qu'il avait été fixé initialement à 30.000 prêts pour 1993, le programme physique des prêts à l'accession à la propriété a bénéficié, grâce au collectif budgétaire, de l'inscription de 20.000 prêts supplémentaires, portant à 55.000 l'enveloppe globale pour 1993 et marquant ainsi une rupture nette de la tendance antérieure (1). Le projet de loi de finances pour 1994 a fixé le programme physique des PAP à 50.000 prêts, le ministère du Logement ayant, en outre, obtenu l'assurance de pouvoir reporter sur 1994 les 5.000 PAP de 1993 qui ne pourront, sans doute, être consommés au cours de l'année.

Par ailleurs, le régime financier des PAP a été très sensiblement amélioré afin d'en augmenter l'attractivité. En plus des mesures acquises par le plan de relance du bâtiment (revalorisation des plafonds de ressources, baisse de 1 point des taux), le Gouvernement a, en effet, décidé :

- une nouvelle diminution du taux des PAP qui sont passés, en septembre dernier, à 6,95 % pour un prêt sur 20 ans et à 6,6 % pour un prêt sur 15 ans ;

---

(1) L'enveloppe de PAP était de 100.000 en 1984.

- d'autoriser le doublement du montant-plafond des prêts 1 % éligibles au PAP et l'octroi de prêts supplémentaires ou de primes non remboursables aux accédants pour la constitution de leur apport personnel.

Ces différentes mesures trouvent leur traduction budgétaire dans la très forte progression des dotations réservées à l'accession sociale à la propriété par le projet de budget pour 1994 : la ligne de crédit « accession à la propriété » passe ainsi de 1,4 milliard de francs à 2,2 milliards en autorisations de programme, soit une augmentation de 59,6 %.

S'agissant des autres instruments budgétaires de soutien à l'accession à la propriété, le projet de budget pour 1994 prévoit le maintien des dotations de 1993 ou, pour la contribution de l'Etat au fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS), une diminution des crédits qui s'explique par la faible consommation actuelle des PAS (prêts d'accession sociale) résultant, elle-même, des réticences des établissements bancaires à distribuer ce type de produit.

(en millions de Francs)

	LF1 1993	PLF 1994	Evolution (en %)
Réaménagement des PAP	1.200	1.200	0
Contribution au fonds de garantie des PAP	140	140	0
Contribution au FGAS	300	200	-33

## B. LE SECTEUR LOCATIF

La persistance d'une forte demande de logements locatifs sociaux exige que soit maintenu un niveau élevé de programmation de prêts locatifs aidés (PLA). Le collectif budgétaire a répondu à cette exigence en portant le programme PLA de son niveau initial de 90.000 au niveau « record » de 101.000.

Le projet de loi de finances pour 1994 prévoit, pour sa part, les crédits nécessaires à la programmation de 90.000 PLA dont 10.000 PLA d'insertion.

Le programme annuel d'habilitation, des logements sociaux à l'aide de subventions PAD est, par ailleurs, reconduit à

hauteur de 200.000 logements dont, cependant, 50.000 seront financés sur les crédits inscrits au titre de la politique de la ville en 1993. Les 150.000 PALULOS «réels» du budget du logement pour 1994 bénéficieront, en outre, d'un abondement de 400 millions de francs par voie de fonds de concours provenant des résultats du placement, sur le livret A.HLM, des excédents de trésorerie des organismes HLM.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU SECTEUR LOCATIF SOCIAL  
(LIGNE FONGIBLE PLA-PALULOS)**

*(En millions de francs)*

	<b>LFI 1993</b>	<b>PLF 1994</b>	<b>Evolution (en %)</b>
Crédits de paiement	4 997	6 163	+ 23,3
Autorisations de programme	6 739	6 008	-10,8

**C. LES AIDES PERSONNELLES**

Votre rapporteur avait souligné, dans son précédent avis, l'augmentation progressive et importante du poids des aides personnelles au logement et, particulièrement, de l'allocation de logement à caractère social, qui résulte du «bouclage» de ces aides, c'est-à-dire de leur attribution sous seule condition de ressources. Les aides à la personne représentent, en effet, aujourd'hui plus de 61 % du budget du logement contre 24,5 % en 1980.

Le tableau suivant détaille le nombre des bénéficiaires des aides au logement au 31 décembre 1992.

(en milliers de bénéficiaires)

	LOCATION	ACCESSION	TOTAL
APL	1.780	776	2.556
ALS	1.424	31	1.455
ALF	887	214	1.101
TOTAL	4.091	1.021	5.112

(Chiffres provisoires)

Le projet de loi de finances pour 1994 prévoit, pour les aides à la personne, une dotation globale de 24,3 milliards de francs en progression de 17,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 dont la répartition est précisée par le tableau suivant :

(En millions de Francs)

	LFI 1993	PLF 1994	Evolution (en %)
Contribution au fonds national de l'habitation (APL)	13.328	13.380	+ 0,4
Contribution au fonds national de l'aide au logement (allocation logement sociale)	7.300	10.920	+ 49,5

L'évolution de la masse des crédits destinés aux aides personnelles, dont le montant avait été minoré par la loi de finances pour 1993 et risque de s'avérer insuffisant face aux besoins, s'avère très préoccupante. Aussi, le ministre du Logement s'est déclaré favorable à un recentrage de ces aides au profit des personnes les plus modestes.

Une première mesure avait été envisagée concernant les aides au logement pour les étudiants qui ont « bénéficié » de

l'extension progressive de l'allocation de logement sociale sans qu'il soit tenu compte de leurs ressources réelles.

Le projet de loi de finances, dans son article 63, prévoyait ainsi de restreindre les conditions d'octroi des aides au logement (APL et ALS) accordées aux étudiants, en prenant en compte le revenu par part de l'ensemble du foyer fiscal qui supporte la prise en charge du logement, c'est-à-dire les revenus de la famille de l'étudiant.

Les étudiants boursiers auraient continué toutefois de percevoir les aides actuelles. Cette mesure aurait permis, essentiellement sur l'ALS, une économie de 1 milliard de francs pour 1994.

Lors du débat budgétaire à l'Assemblée nationale, le **Gouvernement a cependant pris la décision de retirer ce dispositif.**

Il convient, enfin, de souligner le maintien à hauteur de 240 millions de francs du montant total des dotations destinées aux fonds de solidarité pour le logement, aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et aux fonds départementaux d'aide aux accédants en difficulté.

#### D. L'ENTRETIEN - RÉNOVATION

Le secteur de l'entretien-rénovation est devenu un élément déterminant de la « bonne santé » de l'industrie du bâtiment. Moins sensible à la conjoncture que la construction neuve, il procure, en outre, un complément d'activité important aux entreprises et concerne directement les artisans en milieu rural.

L'intervention de l'Etat en faveur de l'amélioration du parc existant emprunte trois voies : des incitations fiscales pour les particuliers qui entreprennent des travaux, l'attribution de primes et subventions aux propriétaires occupants (prime à l'amélioration de l'habitat) ou aux propriétaires bailleurs (subventions de l'ANAH) et des opérations financées par les crédits de résorption de l'habitat insalubre.

## **1. L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)**

La réforme de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB), intervenue en 1992, a permis à l'ANAH d'étendre son champ d'intervention à tous les logements locatifs privés de plus de 15 ans.

Cette réforme s'est accompagnée d'une modification des règles de recevabilité décidée en 1992 par le Conseil d'administration de l'Agence qui s'est traduite notamment par la levée des restrictions antérieures pour le financement des travaux réalisés dans des logements vacants ou acquis récemment, et dans ceux qui disposaient déjà des éléments de confort minimum.

De ce fait, la demande adressée à l'ANAH a crû considérablement en 1993 et cette tendance devrait se confirmer en 1994, d'autant plus que les améliorations apportées à la fiscalité de l'immobilier dans la loi de finances rectificative pour 1993 devraient encourager les propriétaires bailleurs à avoir une attitude dynamique dans la gestion de leur patrimoine, notamment pour son amélioration.

Si la subvention de fonctionnement de l'ANAH, inscrite au projet de loi de finances pour 1994, connaît une diminution de 7,9 % (27,3 millions de francs), l'évolution des crédits d'investissement est beaucoup plus favorable. La loi de finances initiale avait fixé en 1993 ces dotations à 2 milliards de francs en autorisations de programme et 1,9 milliard de francs en crédits de paiement.

Le montant des autorisations de programme avait été porté par le collectif budgétaire à 2,3 milliards de francs, les 300 millions supplémentaires représentant le montant attendu de l'extension de l'assiette de la TADB.

En confirmant, pour 1994, le niveau des autorisations de programme à 2,3 milliards de francs, le projet de budget pour 1994 fait bénéficier l'ANAH d'une hausse de ses moyens d'investissement de 15 % par rapport au budget précédent.

## **2. La prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) et à la résorption de l'habitat insalubre**

La PAH est attribuée aux propriétaires disposant de ressources limitées afin de les aider à améliorer le confort de leur

logement. Elle est particulièrement destinée aux ménages modestes, souvent des personnes âgées ou handicapées, vivant en milieu rural ou dans des logements vétustes en centre ville.

La loi de finances pour 1993 avait réduit assez sensiblement les crédits de la PAH en les fixant à 435 millions en crédits de paiement et 400 millions en autorisations de programme. Comme pour l'ANAH, le collectif budgétaire du printemps avait procédé à une forte réévaluation de ces dotations. Le projet de loi de finances pour 1994 confirme cette orientation retracée dans le tableau suivant :

### ÉVOLUTION DES CREDITS DE LA PAH

(En milliers de francs)

	LF1 1993	PLF 1994	Evolution (en %)
Crédits de paiement	435.500	490.000	+ 12,5
Autorisations de programme	400.000	600.000	+ 50

Les dotations de la résorption de l'habitat insalubre enregistrent au contraire, comme l'année dernière, une nette diminution qui n'affecte pas les autorisations de programme, maintenues à 148 millions de francs, mais les crédits de paiement en baisse de 34 % (après une baisse de 29 % en 1993).

\*

\* \*

Conformément aux conclusions de son rapporteur, la Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du logement inscrits au projet de loi de finances pour 1994.