



PANORAMA DES ACTEURS ET CIRCUITS

DU LOGEMENT EN FRANCE

Cahier n°2

Marion Unal, Chargée de Mission, Urbaniste

Assistée de Lucie Couet

Octobre 2005

Sommaire

Introduction

Cahier n°1 :

Chapitre I : Un secteur-clé de l'économie nationale : aperçu

Chapitre II : Des compétences largement partagées

Cahier n°2 :

Chapitre III : Des procédures et circuits d'aide à la personne complexes

Chapitre IV : Des circuits d'aide aux producteurs démultipliés

Conclusion

Sources et bibliographie

Glossaire

Annexes

Introduction

Appréhender les modes d'intervention dans le domaine du logement en France

Voilà désormais dix ans, de nombreux rapports analysaient explicitement les causes de la crise du logement.

Avec le rapport Niol (CES), était mis l'accent sur les besoins en logement non satisfaits.

Les besoins en logements neufs y étaient alors évalués au minimum à 362 000 logements par an entre 1990 et 1995, puis 314 000 par an entre 1995 et l'an 2000, alors que l'effort de construction s'était élevé à 257 000 logements en 1993.

Le rapport Lair (CES) constituait, en quelque sorte, une évaluation de la loi du 3 janvier 1977 (réforme Barre) régissant les aides au logement social. Tout en défendant l'aide personnalisée, il préconisait l'émission d'un emprunt, avec pour objectif d'atteindre 362 000 mises en chantier annuelles¹⁸.

Jugées bonnes et efficaces pour le rapport Lair, les aides au logement auraient dû faire, selon l'auteur, l'objet d'un infléchissement de la politique qui les mettait en œuvre.

Reprise par la Cour des Comptes¹⁹, l'expertise menée concluait à «des insuffisances de données concernant le logement». Dénonçant «l'absence de transparence dans le budget logement de l'État, comme dans les attributions de HLM, la Cour reconnaissait l'importance de l'effort de construction tout en proposant une réunification des allocations logement.

Commandé conjointement par les ministres des Affaires sociales, du Logement, du Budget et de l'Économie, le rapport Choussat relevait comme «nécessaire» «une réforme de fond en comble de la politique du logement».

S'interrogeant sur les arbitrages des finances publiques, le rapport ouvrait une question aujourd'hui encore demeurée sans réponse : « vaut-il mieux gagner une heure sur les trajets Paris-Bordeaux ou gagner un an dans les files d'attente des mal logés » ?

Se détachant légèrement des analyses strictement quantitatives, il relevait la nécessité de redéfinir une politique du logement qui, comme les autres politiques publiques, repose sur des concepts reflétant la réalité sociale, prenne en compte la complexité des enjeux de société attachés au logement, resitue le logement dans son environnement²⁰, et aille vers « plus de marché et plus d'État pour conjuguer les performances incontestées du marché et l'intelligence prospective de l'État ».

¹⁸ Record en fait atteint sur 2004/2005 (de mai à mai) avec 366200 logements sortis de terre (source : Note de conjoncture juin-juillet 2005 - BNP Paribas – p.4)

¹⁹ Cf. annexe au présent document : extraits du rapport 94 de la Cour des Comptes

²⁰ « Ce n'est pas simplement un toit, c'est un lieu de vie »

Adressé au Premier Ministre, le rapport Fontenaist soulignait la dispersion des acteurs et leur cloisonnement. Constatant «une crise grave, voire très grave», qui «ne sera pas résolue quantitativement avant des années»²¹, il plaidait pour «un travail partenarial entre tous les acteurs, avec les bailleurs et, au premier rang, les maires».

Chargé de réfléchir à la mise en cohérence des services de l'État et de tous les organismes travaillant au logement des personnes défavorisées, le rapport Fontenaist proposait de donner aux préfets un rôle de coordonnateur, afin qu'ils deviennent de véritables animateurs de la politique du logement en faveur des plus démunis.

Le rapport préconisait également l'organisation, au niveau local, d'un véritable «service public du logement» chargé de définir, discuter et mettre en œuvre la politique du logement. Des expériences de « guichet logement » devant permettre de centraliser et répertorier les demandes prioritaires étaient proposées. En parallèle, était recommandée l'organisation d'un « observatoire départemental du logement » chargé d'optimiser l'utilisation des bases de données locales, afin d'orienter les attributions en fonction des besoins les plus urgents.

Dix ans plus tard, beaucoup a été fait, alors que notre pays est de nouveau confronté à une crise du logement. Les prix, tant en Ile-de-France, jusque là considérée comme « marché atypique », que dans l'ensemble des régions, ont atteint des niveaux records, avec pour corollaire une diminution de la solvabilité des ménages depuis 2000. La diminution de la proportion des primo-accédants, passée de plus de 75% en 1998 à 60% en France aujourd'hui²², illustre ce phénomène.

Les débats sur les facteurs de la crise mettent à nouveau en cause la satisfaction quantitative des besoins, le blocage de l'ensemble du système de production des logements (entendu au sens large), d'éventuelles erreurs en matière d'évaluation de la demande potentielle en logements à l'horizon 2010, le manque de cohérence dans les stratégies des acteurs, auquel s'ajoute, depuis 1999, l'existence d'un niveau institutionnel supplémentaire, celui des intercommunalités aux statuts différenciés et non systématiquement contraintes d'intégrer une compétence habitat ou « logement d'intérêt communautaire ».

Alors que la dépense en aides personnelles au logement versée par l'État est passée de 7 milliards de francs en 1980 à 28 milliards de francs en 1993 et 13,9 milliards d'euros (91,1 milliards de francs) en 2003, le problème des mal logés, sans abris, classes modestes ou moyennes bridées dans leurs projets de mobilité résidentielle n'a jamais été aussi aigu. Pourtant, les engagements financiers de l'État pour soutenir la solvabilisation de la demande sont très conséquents. Presque mécaniquement car les plus exposés socialement et économiquement, les plus démunis sont de plus en plus confrontés au risque majeur : la rue.

Face à cette situation, mobilisant de plus en plus d'acteurs du monde associatif, des médias, de la société civile, des syndicats, tous les échelons de compétence territoriale, des services ministériels dédoublés (ministère de la Cohésion Sociale et ministère de l'Équipement)..., représentant un secteur-clé de l'économie nationale (332,6 milliards d'euros de dépenses en logement, représentant 22 % du PIB en 2003²³), le logement est devenu une préoccupation et une priorité nationale tant la crise inquiète.

Dans ce contexte, relancer la réflexion prospective de l'État sur le logement représente un véritable défi à l'imagination, et nécessite de se doter d'outils d'analyse et de synthèse rigoureux pour partager largement le diagnostic et identifier des ouvertures possibles.

²¹ En 2002, selon le Rapport Paufigue (Inspection des Finances et Conseil Général des Ponts et Chaussées) : «75% des ménages français ont des revenus qui leur permettent d'accéder au logement social de droit commun, et près de 90% au logement intermédiaire» (p.4)

²² Source : Observatoire du Financement du logement & Note de conjoncture juin-juillet 2005 - BNP Paribas

²³ Source : Compte du logement 2003.

S'appropriant le principe d'une réflexion prospective élaborée à partir de la posture d'État-Stratège, le Groupe de Projet Pergame installé au Commissariat Général du Plan au printemps 2005 comme groupe de prospective sur le logement, a orienté sa réflexion d'emblée sur le temps long.

Se donnant comme thème de travail l'exploration de la responsabilité de l'État en matière de prévention des crises du logement, il a pu diagnostiquer l'amplification de l'atomisation du système d'acteurs, la démultiplication des dispositifs d'intervention, la superposition des circuits de financement et des différentes aides conçues, à chaque crise, pour drainer la ressource financière privée vers le secteur du logement et combler les déficits productifs.

Ces accumulations procédurales ont conduit à complexifier encore l'extrême enchevêtrement de circuits, procédures et systèmes qui caractérisait déjà le système de production de logements, sans pour autant parvenir à résoudre les problèmes d'exclusion, de surpeuplement, de précarisation et d'immobilité résidentielle dénoncés par la société civile.

A titre de simple constat, on peut observer que l'on a conçu aujourd'hui, sur le principe et sans que le présent document vise à l'exhaustivité, l'existence de 23 structures différentes d'intervention sur le logement, impliquées sur l'une ou l'autre des 5 échelles existantes (du communal au national), qui peuvent avoir pour opérateurs privés ou publics des acteurs relevant de neuf types de structures différentes.

Pour soutenir la réalisation d'opérations de logement ou la solvabilisation de la demande, ont été définies 7 types d'aides à la personne différents, et 27 dispositifs d'aide aux producteurs et aides fiscales (aides à la pierre et aides de circuit).

La présente étude est ainsi née de la volonté d'encourager les acteurs expérimentés ou néophytes à se réapproprier le domaine du logement en France en mettant à leur disposition un document de synthèse à dominante « visuelle » même si son contenu demeure bien technique.

Ce projet permet ainsi de lever l'un des premiers voiles de la prospective sur l'avenir, et de constater, en parcourant l'ensemble des fiches techniques recensées, qu'il ne sera pas possible à l'État d'assumer clairement une responsabilité en matière de prévention des crises du logement, si le système organisationnel et procédural perdure à un tel niveau de complexité.

Le simple coût fonctionnel de ce système porte en effet en lui un coût négatif en termes d'efficacité sociale et économique. Par ailleurs, il ne laisse que difficilement transparaître la dimension territoriale et se présente principalement comme un énorme dispositif de redistribution. Or, fondamentalement, le logement et le mode de vie qu'il détermine, forment un objet territorialisé, doublé d'un enracinement social et affectif, lorsque l'objectif de « se loger » est réussi.

Cependant, au regard de ces observations, si la prise de conscience collective des effets négatifs d'une organisation balkanisée des forces en jeu dans la production non seulement du logement mais du vivre ensemble, semble appeler à une recherche de clarification des missions et des objectifs stratégiques que peut se donner l'Etat à long terme, celle-ci ne saurait se transformer en revendication d'une simplification tournant au simplisme.

Derrière chaque circuit se cache en effet une vocation : celle de contribuer à produire de la ville, avec tout ce que, dans notre pays, ce vocable peut appeler en richesses, diversités architecturales et urbaines.

Or nous avons tous appris à quel type de production urbaine (les ZUP) pouvait conduire un système organisationnel simple, conçu dans un cadre de production très encadrée. Certes très efficace en termes d'unités produites, cette organisation a rapidement débouché sur de multiples difficultés en termes de « vivre ensemble », pour partie liées à la non-intégration d'une approche territoriale (au sens aménagement du territoire/attractivité territoriale locale) dans le choix de leur implantation.

L'une des questions posées à travers ce document porte de ce fait sur celle du « spectre de la complexité tolérable » d'une politique publique.

A ce stade, et compte-tenu de la difficulté, pour nombre d'acteurs, à disposer d'une vision d'ensemble du « système du logement »²⁴ il nous est apparu nécessaire de redonner aux acteurs des clés de compréhension afin d'élargir le cercle des initiés.

Ce faisant, l'intention était de montrer que la prospective s'ancre dans la réalité, et que l'une de ses vertus pourrait être de permettre l'ouverture d'une véritable concertation entre groupes d'acteurs concernés : services de l'État, services des collectivités territoriales, fédérations professionnelles, défenseurs des intérêts des habitants, professionnels de l'immobilier, associations... sur la clarification des missions à assumer par chacun en fonction d'objectifs qualitatifs partagés.

Ceci suppose, néanmoins, l'humble acceptation par les protagonistes du fait qu'il n'est plus possible de fragmenter les interventions en considérant que tous les échelons et tous les partenaires peuvent tout faire, mais qu'il convient probablement d'engager courageusement une démarche de concertation, d'identification et de clarification des compétences et missions territoriales que peuvent assumer des institutions et échelons identifiés et identifiables par nos concitoyens.

Il semble en effet que ce soit le prix à payer pour que chaque euro dépensé en aide au logement le soit pour donner à toute vie un toit et un sens à son avenir.

Marion Unal

Chargée de Mission

²⁴ Dont ce document ne rend que partiellement compte puisqu'il n'intègre pas l'approche contractuelle (politique de la ville), la description des secteurs professionnels impliqués : secteurs immobiliers privé ou public, secteur bancaire, monde associatif par exemple

Présentation du document

Si le logement semble être une évidence pour la très grande majorité d'entre nous, le système qui le régit, l'organise, le finance, le produit est, quant à lui, loin d'être connu largement et appréhendé de manière compréhensible.

Le système bâti au fil des décennies, depuis le milieu du XIXème siècle jusqu'à très récemment, a doté la France d'un très grand nombre de dispositifs fonctionnels et financiers ayant permis la réalisation d'une très grande diversité de constructions.

En raison de leur technicité, ces dispositifs sont fréquemment mal connus du grand public, et, partiellement connus des techniciens. La meilleure illustration en est souvent l'incantation qui suit un drame : il faut construire, construisons.

Certes, mais les règles sous-jacentes à tout projet de logement sont assorties d'un lot de contraintes qui rend l'acte de bâtir complexe et le fait de se loger lui aussi difficile.

La production de logements va en effet très au-delà de l'acte de produire : elle définit des formes d'occupation du territoire, elle réunit ou au contraire sépare des catégories sociales, elle induit des formes de rapports sociaux et marque l'identité d'une personne. Au « dis-moi qui sont tes amis et je te dirai qui tu es » s'adjoit désormais un autre sésame social : « dis-moi où tu vis, et je te dirai qui tu es ».

L'Etat est fortement impliqué dans la production de logements : en raison du rôle joué par ses services, du budget logement inscrit en loi de finances, du dispositif d'aides au logement qu'il finance, des relations qu'il entretient avec les collectivités territoriales et les producteurs, privés ou publics, acteurs incontournables du domaine du logement.

Cette implication a récemment provoqué de nombreuses interventions en faveur du logement, qui ont constitué autant d'étapes majeures dans la constitution d'un système de production et de financement de plus en plus complexe :

- avant guerre grâce à plusieurs lois en faveur du logement social ayant soutenu l'émergence et la consolidation de dizaines d'opérateurs constructeurs et gestionnaires de logements sociaux, sur l'ensemble du territoire
- après guerre grâce à la création de la Caisse nationale des Allocations familiales, jusqu'à ce jour acteur déterminant dans le système de répartition des allocations relatives au logement
- dans les années 1950 à 1975 grâce à une politique soutenue de reconstruction, bénéficiaire de la croissance et des fonds de la reconstruction provenant du Plan Marshall
- à partir de 1977 suite à la mise en place de la réforme du financement du logement, orientant la politique de l'Etat vers l'organisation d'un vaste système de redistribution
- à partir des années 80, avec le transfert aux collectivités locales des pouvoirs d'urbanisme et de planification stratégique, renforcé depuis

- à partir des années 2000, avec le soutien à la création d'intercommunalités détentrices d'une compétence habitat et l'expérimentation en cours de la délégation conventionnelle des aides à la pierre pour la construction de logements sociaux, auprès des intercommunalités candidates.

Au cours de toute cette période, l'Etat a entretenu des relations étroites avec les organismes producteurs de logement social, qui trouvent auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations notamment une partie des ressources financières dont ils ont besoin pour réaliser leurs opérations.

Il a également soutenu la création d'établissements publics fonciers dont les fonctions de préemption, d'acquisition, de réhabilitation de terrains, ou tout simplement de portage foncier sur le long terme ont été déterminantes pour anticiper le développement de l'urbanisation dans les régions ayant accueilli des villes nouvelles ou touchées par les problèmes de reconversion industrielle.

Désormais, les crédits pour la construction et la réhabilitation du logement et les aides personnelles au logement, figurent parmi les leviers principaux de l'Etat pour la mise en œuvre d'une politique nationale du logement.

Mais la réalisation de programmes de logement de grande ampleur, d'opérations d'urbanisation nouvelle ou de rénovation urbaine nécessite une convergence d'approche entre l'Etat et les collectivités locales concernées car les compétences dans le domaine du logement sont réparties entre ces derniers.

Les dénominations « habitat » et « logement » qui leurs sont appliquées distinguent en fait deux facettes d'une même vocation : celle de produire du logement. Depuis la loi du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, le terme « habitat » renvoie le plus souvent au champ d'action des collectivités locales, tandis que le « logement » serait du ressort de l'Etat. Dans les faits, l'objectif poursuivi est la réalisation de logements.

Pour permettre aux lecteurs de comprendre comment s'articulent entre eux les différents modes d'organisation et d'intervention conduisant à la construction ou la rénovation, réhabilitation du parc de logements, a été retenue une technique de présentation inusuelle : celle du donner à voir.

Pour chaque thème abordé, a été élaborée une représentation visuelle du sujet évoqué. Cette technique permet à tout lecteur, même non initié, de comprendre rapidement la portée des enjeux. Au fil des pages, s'il imagine que, d'une fiche à l'autre, la réalité opérationnelle crée un lien, alors il comprend combien aujourd'hui, avoir une vision stratégique de la politique du logement est devenu un exercice d'autant plus compliqué que ce document ne prétend pas à l'exhaustivité.

Pour en faciliter la diffusion, il aborde deux grands thèmes présentés en deux Cahiers distincts, l'un, dit Cahier n°1, consacré aux acteurs publics et privés (hors secteur associatif), le second, dit Cahier n°2, aux différents circuits financiers mobilisés, développés sous quatre grandes parties qui composent intrinsèquement le « système du logement » en France :

Cahier n°1 :

- **Chapitre I : Un secteur-clé de l'économie nationale : aperçu**

Ce chapitre résume la place actuelle du logement dans l'économie nationale et dégage, dans cet ensemble, la place occupée par les aides publiques.

- **Chapitre II : Des compétences largement partagées**

Ce chapitre présente les principaux acteurs du logement et leurs compétences, en les abordant par type d'acteur, par missions assumées et par échelle territoriale concernée.

Cahier n°2 :

- **Chapitre III : Des procédures et circuits d'aide à la personne complexes**

Distinctes des aides aux producteurs²⁵, les aides à la personne visent la solvabilisation de la demande. De ce fait, elles sont pour partie rattachées aux comptes de l'action sociale, au titre des « aides à la personne » et concrétisent l'existence d'un lien incontournable entre politique du logement et politique sociale. Pour une autre part, elles relèvent des aides fiscales et aides de circuit alimentées par les organismes bancaires, les régimes sociaux, les employeurs et l'ensemble des personnes physiques ou morales investissant dans le logement locatif, principalement.

- **Chapitre IV : Des circuits d'aide aux producteurs démultipliés**

Cette dernière partie présente les principales aides aux producteurs qui ont un impact direct sur la construction et la réhabilitation des logements en France, autant dans le secteur public que dans le secteur privé.

²⁵ (ou encore « aides à la pierre »)

Chapitre III :

- **Des procédures et circuits d'aides à la personne complexes**

Données de cadrage général

Les aides personnelles sont les aides perçues par l'allocataire ou par le bailleur, au titre de la personne occupant un logement.

Elles sont classées en trois catégories :

- l'aide personnalisée au logement (APL)
- l'allocation de logement à caractère familial (ALF)
- l'allocation de logement à caractère social (ALS)

L'ALF et l'ALS sont connues sous le nom d'aides au logement (AL).

L'ALF est la première aide personnelle à avoir été créée en 1948 pour les jeunes familles, dans le cadre de la politique familiale encouragée après-guerre.

L'APL, en revanche, date de 1977 et concerne tous les logements conventionnés. Sa création a marqué le début d'un changement de cap dans la politique du logement en France via, entre autres, l'apparition, dans le budget de l'Etat, d'une ligne dédiée aux aides personnelles.

L'ALS, créée en 1971, a été étendue en 1993 sous conditions de ressources, à tous les locataires du secteur libre ne pouvant bénéficier de l'APL, en particulier les étudiants. Ce « blocage » de l'ALS a entraîné une nouvelle hausse de l'effort de l'Etat consacré aux aides personnelles. Ces trois aides reposent sur des barèmes différents.

Schématiquement, le calcul de l'aide personnelle peut se résumer à la formule suivante : Loyer (rémunération du prestataire) = Pourcentage à la charge des locataires – Aides publiques à la personne.

Les aides personnelles représentent le moyen adopté par l'Etat pour contribuer à la solvabilisation des habitants de logements privés ou publics. A l'exception de l'ALF, elles sont financées sur le budget logement de l'Etat. L'ALF quant à elle, correspond à une prestation familiale, c'est pourquoi on trouve, dans son circuit de distribution, les centres de prestations familiales de la SNCF et de la RATP.

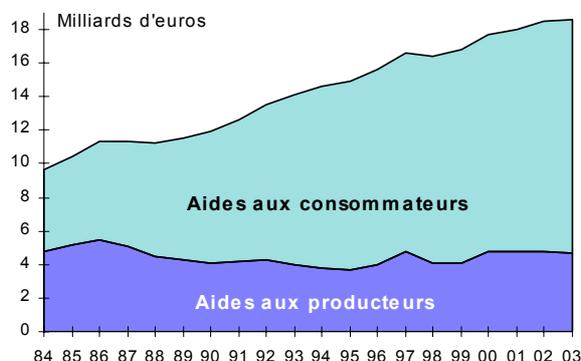
La part du budget de l'Etat consacrée aux aides personnelles est en hausse continue depuis plus de 15 ans. Cependant, la progression de la part de l'Etat par rapport à celle des employeurs est en baisse relative. La part des financements des employeurs en 2003 était en effet de 8,246 milliards, représentant 61% du financement des aides personnelles²⁶.

Le public bénéficiaire des aides personnelles est majoritairement locataire (82% des ménages allocataires sont locataires).

Même si la CNAF a vocation à centraliser les aides, les aides personnelles au logement obéissent à des circuits de distribution complexes, en particulier si on observe la place tenue par les régimes sociaux. La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a toutefois vocation à centraliser les aides. usqu'à juin 2005, l'existence de trois fonds de ressources différents accentuait la complexité du système, que le

²⁶ Cf Avis n°76 (2004-2005) de M. Thierry Repentin, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 25 novembre 2004, p. 22

remplacement du Fonds national de l'habitation par le seul Fonds national d'aide au logement a cherché à clarifier.



Source : Comptes du logement

Le montant total des prestations sous forme d'aides à la personne versées en 2003 s'est élevé à 13,9 milliards d'euros :

- 6,2 milliards pour l'APL,
- 3,3 milliards pour l'ALF
- 4 milliards pour l'ALS²⁷

Le nombre de bénéficiaires s'est élevé à 6,055 millions dont 3,5 millions de « petits ménages » composés d'une personne seule ou d'un couple sans enfant. Ils représentent ainsi plus de la moitié des bénéficiaires (57%). Les personnes âgées de plus de 65 ans constituent une part importante de ces effectifs (environ 16% des bénéficiaires). Les jeunes de moins de 25 ans non étudiants étaient alors destinataires d'une aide pour environ 400 000 d'entre eux.

Les ressources des allocataires sont en baisse : 73% des locataires (hors étudiants) ont un revenu inférieur au SMIC et 84% des accédants ont un revenu inférieur à 2 SMIC. Les aides au secteur locatif, très nettement majoritaires, représentent 91% des prestations versées. La part des aides à la personne dans le PIB reste stable et s'établit à 0,95%.

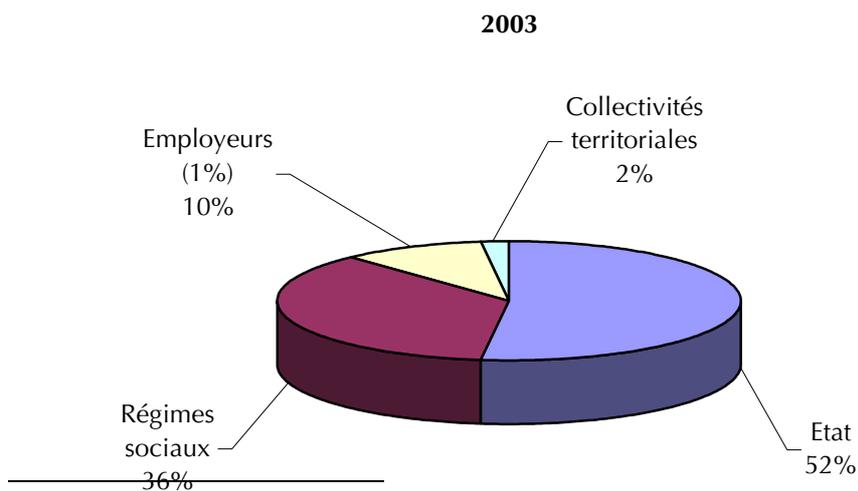
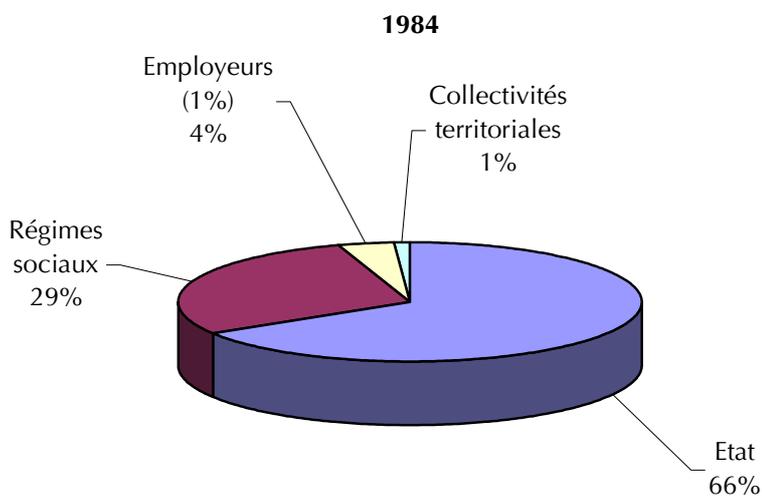
Les deux séries de schémas proposés ci-après résument clairement l'évolution de la part respective des aides par nature et par financeur, ainsi que l'historique de leur mise en place et de leur diversification progressive.

Depuis 1984, la part de l'Etat dans le financement des aides publiques au logement diminue au profit d'une montée en charge de leur financement par les régimes sociaux et les employeurs. La répartition des aides laisse désormais apparaître une progression de 7 points de la part des aides fiscales, ainsi qu'une progression de 24 points de la part des aides à la personne par rapport à la période antérieure où les aides à la pierre prédominaient. En dépit de nombreux discours en faveur d'un retour des aides à la pierre, une question demeure ouverte : celle de savoir comment le régime actuel d'aides fiscales indirectes pourra demeurer compatible avec les évolutions imposées par l'Union européenne en matière de libre circulation des capitaux.

²⁷ ibid

Répartition des aides publiques au logement²⁸

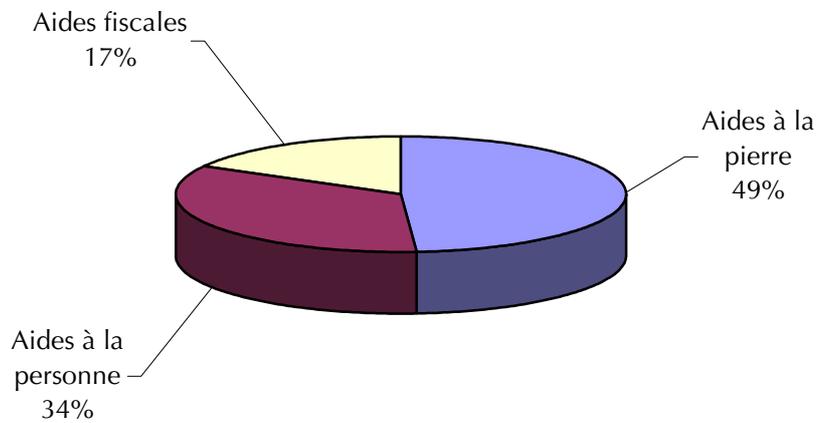
- Répartition des aides publiques au logement selon la nature du financeur :



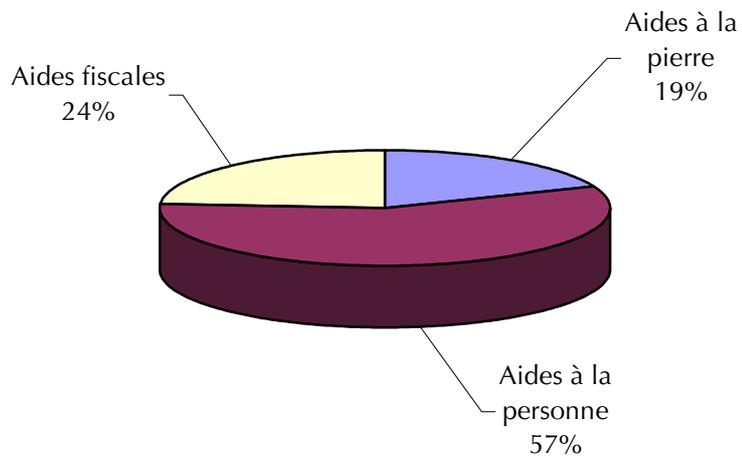
²⁸ Source : U.S.H. : Rapport introductif au Congrès de Nantes (septembre 2005)

○ Répartition des aides publiques au logement selon la nature des aides :

1984

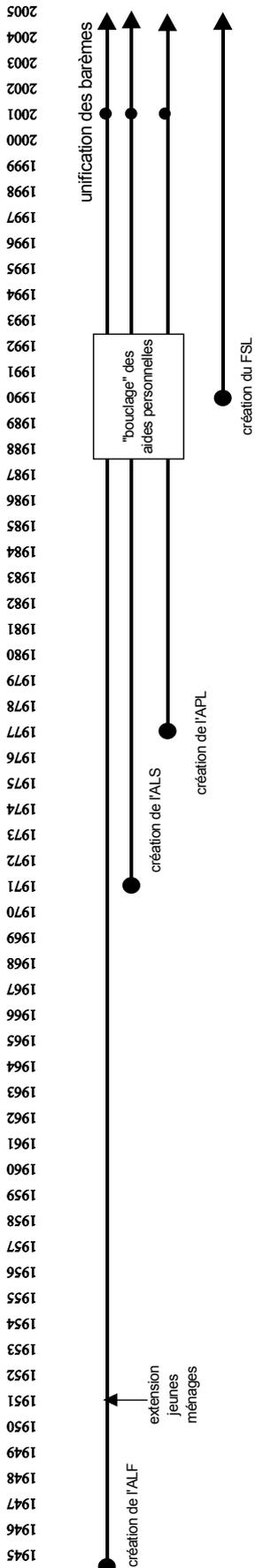


2003

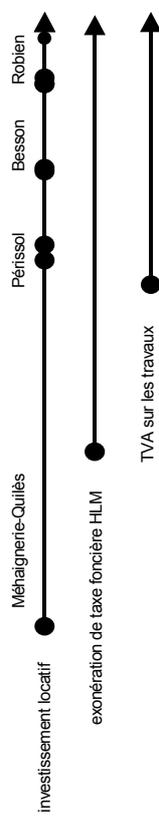


Source : *Compte du logement*

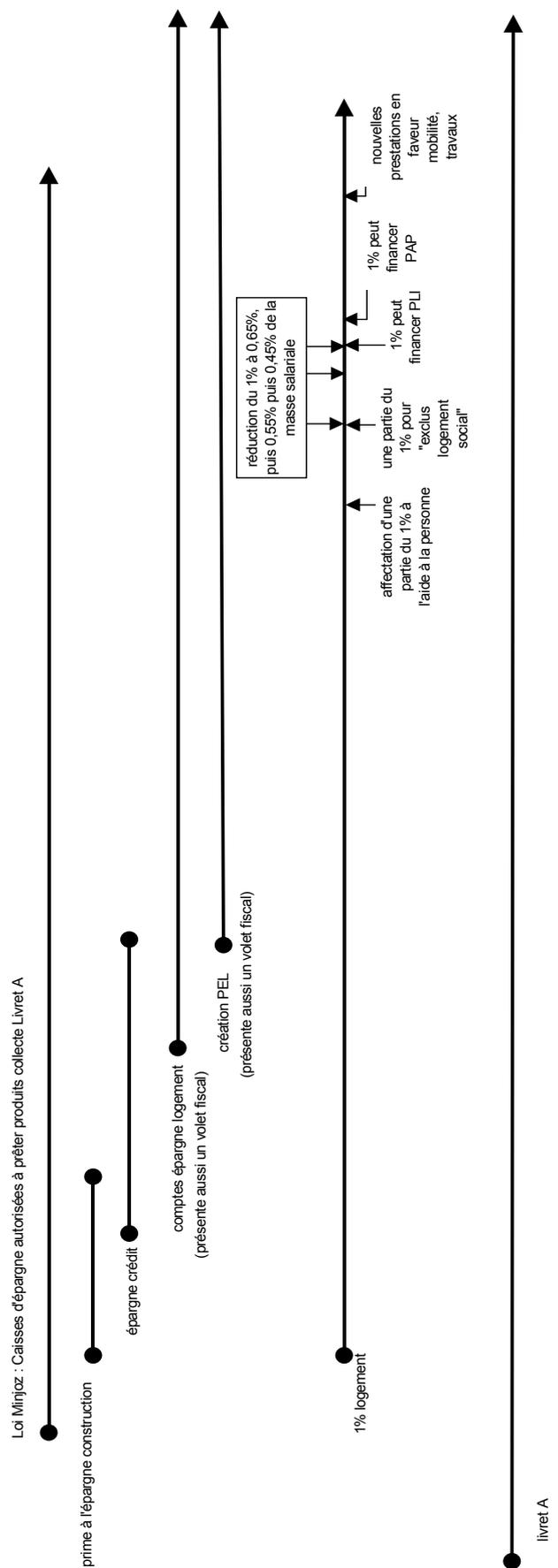
AIDES A LA PERSONNE



AIDES FISCALES (panorama simplifié)



AIDES DE CIRCUIT



Représentation historique des Aides au Logement (aides personnelles)

Source : Séminaire Logement de l'E.N.A. (2005) – Rapport sur les Aides publiques au Logement

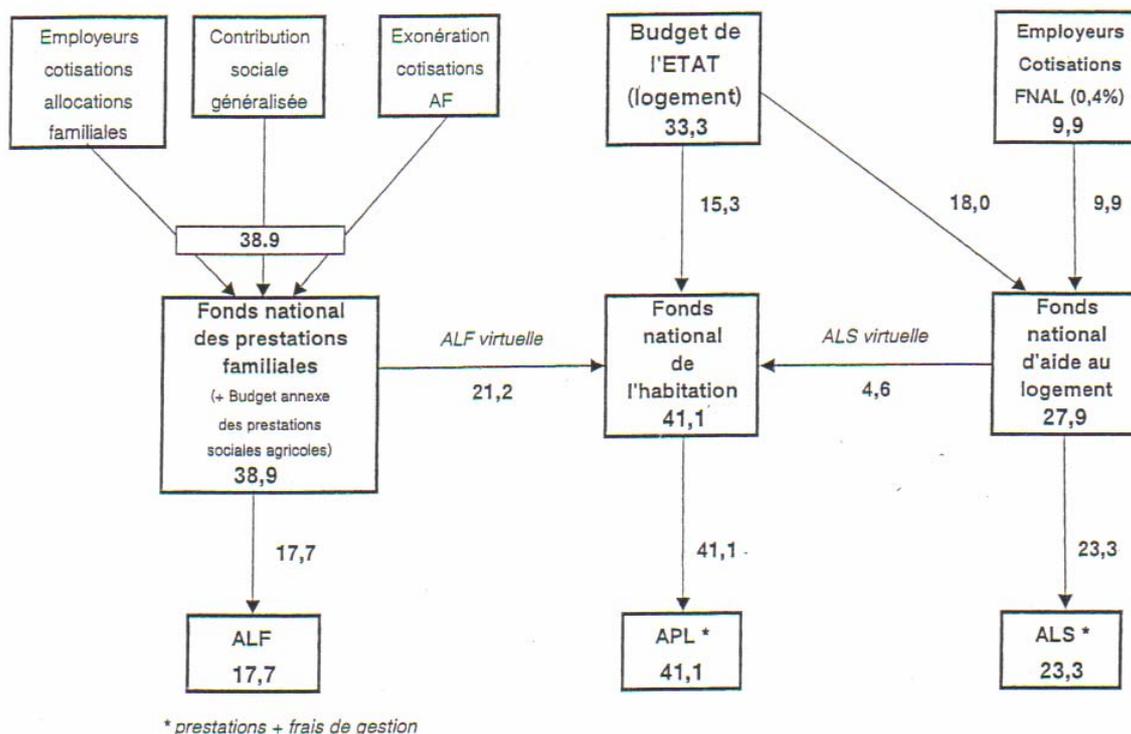
Présentation des différentes aides personnelles

- I. Circuit de financement des aides personnelles au logement en 1999 et 2005**
- II. L'aide personnalisée au logement – APL**
- III. L'allocation logement à caractère social – ALS**
- IV. L'allocation logement à caractère familial – ALF**
- V. L'allocation logement temporaire – ALT**

Les aides personnelles au logement sont collectées et redistribuées grâce au FNAL, récemment (décret du 8 juin 2005) récemment fusionné avec le Fonds National de l'Habitation. Le fonds national d'aide au logement finance l'APL et l'ALF. Il centralise la majorité des ressources pour les aides personnelles. Le FNAL est placé sous l'autorité conjointe de 4 ministres différents et est géré par la Caisse des dépôts et consignations, pour le compte du Trésor public.

Les deux schémas de collecte des fonds destinés aux aides personnelles au logement présentés ici (version 1999 et version 2005) montrent l'évolution récente du dispositif, ainsi que l'inter-relation

Financement des aides personnelles au logement versées en 1999 (en MdF)



FNPF : Fonds national des prestations familiales
 BAPSA : Budget annexe des prestations sociales agricoles
 FNH : Fonds national de l'habitation
 FNAL : Fonds National des Aides au Logement

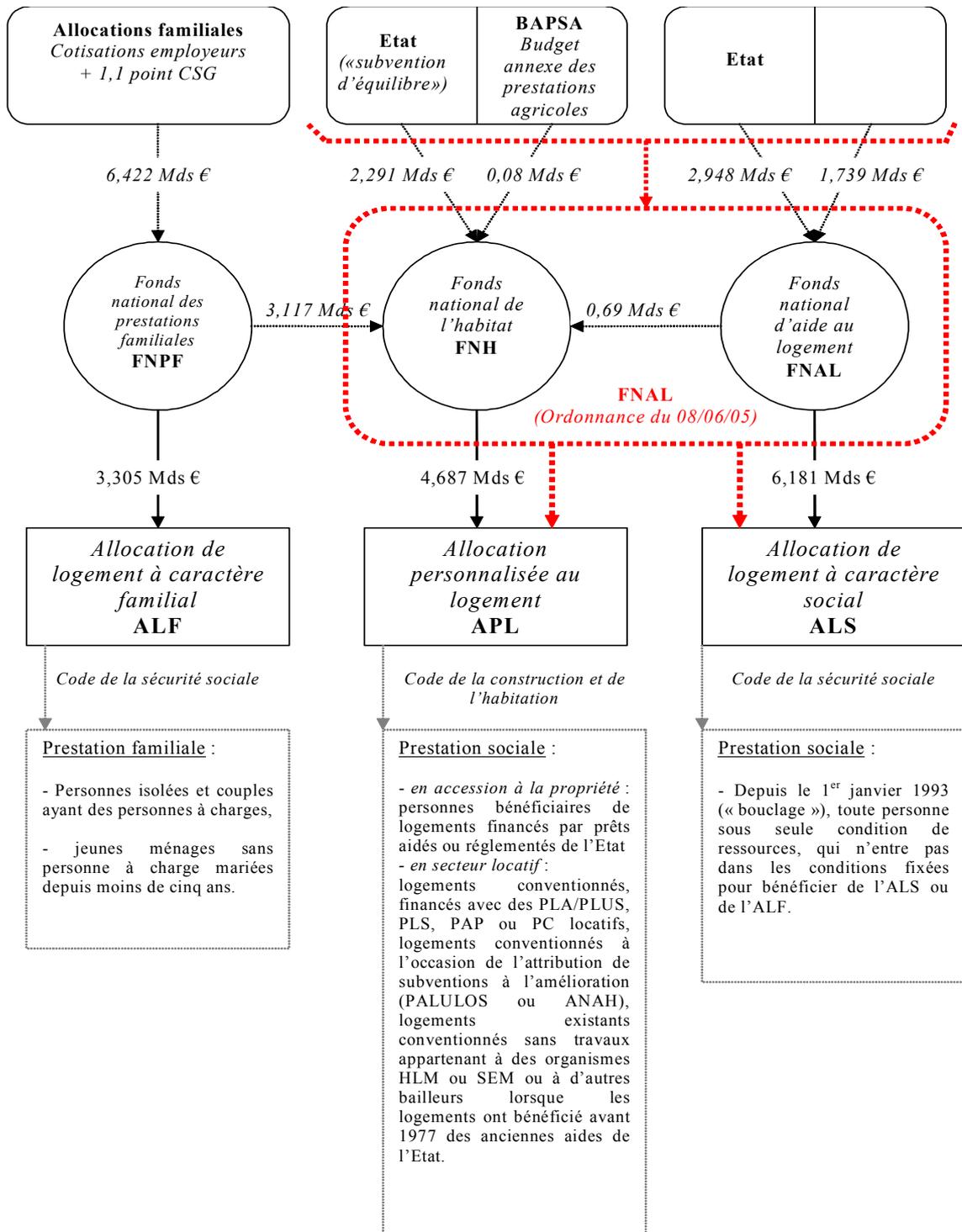
Source : le financement du logement en France, 2001

existante entre les deux domaines a priori disjoints qu'incarnent le Code de la Construction et de l'Habitation d'une part et celui de la Sécurité sociale d'autre part.

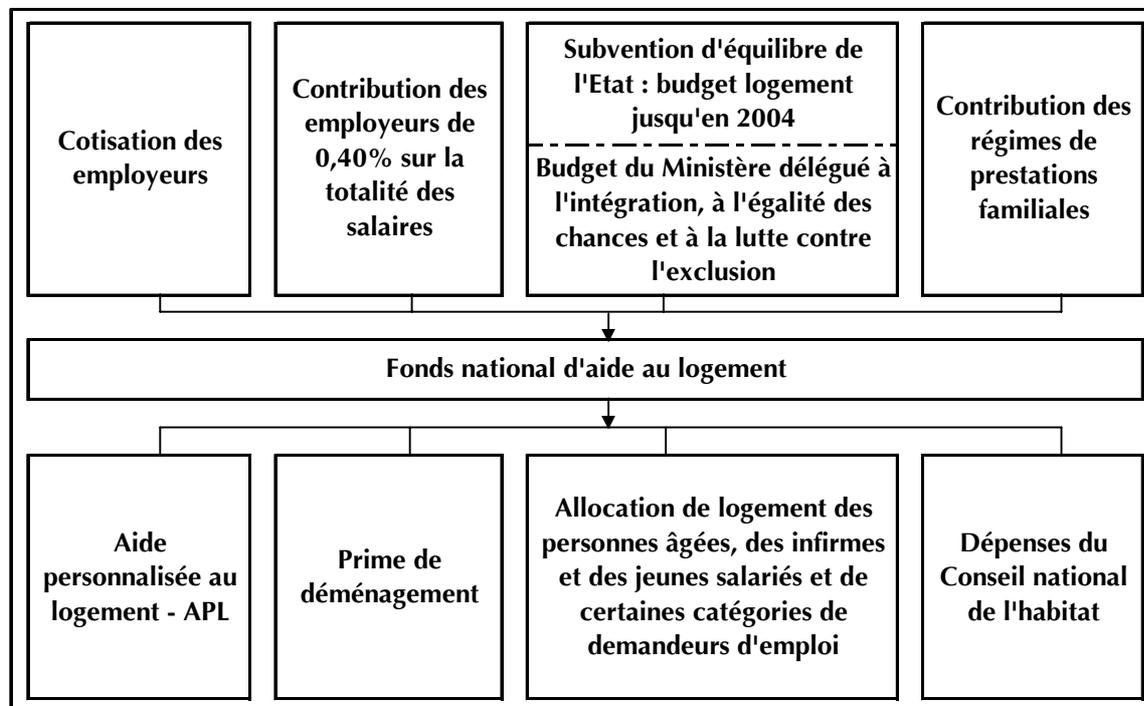
Par ce simple descriptif fonctionnel, nous nous trouvons au point d'aboutissement de la réforme Barre du financement du logement : les aides relevant du champ de la protection sociale ont rejoint celles soutenant le secteur de la construction et semblent désormais dépendantes l'une de l'autre.

Les circuits de financement des aides personnelles au logement

Source : Séminaire Logement de l'E.N.A. (2005) – Rapport sur les Aides publiques au logement

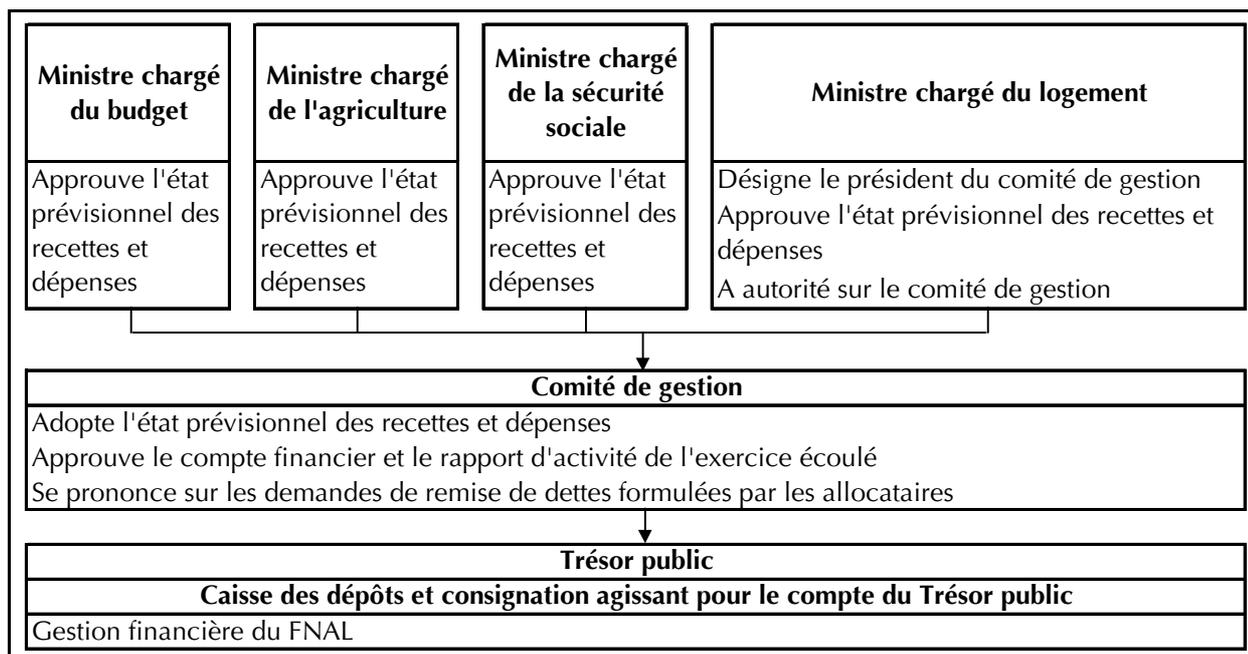


Ressources et dépenses du FNAL



Conception : Commissariat général du Plan

Schéma de fonctionnement du FNAL



Conception : Commissariat général du Plan

Aide personnalisée au logement – APL

□ **Création :**

1977

□ **Compétences :**

L'Etat est l'autorité compétente en matière d'aide personnalisée au logement.

Il intervient dans son financement, l'établissement de ses barèmes et plafonds ainsi que dans l'organisation du système de distribution.

La place du bailleur se cantonne à l'émission de la demande et à la réception de l'aide.

□ **Conditions :**

- L'APL est attribuée aux personnes de nationalité française et aux personnes de nationalité étrangère titulaires d'un des titres de séjour ou documents justifiant de la régularité du séjour.
- Elle n'est pas attribuée aux personnes qui sont locataires d'un logement appartenant à l'un de leurs ascendants ou descendants, ou ceux de leur conjoint ou concubin ou de toute personne liée à elles par un contrat conclu en application de l'article 515-1 du code civil.

□ **Distribution :**

- Pour bénéficier de l'APL, il faut déposer une demande auprès de la Caisse d'Allocation Familiale (CAF) ou de la Caisse de Mutualité Sociale Agricole, suivant le régime (général ou agricole) de protection sociale du demandeur.
- Les APL sont versées mensuellement aux bénéficiaires.

□ **Barème et plafonds :**

Le barème est fonction :

- de la situation de famille du demandeur
- de ses ressources
- du montant du loyer ou des charges de remboursement des prêts contractés pour l'acquisition ou l'amélioration du logement.
- Depuis le 1^{er} janvier 2001, un barème unique de calcul de l'aide personnalisée au logement et des allocations logement familiale et sociale s'applique pour les aides au logement locatif. Il est révisé chaque année à une date fixée par décret depuis le 8 juin 2005. Auparavant, il était révisé chaque année le 1^{er} juillet. Il tient compte de l'évolution constatée des prix de détail et du coût de la construction.
- Les plafonds de loyers et de mensualités, le montant forfaitaire des charges ainsi que les zones géographiques à l'intérieur desquelles sont déterminés ces plafonds sont fixés par arrêté conjoint des ministres en charge du logement, du budget, de la sécurité sociale et de l'agriculture.

Les plafonds sont donc la seule partie du barème dans laquelle l'aspect géographique du logement est pris en compte, à travers des zonages nationaux.

□ **Budget :**

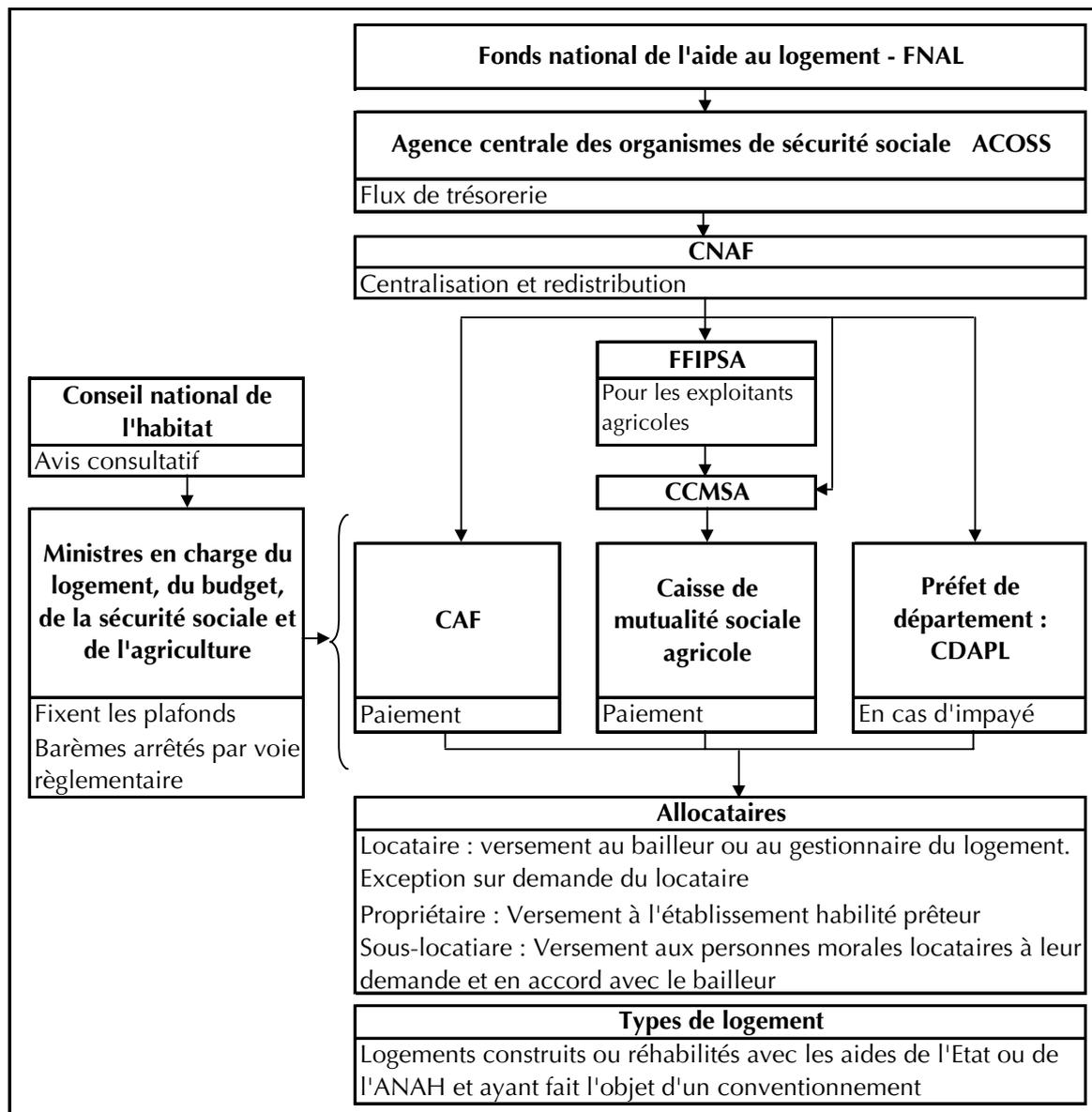
- Fonds national d'aide au logement – FNAL – depuis l'ordonnance n°2005-655 du 8 juin 2005.
- Auparavant, l'APL était financée sur le Fonds national de l'habitation (FNH), lui-même financé par le FNAL, le Fonds national d'Aide au Logement, le Fonds National des prestations familiales et une subvention d'équilibre inscrite au budget de l'Etat.
- Aide non contingentée.

□ **Contrôle :**

La MILOS (Mission interministérielle d'inspection du logement social) contrôle l'application des conventions donnant droit à l'APL.

Loi n°77-1 du 3 janvier 1977 ; Code de la construction et de l'habitation : articles L. 351-1 à L. 351-15 et articles R 351-1 à R 351-66 ; Ordonnance 2005-655 du 8 juin 2005

Circuit de l'aide personnalisée au logement



Conception : Commissariat général du Plan

Prime de déménagement

□ Création :

1987

□ Public :

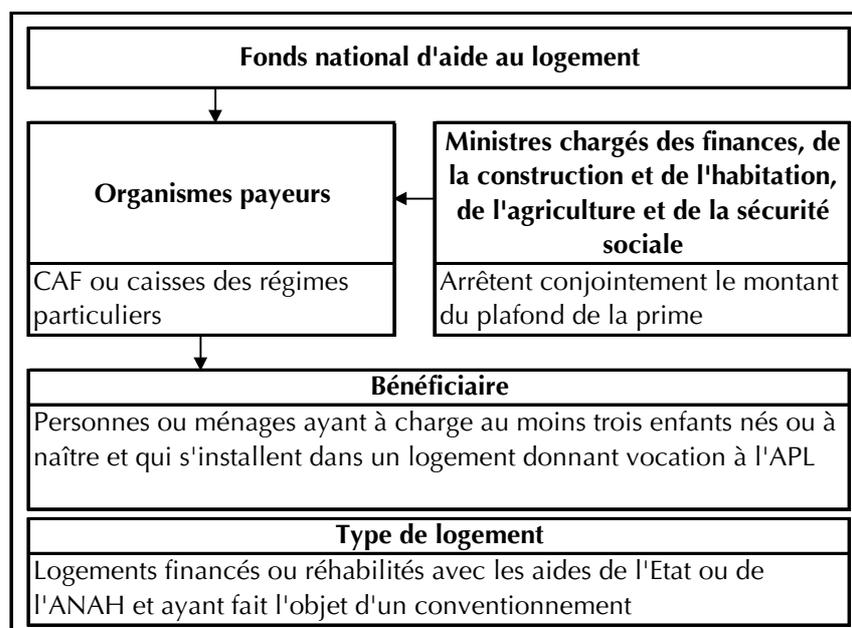
Les bénéficiaires d'une aide au logement peuvent prétendre au versement d'une prime de déménagement lorsqu'ils changent de logement en raison de la naissance d'un troisième enfant (ou plus).

□ Distribution :

Caisse d'allocations familiales si le bénéficiaire dépend du régime général ou autres caisses s'il dépend d'un régime particulier.

□ Montant :

Elle est égale à la dépense justifiée du déménagement dans la limite d'un plafond. Ce plafond est revalorisé au 1er janvier 2005.



Conception : Commissariat général du Plan

CCH L. 351-5 et R. 351-23 à 351-25

Allocation logement à caractère social

ALS

❑ **Création :**

1971

❑ **Budget**

Financée par le Fonds national d'aide au logement - FNAL

Aide non contingentée.

❑ **Compétences :**

L'Etat a un rôle déterminant dans le circuit de l'ALS puisqu'il participe largement à son financement et en détermine les barèmes.

❑ **Conditions :**

- L'aide personnalisée au logement est attribuée aux personnes de nationalité française et aux personnes de nationalité étrangère titulaires d'un des titres de séjour ou documents justifiant de la régularité du séjour ;
- Elle n'est pas attribuée aux personnes locataires d'un logement appartenant à l'un de leurs ascendants ou descendants, ou ceux de leur conjoint ou concubin ;
- Elle est attribuée sous conditions de ressources
- Le bénéficiaire doit pouvoir vivre dans un logement disposant d'au moins une arrivée d'eau potable, d'un système d'évacuation des eaux usées, d'un WC et d'un moyen de chauffage (pour les logements construits après le 1^{er} septembre 1948 et pour les HLM, ces conditions sont présumées remplies).

❑ **Barème et plafonds :**

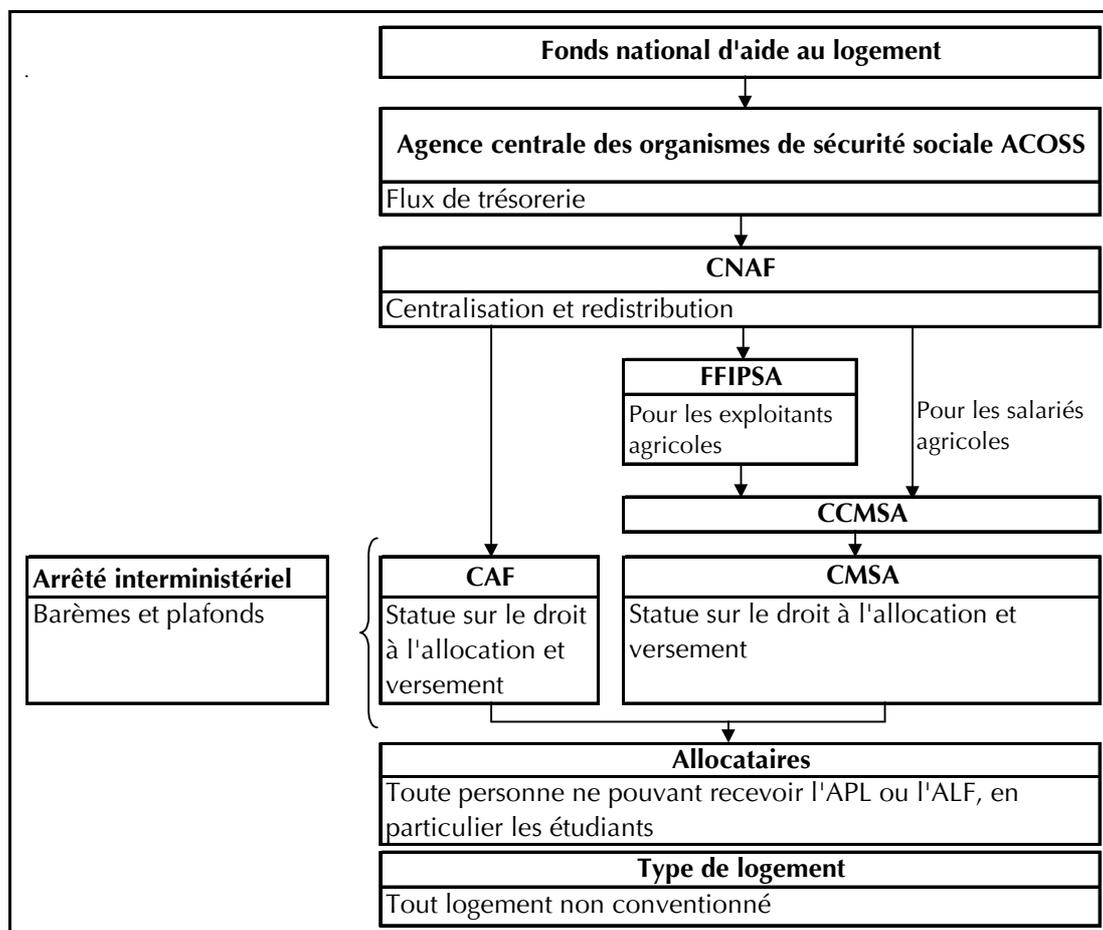
Le barème tient compte :

- Du montant du loyer ou de la mensualité acquittée par le bénéficiaire dans la limite d'un plafond qui varie selon la zone géographique où se situe le logement (zone I : région parisienne ; zone II : villes de plus de 100 000 habitants ; zone III : reste de la France) et la composition du ménage.
- Des ressources du ménage (revenus nets catégoriels de l'année civile précédant la période de paiement)
- Du nombre de personnes composant le ménage.

Le barème est révisé annuellement au 1^{er} juillet. Le loyer principal effectivement payé n'est pris en considération que dans la limite du prix licite et de plafonds mensuels fixés par arrêté interministériel.

Loi du 16 juillet 1971 relative à l'allocation de logement ; Code de la sécurité sociale, L. 831-1 à L. 835, R. 831-1 à R. 835-1

Circuit de distribution de l'ALS



Conception : Commissariat général du Plan

Allocation de logement à caractère familial – ALF

❑ **Création :**

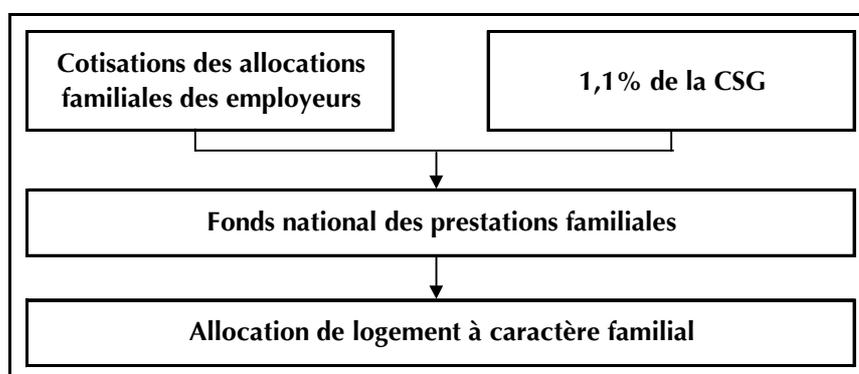
1948

❑ **Budget :**

Budget de la sécurité sociale

L'ALF est une aide non contingentée.

❑ **Financement :**



Conception : Commissariat général du Plan

❑ **Conditions :**

Logement disposant d'au moins une arrivée d'eau potable, d'un système d'évacuation des eaux usées, d'un WC et d'un moyen de chauffage (pour les logements construits après le 1^{er} septembre 1948 et pour les HLM, ces conditions sont présumées remplies)

❑ **Barème :**

Il tient compte :

- du montant du loyer ou de la mensualité acquittée par le bénéficiaire dans la limite d'un plafond qui varie selon la zone géographique où se situe le logement (zone I : région parisienne ; zone II : villes de plus de 100 000 habitants ; zone III : reste de la France) et de la composition du ménage.
- des ressources du ménage (revenus nets catégoriels de l'année civile précédant la période de paiement)
- du nombre de personnes composant le ménage.

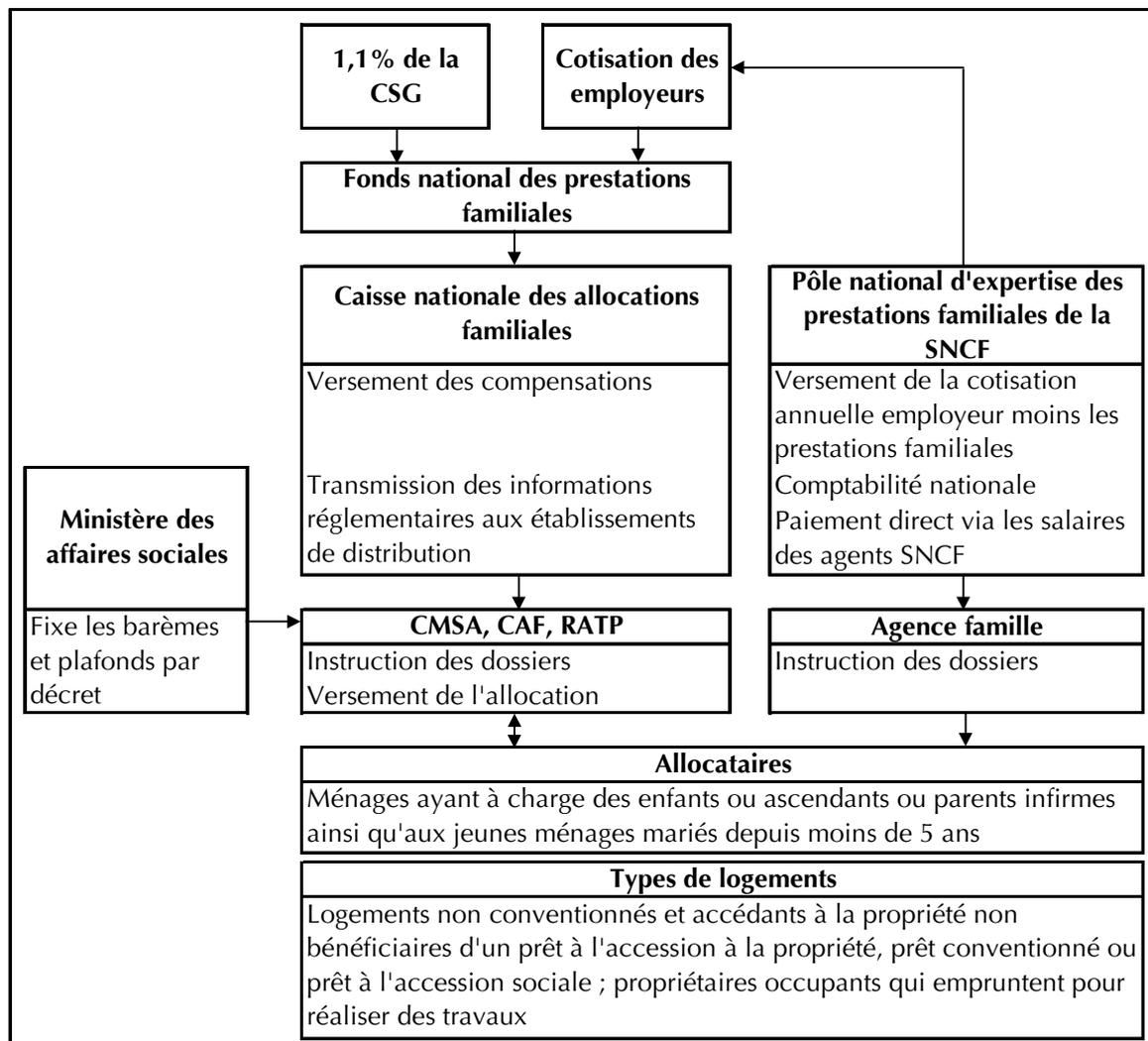
Le barème est révisé annuellement au 1^{er} juillet.

Aide non cumulable avec l'APL (Aide personnalisée au logement).

Loi du 1^{er} septembre 1948 instituant l'aide au logement.

Code de la sécurité sociale : Articles L. 511-1 à L. 513-1, L. 542-1 à L. 542-7 et L. 755-21, D. 511-1 et D. 511-2, D. 542-1 à D. 542-40, D. 755-12 à D. 755-38

Circuit de distribution de l'ALF



Conception : Commissariat général du Plan

**Aide aux associations
logeant à titre temporaire des personnes défavorisées
(Allocation de logement temporaire)
ALT**

L'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et l'aide au logement temporaire pour les gens du voyage relèvent des mêmes acteurs et sont toutes deux regroupées sous le sigle ALT.

Nous avons regroupé dans ce chapitre, l'allocation de logement temporaire (ALT) avec les aides personnelles car il s'agit d'une aide visant à permettre à des personnes en grande difficulté de se loger temporairement, bien qu'elle ne leur soit pas directement versée. Cette aide regroupe également les financements versés pour le développement d'aires d'accueil des gens du voyage.

❑ **Création :**

1991

❑ **Budget :**

En 2003, 72,9 millions d'euros ont été versés aux associations ayant conclu une convention avec l'Etat.

❑ **Financement :**

Fonds national d'aide au logement.

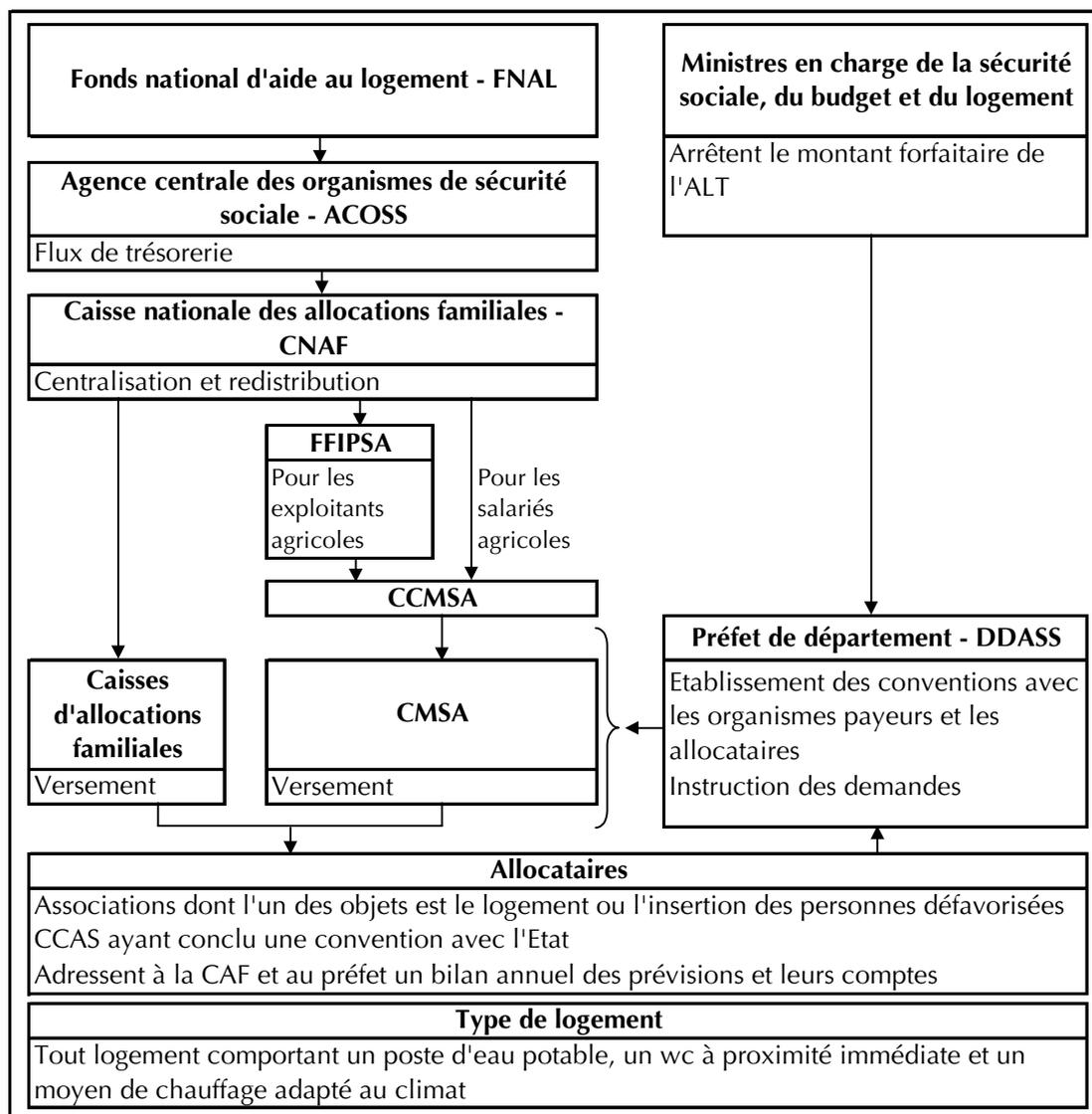
Aide forfaitaire et non contingentée.

❑ **Montant :**

Le montant de l'aide est égal à un plafond de loyer et à une majoration forfaitaire au titre des charges. Ces montants sont fixés au 1^{er} janvier de chaque année par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale, du budget et du logement.

Loi n°91-1406 du 31 décembre 1991 ; Code de la sécurité sociale : L. 851-1 à L. 851-4

Schéma de distribution de l'ALT



Conception : Commissariat général du Plan

Allocation de logement temporaire pour les aires d'accueil des gens du voyage ALT

□ Création :

2001

□ Financement :

Fonds national d'aide au logement.

Aide forfaitaire et non contingentée.

□ Conditions :

L'aire d'accueil doit comporter des emplacements suffisamment grands pour une caravane et son véhicule tracteur, des installations sanitaires minimales (douches, wc, eau courante, électricité), ainsi qu'un dispositif de gestion et de gardiennage.

□ Schéma départemental d'implantation des aires permanentes d'accueil

- Précise la destination des aires permanentes d'accueil et leur capacité.
- Définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui les fréquentent.
- Détermine les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels et définit les conditions dans lesquelles l'Etat intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements.
- Elaboration :

Par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général.

Après avis du conseil municipal des communes concernées et de la commission consultative, il est approuvé conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général.

Le schéma départemental est révisé selon la même procédure au moins tous les six ans à compter de sa publication.

□ Commission consultative :

- Composition :

Dans chaque département, une commission consultative, comprenant notamment des représentants des communes concernées, des représentants des gens du voyage et des associations intervenant auprès des gens du voyage, est associée à l'élaboration et à la mise en œuvre du schéma.

Présidée conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et par le président du conseil général ou par leurs représentants.

- Missions :

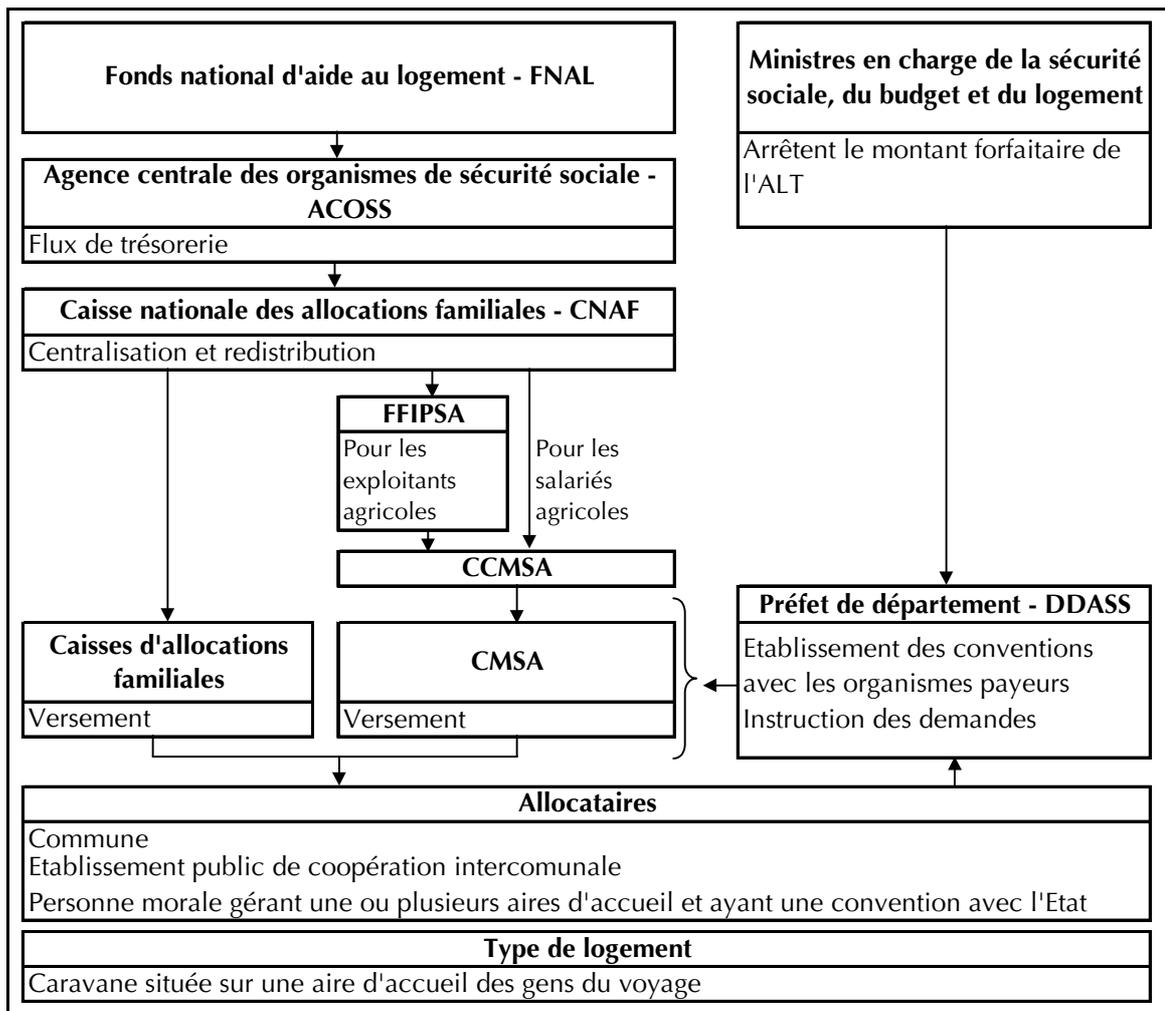
Etablit chaque année un bilan d'application du schéma.

Peut désigner un médiateur chargé d'examiner les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ce schéma et de formuler des propositions de règlement de ces difficultés. Le médiateur rend compte à la commission de ses activités.

Loi du 31 décembre 1991 ; Code de la sécurité sociale : L. 851-1 à L. 851-4 ; Décrets 2001-568 et 2001-569

Depuis la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000, l'ALT finance l'aide à la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

Schéma de distribution de l'ALT gens du voyage



Conception : Commissariat général du Plan

Chapitre IV :

Des circuits d'aides aux producteurs démultipliés

Données de cadrage

Les aides aux producteurs correspondent aux aides d'Etat versées directement ou indirectement à tous les producteurs de logement en France, y compris les particuliers. On les identifie généralement en distinguant aides à la pierre, aides de circuit et aides fiscales, représentées dans le chronogramme historique proposé ci-après.

▪ Aides à la pierre :

Les aides à la pierre sont constituées de versements de la collectivité aux producteurs. Elles peuvent prendre la forme de subventions de l'Etat versées aux organismes constructeurs lorsqu'ils ont obtenu un agrément pour la réalisation de logements sociaux. Le montant total des aides à la pierre versées s'élevait à 11 milliards d'euros en 2003. Dans le projet de loi de finances de 2005, le total des aides budgétaires à la pierre était de 16,2 milliards d'euros. Le total des dépenses fiscales de l'Etat (aides non budgétaires) dans le projet de loi de finances 2005 s'élevait à 9 590 milliards d'euros.

Toutes les aides à la pierre se concrétisent, dans le montage des opérations, en la combinaison possible de différents types de prêts (PLUS – PLA-I par exemple), déterminant les conditions d'accès au logement en fonction de plafonds de ressources, et en fonction de niveaux de « prix de sortie » plafonnés dans le cadre du logement social. Ces prêts constituent ainsi une pièce maîtresse du dispositif de mise en œuvre de la norme de mixité sociale, dans les agglomérations « éligibles » à l'application de cette norme.

Mais ils peuvent également, à l'inverse, assurer le regroupement de ménages à revenus similaires lorsqu'une opération est montée sans recours à des types de financements divers. C'est notamment pour cette raison que la réforme barre de financement du logement avait modifié les modes de financement du logement, le dispositif d'aide à la pierre ayant été accusé, dans les années 75, de « produire » de la ségrégation socio-spatiale.

▪ Autres aides aux producteurs :

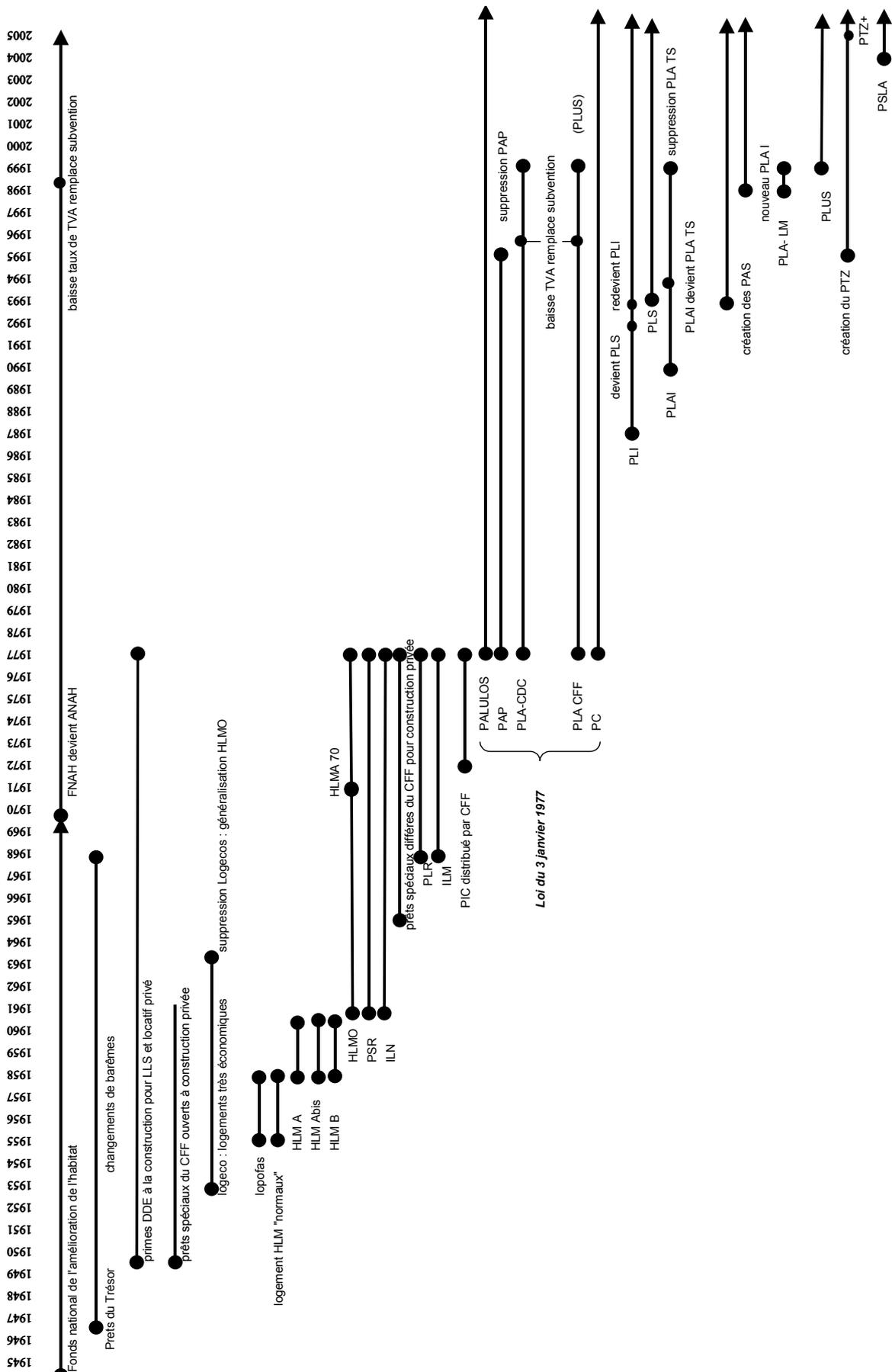
Les aides aux producteurs incluent également les avantages de taux, les avantages fiscaux et les autres aides (aides de circuit, aides fiscales, exonérations diverses en fonction de la localisation des opérations réalisées...). Depuis 1998, les avantages fiscaux prennent une part dominante dans les aides aux producteurs.

L'objectif des aides fiscales est de favoriser la production de logements neufs ou réhabilités, en incitant à la mise sur le marché de logements conventionnés éligibles à l'APL. Le développement de ce type d'aides a été conçu comme une diversification des types de soutiens financiers apportés par l'Etat à la construction. Concernant les avantages de taux, ils bénéficient de manière prépondérante aux ménages, grâce aux « prêts aidés », alors que les prêts pour le secteur locatif social tenaient autrefois la première place.

Les prêts pour les logements locatifs sociaux conçus à destination des bailleurs sociaux sont effectués par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), centralisant la collecte des fonds du livret A. Le niveau du taux d'intérêt du livret A est un élément déterminant du coût de la ressource des prêts au logement locatif social. Au 1^{er} août 2005, le taux de rémunération du livret A, ainsi que celui d'autres produits dont la rémunération est indexée sur le livret A, a été fixé à 2%. Le calcul de ce taux est effectué automatiquement par la Banque de France et transmis au directeur du Trésor.

Les aides aux producteurs de logements locatifs sociaux se déclinent en différents prêts distribués par la Caisse des dépôts et consignations. On peut également y ajouter les aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, seul acteur national à distribuer des aides pour la réhabilitation de logements privés, à destination des propriétaires occupants ou bailleurs, privés ou publics, qui s'engagent dans des opérations de réhabilitation. Les particuliers peuvent également recevoir des aides de l'Etat pour l'acquisition de logements neufs ou anciens via des prêts comme le prêt à taux zéro.

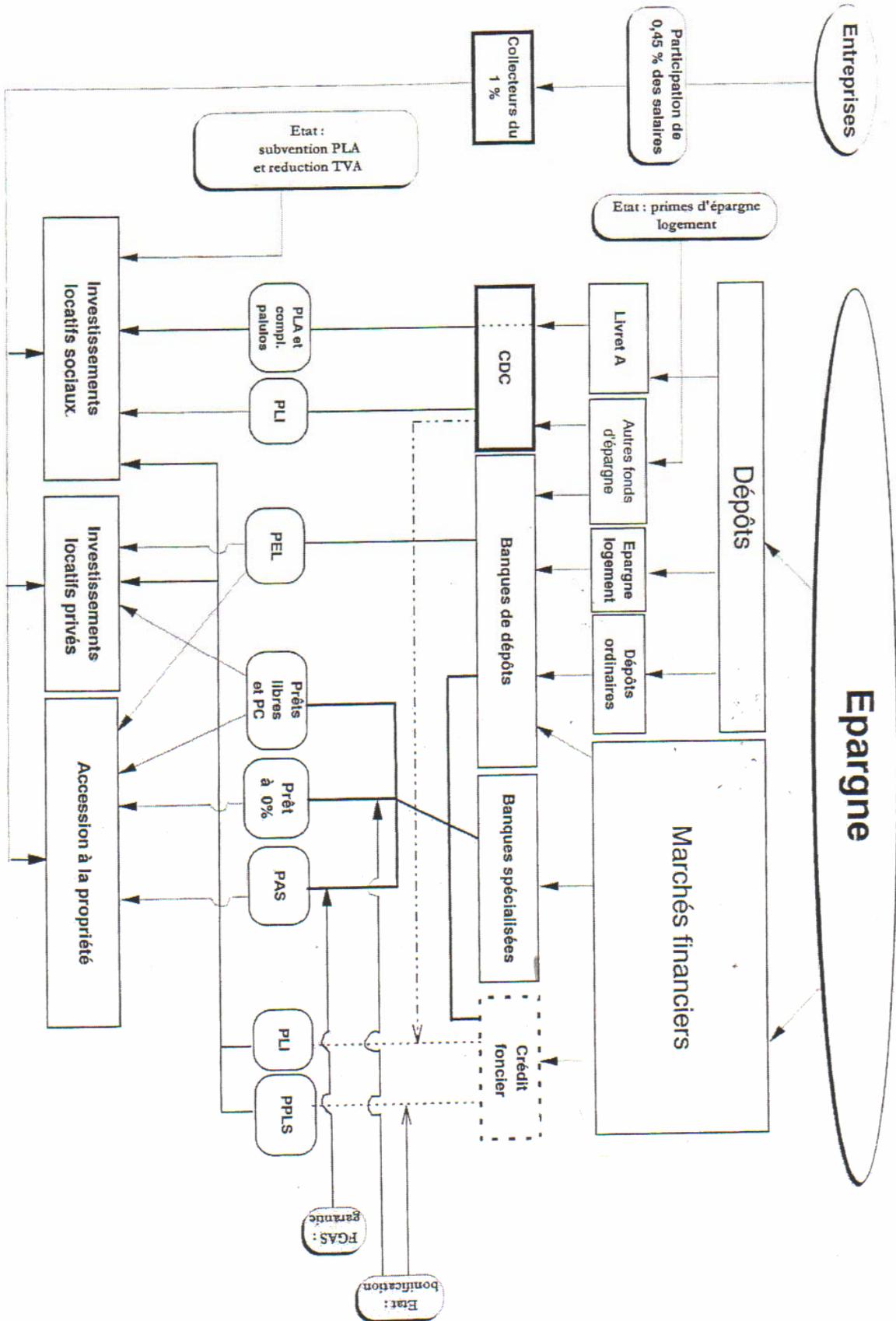
AIDES A LA PIERRE



Représentation historique des aides (Aides à la pierre)²⁹

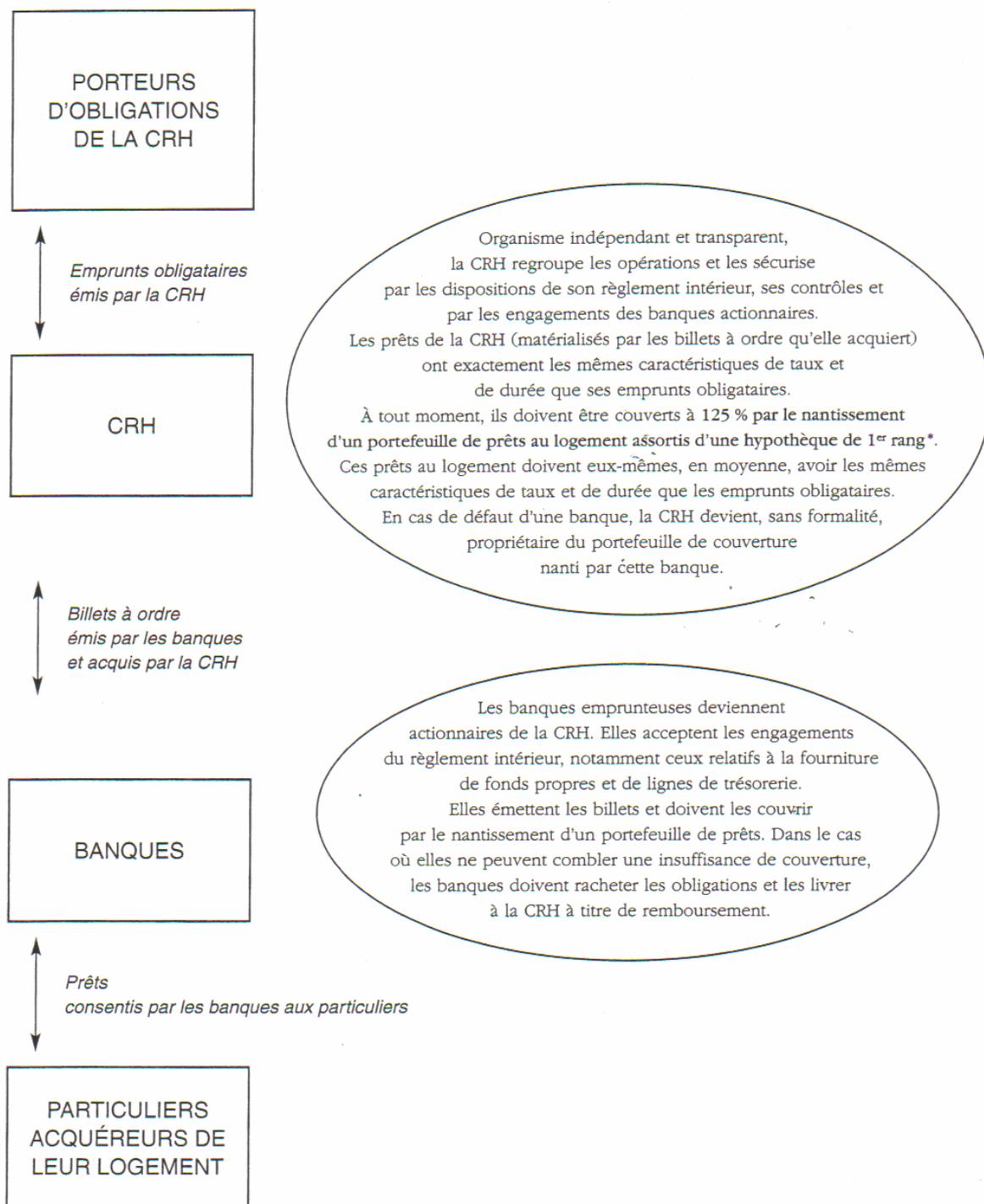
²⁹ Source : Séminaire Logement de l'E.N.A. (2005) – Rapport sur les Aides au Logement (Annexes)

Principaux circuits de financement et d'aide pour l'investissement en logement



Le schéma précédent n'intègre pas l'activité de la Caisse de refinancement de l'habitat présenté en complément ci-dessous.

L'unique activité de la Caisse de refinancement de l'habitat est le refinancement des prêts acquéreurs au logement des banques



Source : Rapport d'activité 2004 de la Caisse de refinancement de l'habitat (2005)

I. Présentation des principales aides perçues par les producteurs de logement social ou conventionné

□ Les prêts à destination des constructeurs de logement social

- Le prêt locatif à usage social PLUS
- Le prêt locatif aidé d'insertion PLAI
- La prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale PALULOS
- Le prêt locatif intermédiaire PLI
- Le prêt locatif social PLS

□ Les subventions de l'ANAH

II. Les aides à l'accession à la propriété

- Le prêt à taux zéro PTZ
- Le prêt à l'accession sociale PAS
- Le prêt social location accession PSLA

□ Les dispositifs d'aide à l'accession de logements locatifs

- Le dispositif Robien
- Le dispositif « Robien social » ou ancien dispositif Lienemann
- Le dispositif Besson
- Le dispositif Périssol

III. Les aides fiscales

□ Les exonérations de taxe

- L'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties TFPB
- La TVA à 5,5%

□ Les aides à l'épargne

- Le livret A
- Le plan épargne logement PEL
- Le compte épargne logement CEL

IV. Les aides issues de la participation des employeurs à l'effort de construction

- L'avance loca-pass
- La garantie loca-pass
- Le prêt sécuri-pass
- Le prêt pass-travaux
- L'Aide Mobili-Pass
- Les Autres prêts

I. Présentation des principales aides perçues

par les producteurs de logement social ou conventionné

Prêt locatif à usage social – PLUS

En 2003, les encours de prêts au logement social et à la politique de la ville (comprenant les prêts projets urbains, PPU, qui ne concernent pas le logement) de la Caisse des dépôts et consignations s'élevaient à 79,3 milliards d'euros³⁰.

En 2003, 38 715 logements locatifs sociaux ont reçu un agrément de l'Etat pour un prêt locatif à usage social³¹.

❑ **Création :**

1997 : a remplacé le Prêt locatif aidé (PLA)

❑ **Caractéristiques financières du prêt de la CDC :**

Prêt de la Caisse des dépôts et consignations :

- Prêt à 3,4% sur 50 ans maximum pour le foncier
- Prêt à 3,4% sur 35 ans maximum pour le bâti
- Indice de révision : taux du livret A.
- Le montant du prêt peut couvrir le prix de revient total de l'opération (TVA à taux réduit comprise), déduction faite des autres financements.

❑ **Subvention de l'Etat :**

- Calculée sur la base de la surface utile au taux maximal de 5% (6,5 % sur dérogation du préfet) du coût de l'opération dans le neuf et 10% dans l'acquisition-amélioration (11,5 % sur dérogation du préfet).
- TVA à 5,5% sur livraison à soi-même.
- Exonération de TFPB pendant 15 ans sur les opérations de construction dès lors que le prêt et la subvention éventuelle représentent plus de la moitié du prix de revient et sur les opérations d'acquisition-amélioration pour les logements acquis à compter du 1^{er} janvier 1998.

❑ **Conditions :**

- Les logements destinés à être occupés par des ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources, modulés selon le nombre de personnes composant le ménage et la zone d'implantation du logement.
- Pour les opérations d'acquisition-amélioration de logements en vue de la réhabilitation, le montant des travaux doit représenter au moins 20% du coût de l'opération.

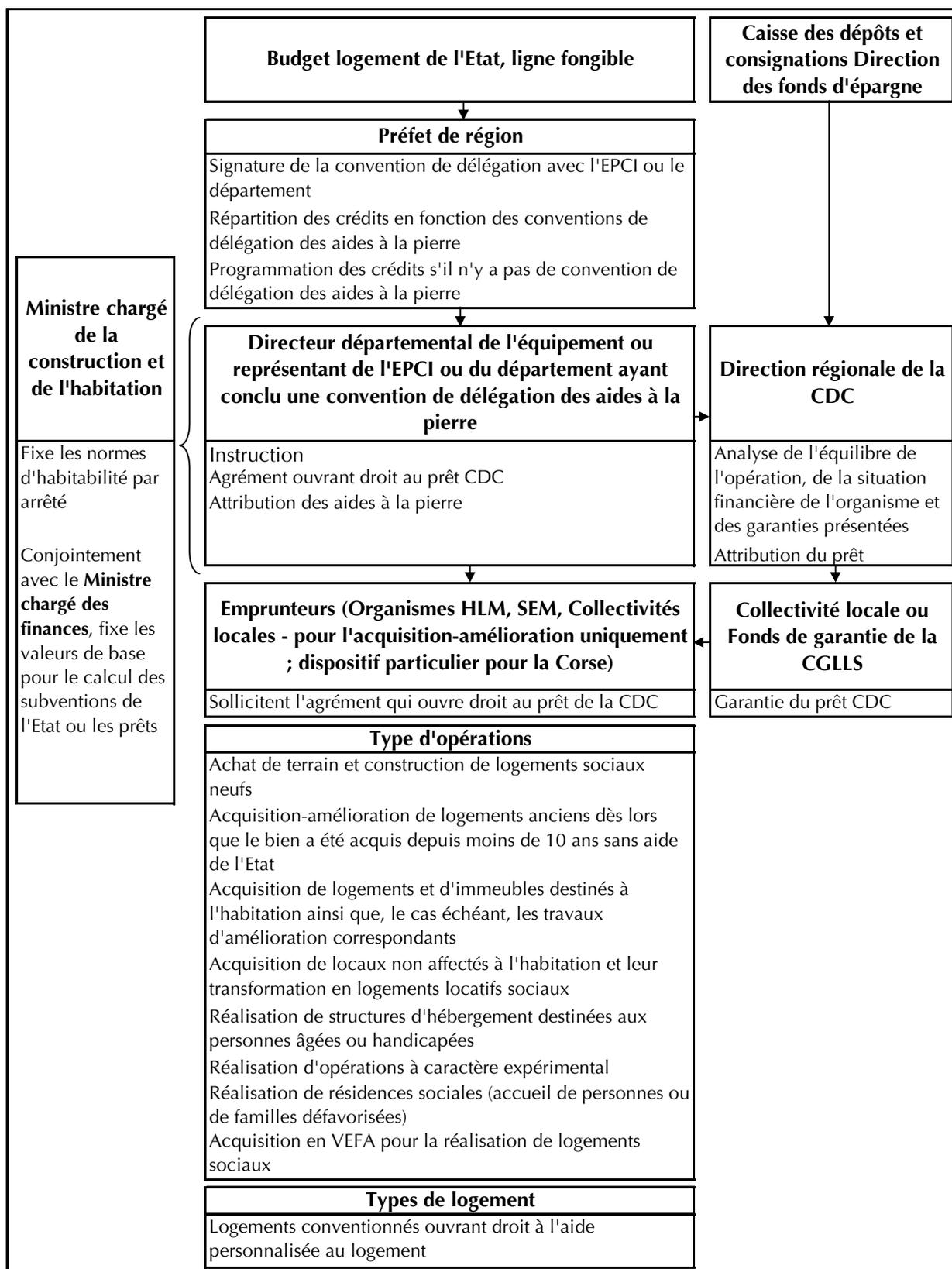
³⁰ Source : *Rapport annuel des fonds d'épargne*, Caisse des dépôts et consignations, 2003

³¹ Source : *Rapport annuel des fonds d'épargne*, Caisse des dépôts et consignations, 2003

- Au moins 30% des logements financés doivent être attribués à des ménages dont les ressources sont inférieures à 60% du plafond de ressources.
- Jusqu'à 10% des logements peuvent être attribués à des ménages dont les revenus dépassent les plafonds de ressources, dans la limite de 120%.
- Loyer maximum fixé par la convention APL en fonction d'un prix au mètre carré de surface utile qui varie selon la zone géographique. Il évolue le 1^e juillet de chaque année en fonction de la variation de la moyenne sur quatre trimestres de l'indice du coût de la construction publié par l'INSEE.
- Des normes minimales d'habitabilité sont prévues par arrêté.

Article 17 de la loi de finances pour 1997 ; article 14 de la loi de finances pour 1998 ; décret n°87-1112 du 24 décembre 1987 (article R. 331-1 et suivants du CCH) ; décret n°95-637 du 5 mai 1995 ; décret n°96-860 du 2 octobre 1996 ; Décret n°97-1261 du 29 décembre 1997 ; décret n°98-331 du 30 avril 1998 ; décret n°99-609 du 9 juillet 1999 ; décret n°99-974 du 14 septembre 1999.

Schéma de fonctionnement du PLUS

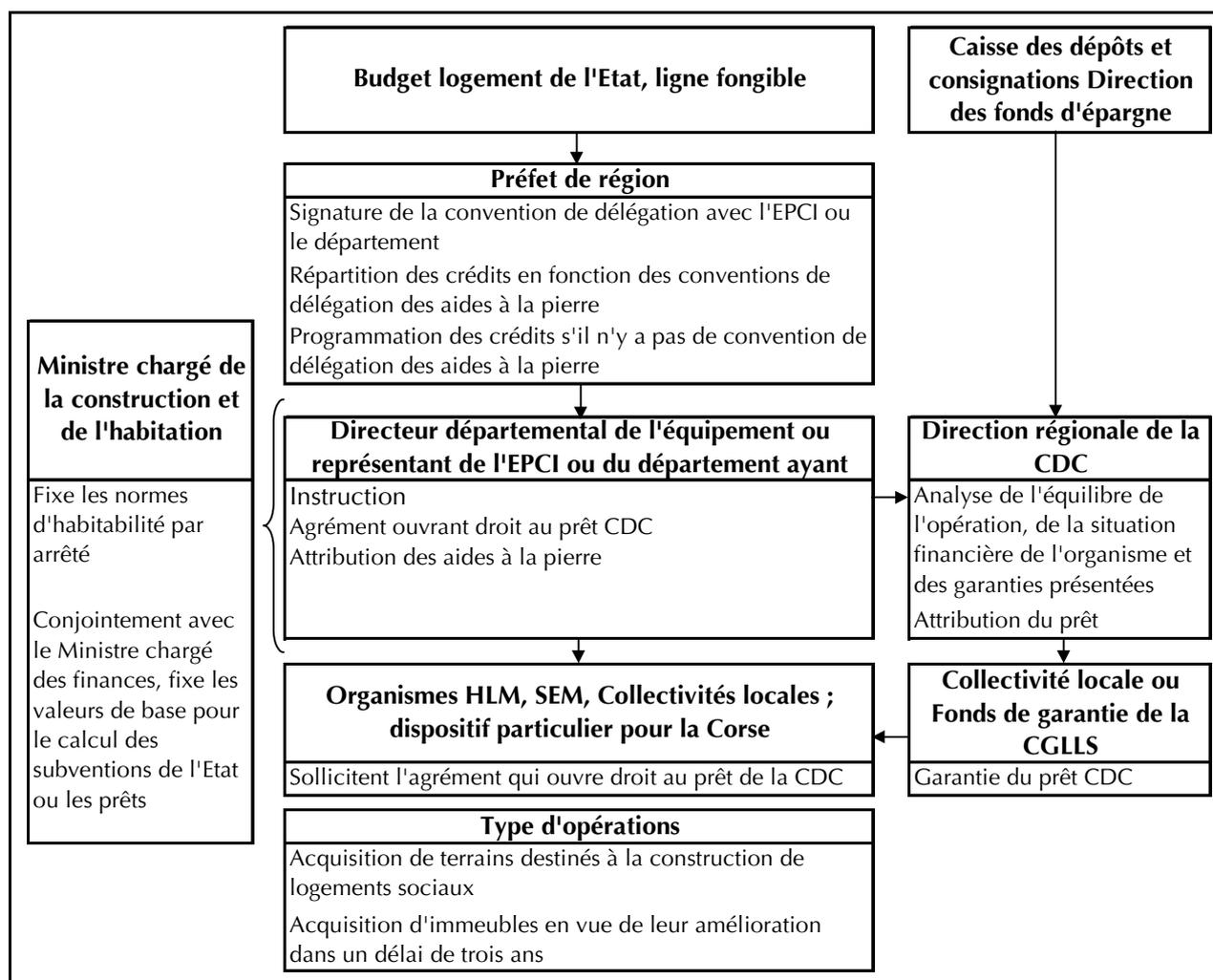


Conception : Commissariat général du Plan

PLUS anticipation foncière

Prêt de la CDC présentant toutes les caractéristiques du PLUS, à l'exception des objectifs, des emprunteurs et du différé d'amortissement ou du différé total d'une durée maximum de 4 ans.

Schéma de fonctionnement du PLUS anticipation foncière



Conception : Commissariat général du Plan

Le prêt locatif à usage social construction-démolition PLUS-CD dans le cadre de l'ANRU

□ Création :

2001 pour le PLUS-CD ; 2003 : Création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

□ Conditions :

- 50% des loyers doivent être inférieurs à 90% du plafond PLUS et 50% des logements construits doivent être destinés au relogement.
- L'application de cette dernière contrainte s'étant avérée peu opérationnelle, il est demandé que les bailleurs s'engagent à offrir aux ménages directement concernés par la démolition des quittances compatibles avec leurs revenus et que 50% des familles soient relogées dans des logements dont la date de conventionnement n'est pas antérieure de plus de 5 ans à la date de relogement.
- Le nombre de PLUS-CD proposé dans le programme ANRU ne doit pas excéder le nombre de logements occupés devant être démolis, auquel on soustrait les relogements effectués en PLAI. Les besoins supplémentaires peuvent être financés en PLUS.

□ Taux de subvention :

- taux de 12% sur l'assiette : aucune contrainte en terme de plafonnement des loyers inscrits dans la convention APL
- taux de 17% sur l'assiette : 50% des loyers sont plafonnés à 90% du plafond PLUS dans la convention APL
- taux de 22% sur l'assiette : 100% des loyers sont plafonnés à 90% du plafond PLUS dans la convention APL

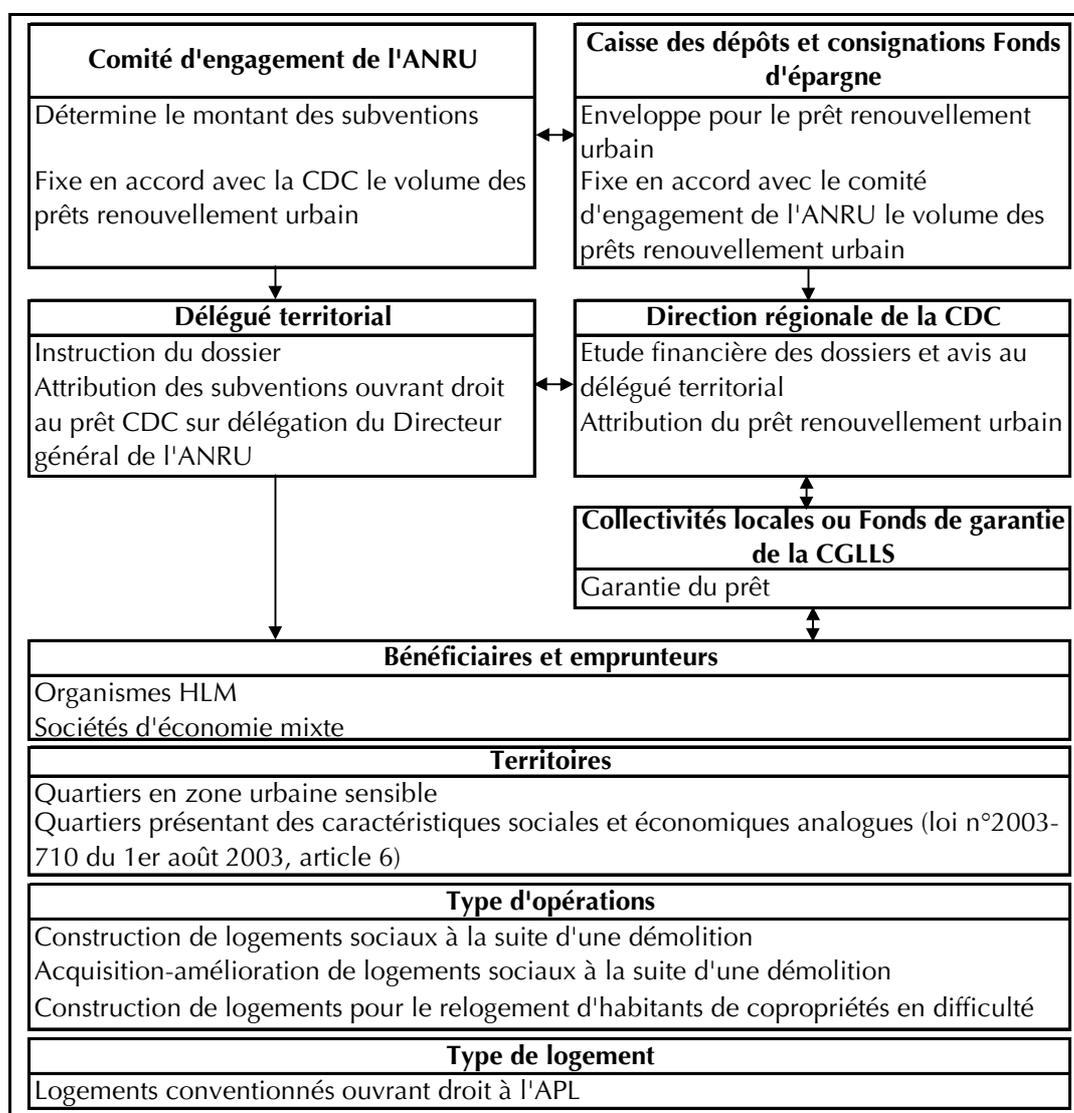
□ Prêt :

- Prêt renouvellement urbain (PRU) de la Caisse des dépôts et consignations : mêmes caractéristiques que le PLUS (durée, plafonds de ressources) hormis le taux. L'enveloppe de PRU, bonifiée par l'UESL, sur la période 2003/2005 à la Caisse des dépôts et consignations était de 680 millions d'euros (Source : *Rapport annuel des fonds d'épargne*, Caisse des dépôts et consignations, 2003).
- Intérêts à 2.50% (révisibles sur livret A) pendant 35 ans : taux privilégié pour le financement du renouvellement urbain.

PLUS-CD hors des quartiers concernés par les financements ANRU : Le circuit est identique au PLUS classique.

Circulaire n°2001-77 du 15 novembre 2001 relative à la déconcentration des décisions de financement pour démolition et changement d'usage de logements locatifs sociaux ; CCH R. 331-1 à 331-28

Schéma de fonctionnement du PLUS-CD



Conception : Commissariat général du Plan

Prêt locatif aidé d'insertion

PLA-I

En 2003, 4970 logements locatifs sociaux ont reçu un agrément de l'Etat pour un prêt locatif aidé d'insertion. Les versements des prêts PLAI et autres prêts très sociaux ont atteint 200 millions d'euros cette même année³².

□ **Conditions :**

- Les ressources des ménages doivent être inférieures à 60% des plafonds de ressources pris en compte pour l'accès au PLUS, sauf dérogation préfectorale.
- Le montant du loyer est limité à 88% du loyer maximum PLUS, sauf dérogation préfectorale.

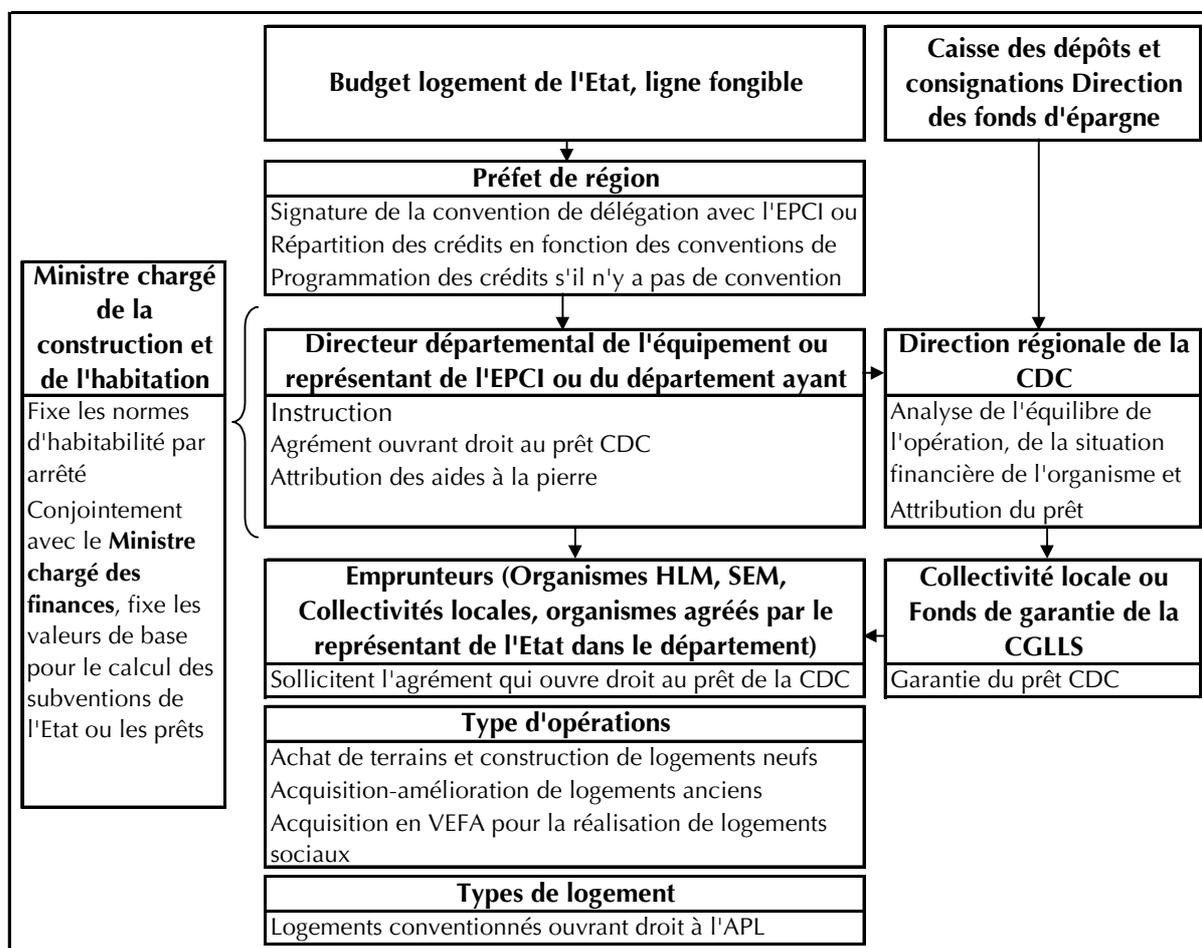
□ **Caractéristiques financières :**

- Prêt à 2.95% sur 35 ans (50 pour le foncier) adossé à la ressource du livret A.
- TVA à 5,5% sur livraison à soi-même
- Taux de subvention maximum 20% (25% sur dérogation du préfet pour les opérations d'acquisition-amélioration).
- Exonération de TFPB pendant 15 ans sur les opérations de construction, dès lors que le prêt et les subventions éventuelles représentent plus de la moitié du prix de revient et sur les opérations d'acquisition-amélioration, pour les logements acquis à compter du 1^{er} janvier 1998.

Circulaire n°97-51 du 29 mai 1997 ; décret 96-860 du 2 octobre 1996 (PLA fiscal) ; arrêté interministériel du 13 juin 2000
--

³² Source : *Rapport annuel des fonds d'épargne*, Caisse des dépôts et consignations, 2003

Schéma de fonctionnement du PLA-I



Conception : Commissariat général du Plan

Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale PALULOS

En 2003, 126 550 logements ont été réhabilités ou améliorés avec des prêts Caisse des dépôts³³.

□ Création :

1977

□ Conditions :

La subvention est accordée pour des logements destinés à être occupés par des ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources modulés selon le type de ménage et la zone géographique.

□ Caractéristiques financières :

- Taux de base des travaux subventionnables au plus égal à 10% du coût prévisionnel des travaux dans la limite d'un plafond de 13 000 euros par logement.
- Taux de subvention peut être porté à 25% dans les cas suivants :
 - réalisation de travaux de sécurité, d'opérations expérimentales ou dans le cadre des opérations HVS ou de DSQ ou en ZUS
 - travaux réalisés sur les logements-foyers pour travailleurs migrants
 - réalisations de loges de gardiens
 - cas d'opérations dont le maître d'ouvrage est une commune de moins de 5 000 habitants
- Un taux de 40% peut être pratiqué à titre exceptionnel lorsque le maître d'ouvrage rencontre des difficultés financières particulières et pour la réalisation de travaux d'adaptation des logements aux besoins des personnes handicapées et des personnes âgées.
- Le plafond des travaux peut être porté à 20 000 euros par logement en cas d'augmentation de la surface habitable d'au moins 0% dans les logements achevés au 31 décembre 1960.
- Le préfet peut accorder des dérogations au montant du plafond des travaux.
- La subvention peut être majorée, dans la limite de 5%, quand des particularités locales et démographiques ou la situation du marché entraînent des coûts d'opération de nature à rendre cette majoration nécessaire. La convention de délégation des aides à la pierre détermine les secteurs géographiques concernés.
- TVA à 5.5%

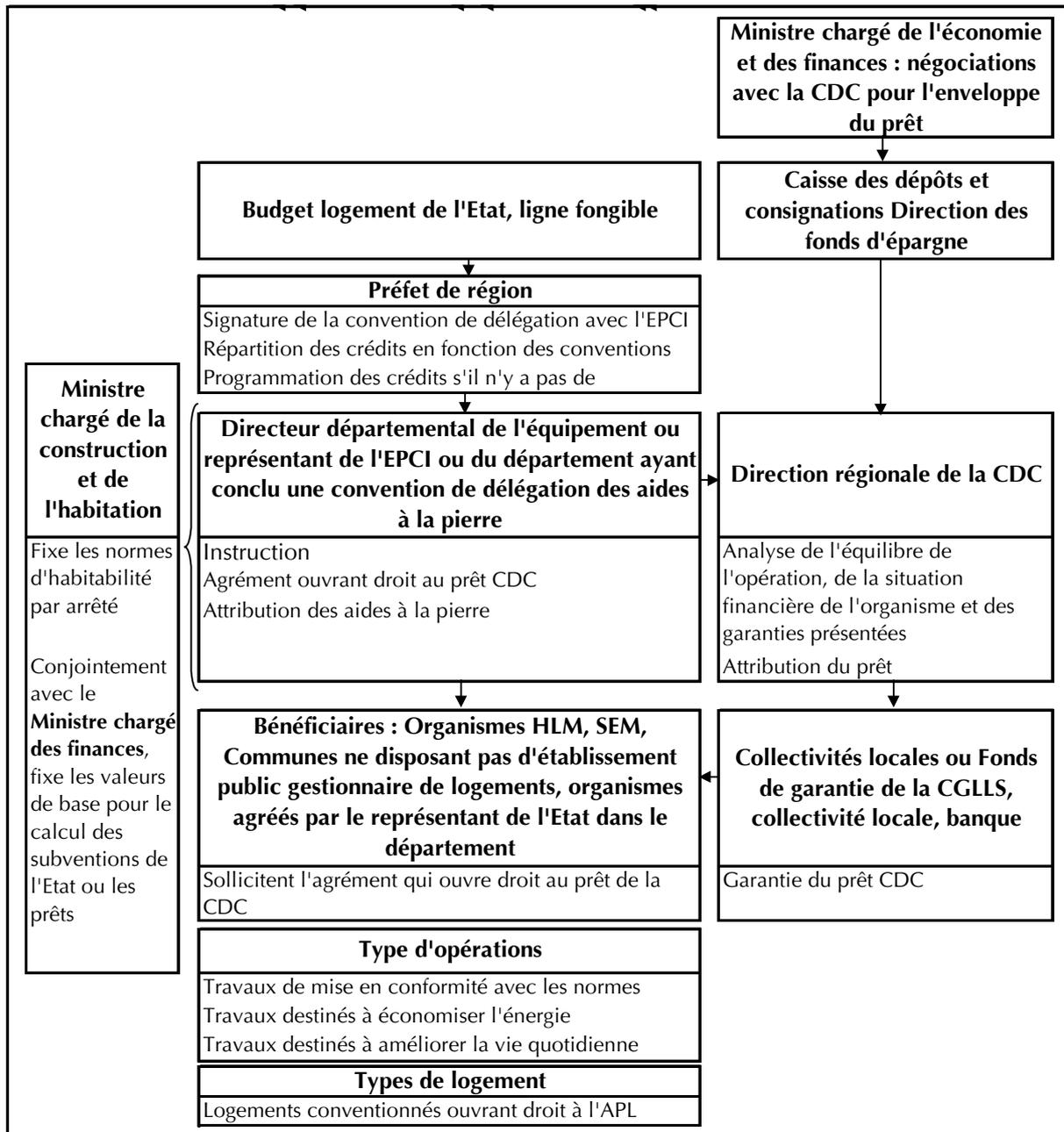
³³ Source : Rapport annuel des fonds d'épargne, Caisse des dépôts et consignations, 2003

□ **Prêt de la Caisse des dépôts et consignations :**

- Taux d'intérêt actuariel de 3,40% par an sur 15 ans ou prêt PRU dans les territoires concernés par des projets ANRU à 2,5% par an.
- Indice de révision du taux d'intérêt sur le livret A.
- Le montant du prêt peut couvrir le prix de revient total de l'opération.

Article 14 de la loi de finances pour 1998. Décret n°87-1113 du 24 décembre 1987 (article R.323-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation), pour la subvention de l'Etat. Décret n°97-1262 du 29 décembre 1997.

Schéma de fonctionnement de la PALULOS



Conception : Commissariat général du Plan

Prêt locatif intermédiaire PLI

□ Création :

1995

□ Conditions :

- Les bailleurs doivent s'engager à louer les logements pendant une durée égale à la durée initiale du prêt, sans que la durée de cet engagement puisse être inférieure à 9 ans ni supérieure à 30 ans.
- Cette location doit respecter le plafond de ressources des locataires défini par l'arrêté du 29 juillet 2004 et modulés en fonction du zonage A, B, C :
 - 180% des plafonds du PLUS en zone A
 - 160% des plafonds du PLUS en zone B
 - 140% des plafonds du PLUS en zone C
- Les loyers sont limités à 2/3 des plafonds de loyers du dispositif d'amortissement fiscal « Robien ». A Paris et dans les communes limitrophes de Paris, le plafond retenu pour la zone A peut être majoré de 20%.

□ Bénéficiaires :

- organismes HLM
- établissements publics à caractère administratif sous tutelle des collectivités locales et gestionnaires de logements
- les communes ne disposant pas d'établissements publics administratifs placés sous leur tutelle et gestionnaires de logements
- les houillères de bassins
- SEM ayant dans leur objet statutaire la réalisation de logements
- Société immobilière du chemin de fer
- Sociétés minières et immobilières gérant le patrimoine immobilier des mines de fer
- Personnes morales propriétaires de cités familiales
- Organismes dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées et agréés à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département

□ Caractéristiques financières du prêt :

- Accordé pour une durée maximale de 30 ans.

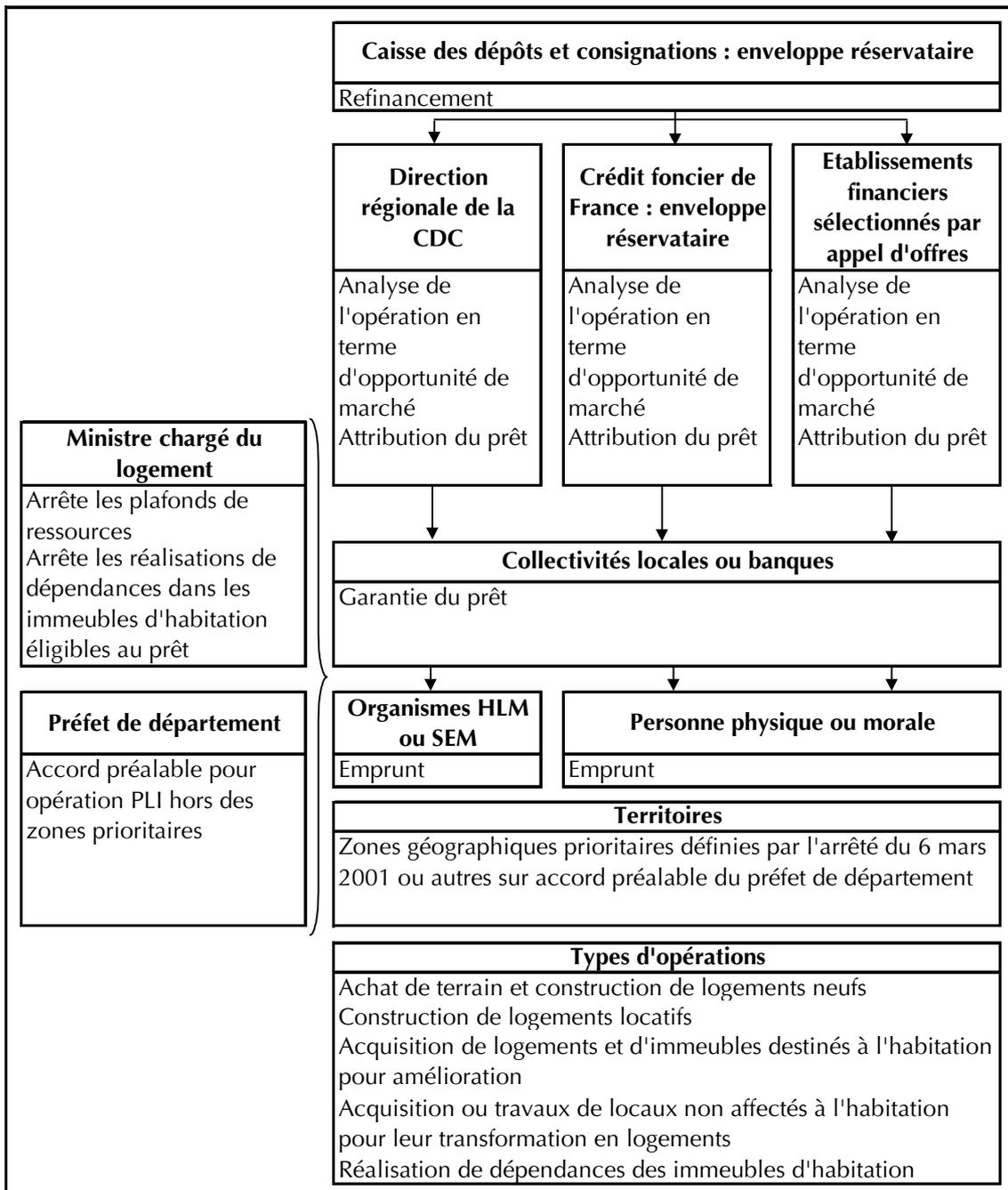
- Taux indexés sur le livret d'épargne populaire.
- Les taux varient entre 4,98% et 5,71% selon les établissements de crédit ayant soumissionné et la nature des emprunteurs pour 2004 et début 2005.
- Le prix de revient de l'opération n'est pas plafonné.

□ **Financement :**

La Caisse des dépôts et consignations possède des enveloppes annuelles de refinancement soumises à adjudication et proposées aux banques à des taux indexés sur le livret d'épargne populaire (LEP).

Créé par lettre du 5 août 1992 de la Direction du Trésor aux établissements distributeurs (Caisse des Dépôts et des Consignations, Crédit Foncier de France et Comptoir des Entrepreneurs) dans le cadre du Plan de soutien annoncé le 15 mars 1992 ; Circulaire n°96/44/HC/EF/6 du 3 juillet 1996
--

Schéma de fonctionnement du PLI



Conception : Commissariat général du Plan

Prêt locatif social PLS

En 2003, 12 620 logements locatifs sociaux ont reçu un agrément de l'Etat pour faire l'objet d'un prêt locatif social (Source : *Rapport annuel des fonds d'épargne*, Caisse des dépôts et consignations, 2003).

□ Conditions :

- Les plafonds de ressources applicables aux ménages candidats sont égaux à ceux du PLUS majorés de 30%.
- Loyer maximum limité à 150% de ceux du PLUS, sans application des marges locales de dépassement.
- La durée de la convention ouvrant droit à l'APL ne peut être inférieure à 15 ans.

□ Caractéristiques financières du prêt :

- Taux indexé sur le taux de rémunération du livret A.
Durée maximale de 30 ans
- Quotité des prêts de 50% minimum mais peut être ramenée à 30% pour la réalisation des programmes de logements locatifs de l'association agréée dite « Association foncière logement » ; le financement de l'opération doit comporter au minimum 10% de fonds propres, ceux-ci pouvant inclure les fonds du 1%.
- L'établissement de crédit qui accorde le prêt PLS ne peut pas proposer de prêt complémentaire.

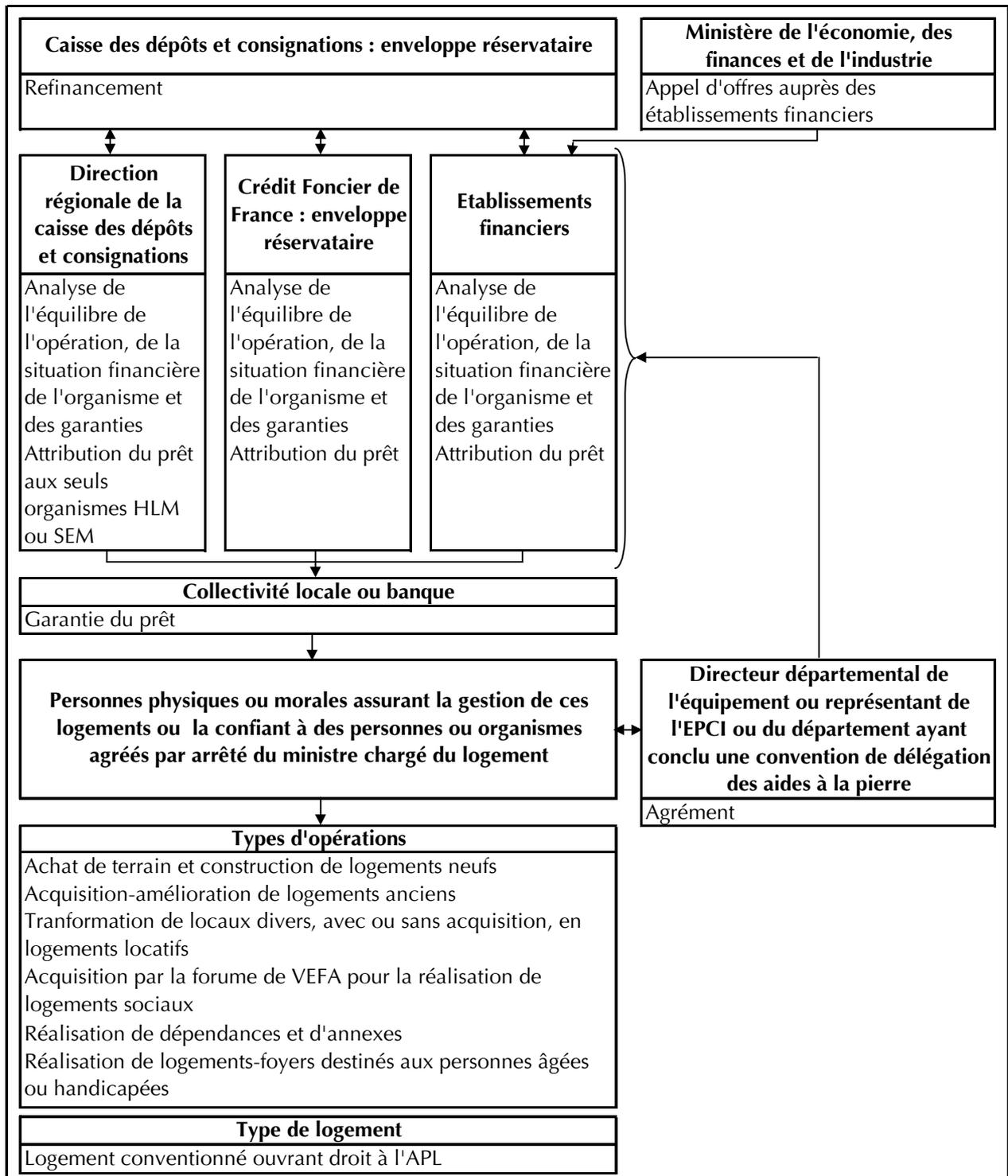
□ Subventions :

- TVA à 5,5%.
- Exonération de TFPB pendant 15 ans.

Décret n°2001-207 du 6 mars 2001

CCH R. 331-1 et suivants

Schéma de fonctionnement du PLS



Conception : Commissariat général du Plan

Subventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ANAH

□ **Création :**

1971

L'ANAH permet d'intervenir sur l'ensemble du parc existant, où vit la très grande majorité des ménages. Elle a joué et continue de jouer un rôle majeur dans la mise en œuvre de la politique d'amélioration de la qualité de l'habitat, d'adaptation de l'habitat, de sorties de l'insalubrité ou de l'habitat indigne.

□ **Condition d'intervention :**

- Logements achevés depuis plus de 15 ans ou 10 ans pour les parties communes d'un immeuble situé sur le périmètre d'exécution d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur, d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat, d'un programme d'intérêt général ;
- Après travaux, les logements doivent être donnés à bail ou être occupés par leur propriétaire, à titre de résidence principale, pendant 9 ans ;

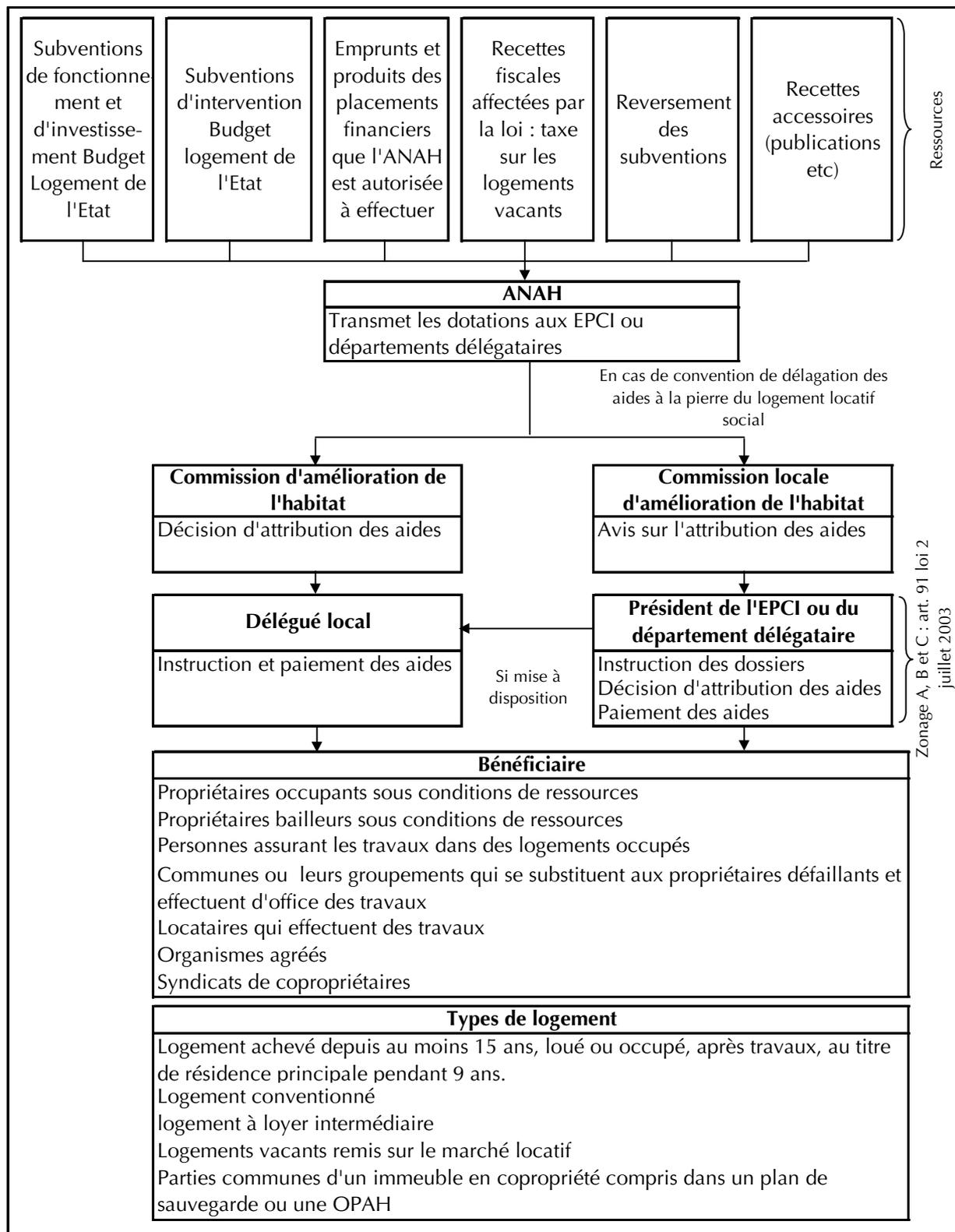
Les travaux doivent :

- Permettre d'améliorer l'habitat en matière de sécurité, de salubrité, d'équipement, d'accessibilité et d'adaptation aux personnes handicapées physiques ;
- Permettre d'économiser l'énergie, d'améliorer l'isolation acoustique et, de façon générale, favoriser la prise en compte du développement durable dans l'habitat.

Les interventions de l'ANAH s'effectuent directement auprès des propriétaires occupants ou bailleurs qui sollicitent des subventions, ou en collaboration étroite avec des organismes agréés, type PACT ARIM, Habitat & Développement, les Compagnons Bâisseurs... intervenant à ses côtés en tant qu'opérationnels, sur des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage, ou pour accompagner les propriétaires bailleurs ou occupants lors de démarches de réhabilitations compliquées.

CCH L. 321-3 à L. 324-1 et R. 321-12 à R. 321-22 Loi du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales ; Décret du 3 mai 2005 modifiant le CCH

Circuit des subventions de l'ANAH



Conception : Commissariat général du Plan

II. Présentation des principales aides à l'accession à la propriété

Prêt à taux zéro PTZ

□ **Création :**

2005 : Nouveau prêt à taux zéro

□ **Budget :**

550 M€ en AP et 525 M€ en CP en 2004 ; il s'agit désormais d'un crédit d'impôt : aucune AP n'a donc été inscrite au budget 2005. Ce est garanti sur les fonds gérés par le FGAS : fonds de garantie de l'accèsion sociale, créé en 1993 lors de la suppression des circuits spécialisés de financement de l'accèsion sociale (Crédit Foncier de France et SACI, qui distribuaient alors les Prêts en Accèsion à la Propriété : PAP).

L'objectif du FGAS est de garantir l'accès au crédit des ménages modestes dans des conditions proches de celles dont bénéficient les ménages aisés.

□ **Compétences :**

Le fonds de garantie à l'accèsion sociale (FGAS) n'a pas la personnalité morale et est géré par une société dont sont actionnaires les établissements de crédit. Les statuts de cette société sont approuvés par décret et le président de son conseil d'administration est nommé par arrêté. Des commissaires du Gouvernement assistent au conseil d'administration de cette société et ont le droit de veto sur toute décision de nature à affecter l'engagement financier de l'Etat lié à sa contribution financière au fonds et à sa garantie.

□ **Conditions :**

Plafond de ressources dépendant :

- du nombre de personnes destinées à occuper le logement à titre de résidence principale
- de la localisation du logement (Zones A, B ou C)
- de critères de revenus (élargissement actuellement proposé des critères d'éligibilité au prêt à taux zéro pour les ménages ayant de 4000 à 7000 euros de revenus mensuels, ce dernier seuil étant déterminé pour un ménage avec trois enfants)
- de normes de surface et d'habitabilité.

□ **Conditions financières :**

Le montant du prêt est limité à 20% du montant de l'opération (30% dans les ZUS et ZFU), dans la limite d'un plafond, et à un tiers de l'endettement à moyen ou long terme (prêts de durées supérieures à 2 ans).

Les banques déclarent à la SGFGAS les prêts au fur et à mesure de leur mise en force par déblocage des fonds en faveur des emprunteurs. Les subventions dues aux établissements de crédit sont déterminées et versées chaque fin de mois par la SGFGAS en fonction de ces déclarations.

Le montant maximal du prêt est majoré de 50% dans les ZUS et ZFU.

□ **Contrôle :**

Société de gestion du fonds de garantie à l'accession sociale (SGFGAS) :

- contrôles sur place
- contrôles sur pièces communiquées par les établissements de crédit pour les prêts garantis par le FGAS

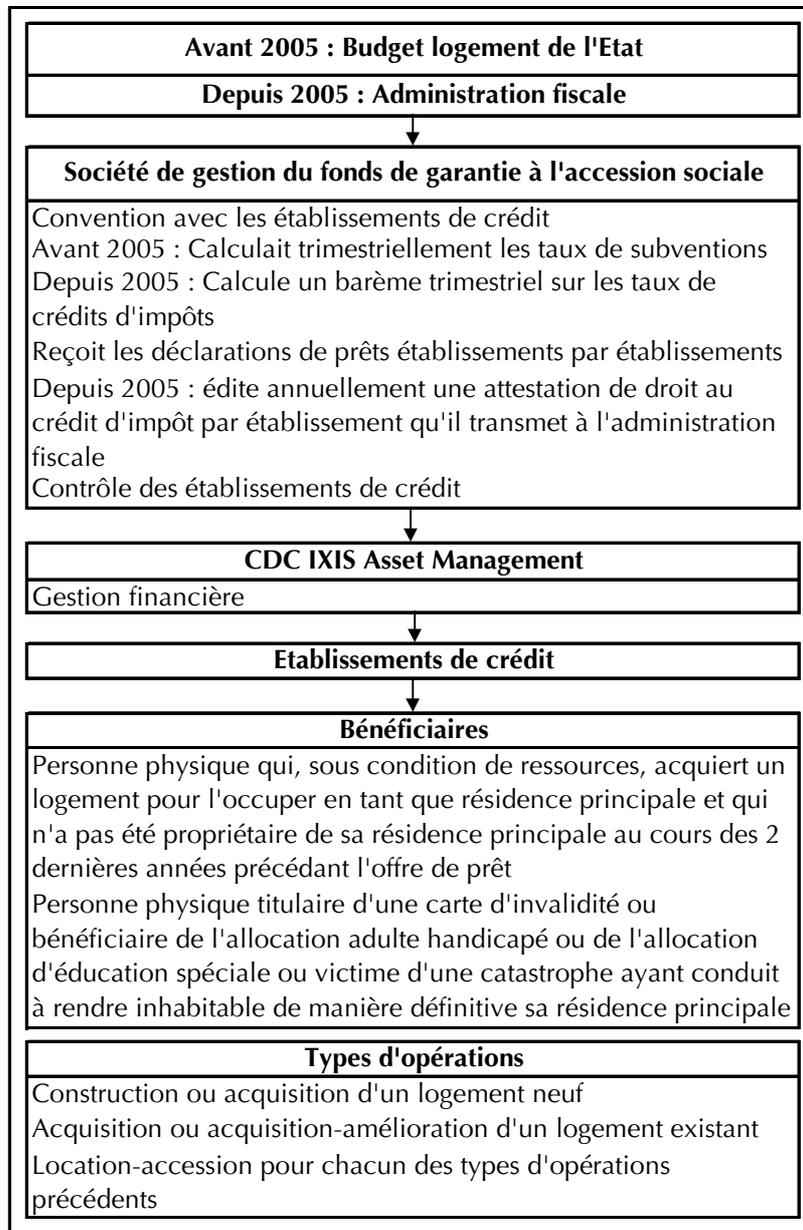
□ **Barème :**

Varie en fonction de :

- l'opération financée : neuf ou ancien
- la localisation de l'opération avec le zonage A, B et C
- la composition du ménage

Décret n°95-1064 du 29 septembre 1995 portant création d'une aide de l'Etat à l'accession à la propriété pour l'acquisition d'une résidence principale ; arrêté du 2 octobre 1995 relatif aux conditions d'octroi de l'avance aidée par l'Etat ; arrêté du 25 janvier 1996 ; décret n° 97-1000 du 30 octobre 1997 réservant le prêt à taux zéro aux primo-accédants ; Décret n°97-431 du 29 avril 1997 portant création d'une aide de l'Etat pour l'accession à la propriété d'une résidence principale dans les départements d'outre-mer ; décret n°2005-69 du 31 janvier 2005 relatif aux avances remboursables sans intérêt pour l'acquisition ou la construction de logements en accession à la propriété ; arrêté du 31 janvier 2005 relatif aux conditions d'application de dispositions concernant les avances remboursables sans intérêt pour l'acquisition ou la construction de logements en accession à la propriété.

Circuit du prêt à taux zéro



Conception : Commissariat général du Plan

Prêt à l'accèsion sociale PAS

❑ **Création :**

Loi de finances de 1992

❑ **Budget :**

Contribution de l'Etat au Fonds de garantie à l'accèsion sociale en 2005 : 25 millions d'euros (PLF 2005)

❑ **Financement :**

Les établissements payeurs peuvent refinancer le prêt auprès de la caisse des dépôts et consignations (ressources issues du livret A) ou sur leurs fonds propres.

❑ **Compétences :**

- Le fonds de garantie à l'accèsion sociale n'a pas la personnalité morale et est géré par une société dont sont actionnaires les établissements de crédit.
- Les statuts de cette société sont approuvés par décret et le président de son conseil d'administration est nommé par arrêté.
- Des commissaires du Gouvernement assistent au conseil d'administration de cette société et ont le droit de véto sur toute décision de nature à affecter l'engagement financier de l'Etat lié à sa contribution financière au fonds et à sa garantie.

❑ **Conditions :**

- Le logement financé à l'aide d'un PAS doit constituer la résidence principale de l'emprunteur, ou celle de ses ascendants, descendants ou conjoint ou des ascendants et descendants de son conjoint.
- Le logement doit répondre à des normes de surface habitable minimales et à des normes d'habitabilité.

❑ **Distribution :**

- La charge mensuelle nette globale de remboursement ne devrait pas dépasser 25 à 30 % des ressources mensuelles de l'employeur.
- Le PAS ouvre le droit à l'APL.

❑ **Contrôle :**

Société de gestion du fonds de garantie à l'accèsion sociale (SGFGAS) :

- contrôles sur place

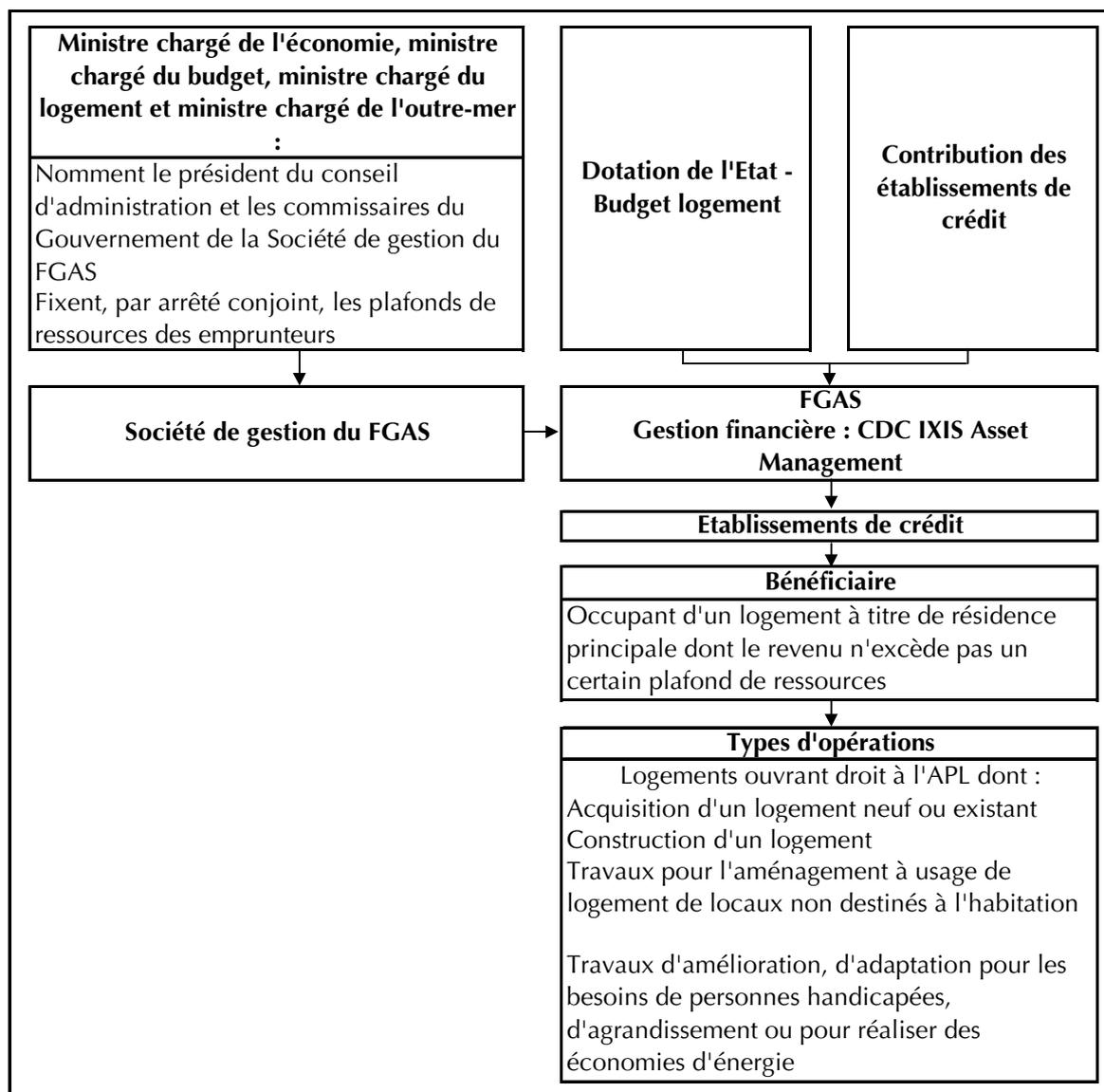
- contrôles sur pièces communiquées par les établissements de crédit pour les prêts garantis par le FGAS

□ **Barèmes et plafonds :**

Plafonds de ressources : arrêté du 4 octobre 2001.

CCH L. 312-1 à L. 312-2 et R. 312-1 à R. 312-7 ; Décret du 17 mars 1993 portant approbation des statuts de la société de gestion du fonds de garantie de l'accès social à la propriété ; Décret n°2001-911 du 4 octobre 2001 relatif aux prêts conventionnés des établissements de crédit pour la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements et modifiant le code de la construction et de l'habitation

Circuit de distribution du PAS



Conception : Commissariat général du Plan

Prêt social location-accession - PSLA

❑ **Création :**

2004

❑ **PSLA en 2004 :**

243 agréments délivrés au titre du PSLA en 2004

❑ **Financement :**

Tous les établissements de crédit habilités à délivrer des prêts conventionnés peuvent accorder des PSLA. Les établissements de crédit peuvent refinancer les PSLA sur des ressources libres, ou auprès de la Caisse des dépôts et consignations sur des ressources issues de la collecte du livret A.

❑ **Distribution :**

- Le versement s'effectue auprès du promoteur qui peut ensuite le transférer au locataire-accédant.
- Le locataire peut recevoir l'Aide personnalisée au logement APL.
- Cumulable avec un Prêt à taux zéro.

❑ **Conditions :**

L'opérateur doit avoir passé une convention avec l'Etat.

Pour obtenir l'agrément, l'opérateur doit répondre à différents critères :

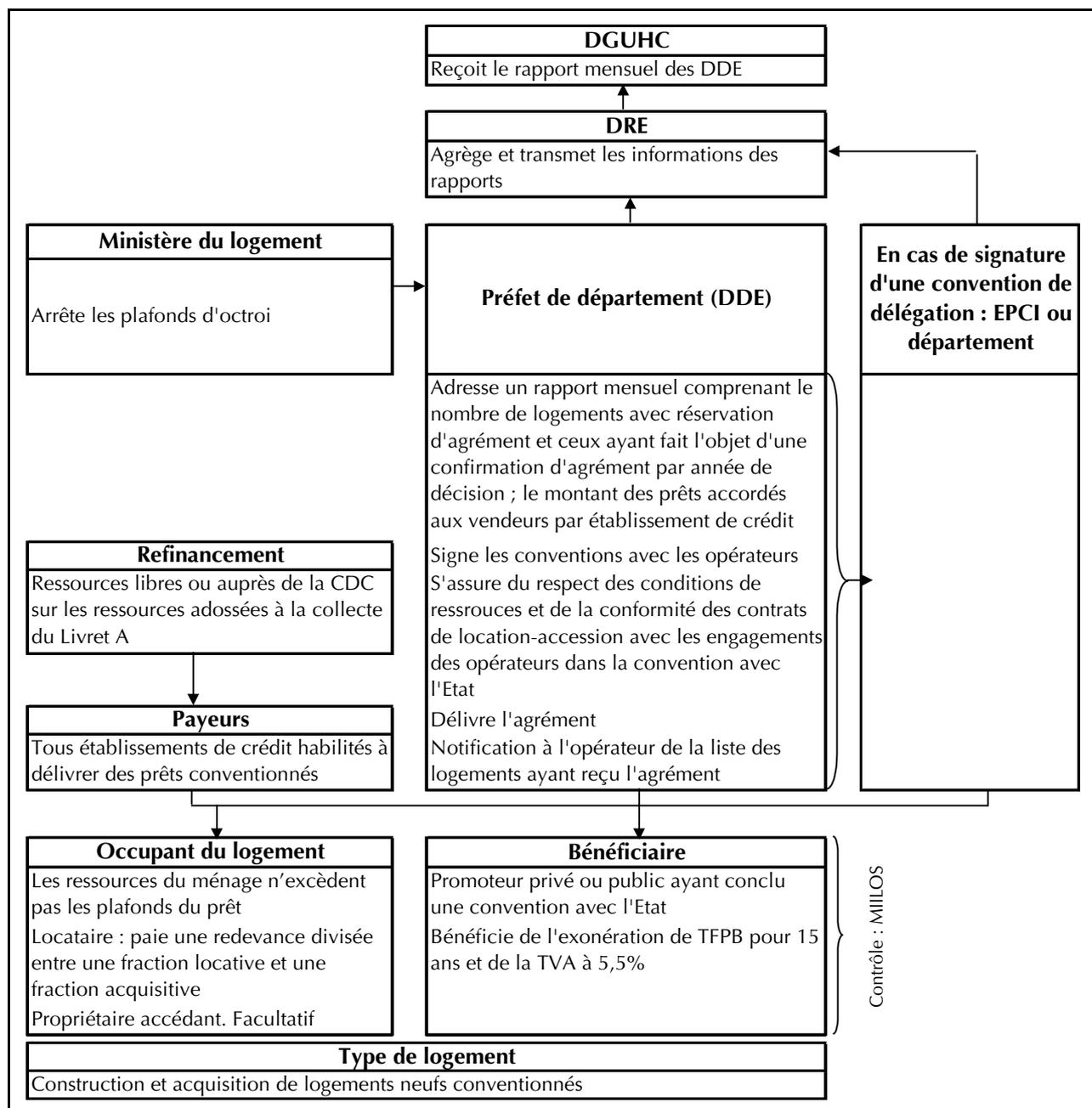
- Le logement doit être destiné à être occupé à titre de résidence principale.
- Le vendeur dispose de l'engagement d'un établissement de crédit de proposer à l'accédant un ou plusieurs prêts conventionnés qui permettent de financer le transfert de propriété.
- Le vendeur offre à l'accédant une garantie de relogement et une garantie de rachat sous conditions de ressources.

❑ **Barèmes et plafonds :**

- Les plafonds de ressource des locataires sont les mêmes que pour un prêt accession sociale (PAS).
- Le prix de vente du logement n'excède pas un plafond fixé par arrêté.

Loi du 12 juillet 1984 ; décret et arrêté du 26 mars 2004 ; Circulaire de programmation du 18 février 2004 ; loi du 15 juillet 2004 de soutien à la consommation et à l'investissement.

Circuit de distribution du PSLA



Conception : Commissariat général du Plan

Dispositif Robien

□ **Création :**

2003

□ **Budget :**

Le dispositif Robien représenterait une dépense fiscale de plus de 75 millions d'euros par an³⁴.

D'après la Fédération nationale des promoteurs constructeurs, en 2003, 54 000 ventes auraient eu lieu dans le cadre du dispositif Robien et 60 500 en 2004.

□ **Conditions :**

- Le logement doit être loué non meublé, à usage de résidence principale du locataire pendant au moins 9 ans.
- Le loyer doit être inférieur à un plafond.

□ **Plafonds de loyers :**

Variet en fonction des zones A, B et C.

A titre d'exemple, un 60 m² dans Paris ou la première couronne parisienne peut être loué à un loyer maximum de 1151 euros par mois (19,19 euros/m²) alors que le prix moyen en 2005 en Ile-de-France s'établirait à 1152 euros par mois (19,2 euros/m²)³⁵.

□ **Dispositifs financiers :**

Le propriétaire peut déduire de ses revenus fonciers un amortissement égal à :

- 8 % du prix d'acquisition ou du prix d'acquisition majoré du montant des travaux en cas de transformation pour les 5 premières années. Il est notamment tenu compte des prestations d'études, d'organisation et de suivi des travaux de réhabilitation et des frais liés à l'établissement des états descriptifs et aux attestations qui y sont liées.

³⁴ Source : Avis n°76 de M. Thierry Repentin, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, novembre 2004, PLF 2005, p.32

³⁵ Chiffre moyen au m² donné in Le Monde le 25/08/05 « Les loyers sont en forte hausse depuis le début de l'année ».

- 2.5 % pour les 4 années suivantes ;
- 2.5 % par année supplémentaire si le bailleur poursuit le dispositif
- Le total des déductions maximum est de 65% de la valeur du logement.

Plafond d'imputation du déficit foncier :

Le plafond annuel d'imputation du déficit foncier sur le revenu global est de 10.700 euros.

Déduction forfaitaire :

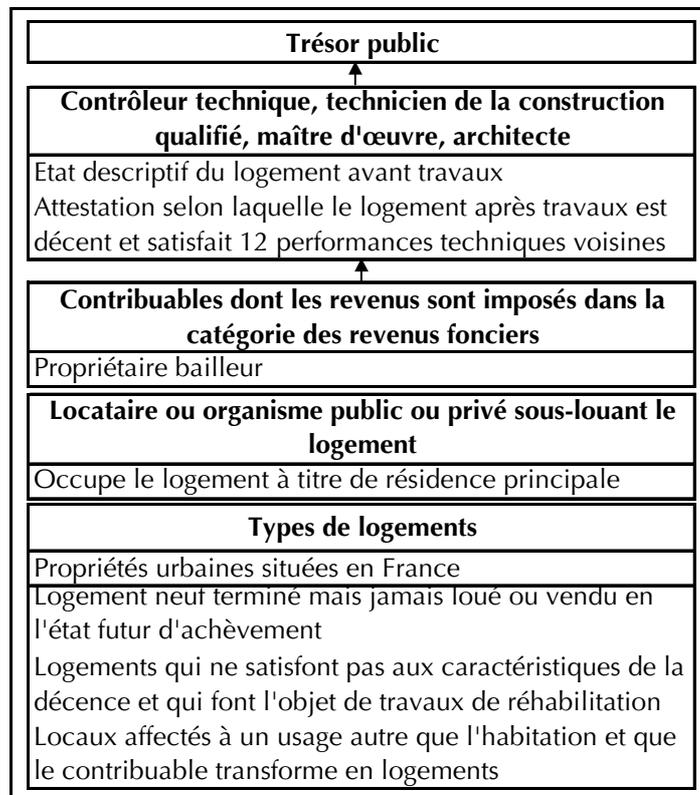
- Le taux de déduction forfaitaire est fixé à 6% et, à l'issue de la période d'amortissement, le taux de la déduction forfaitaire majorée de 40 % ou de 60% peut s'appliquer dès lors que les conditions de ressources du locataire et du plafond de loyer sont simultanément remplies.
- Le taux de la déduction forfaitaire peut être majoré à 40% du revenu brut foncier lorsque l'immeuble se situe en zone de revitalisation rurale.
- A l'issue de la période de 9 ans de location, une nouvelle période de 9 ans plus deux fois trois ans supplémentaires peut s'ouvrir :
 - aux mêmes taux pour des dépenses de reconstruction et d'agrandissement ;
 - à raison de 10% par an pendant 10 ans pour des dépenses d'amélioration.

□ Dispositif spécifique : Sociétés civiles de placement immobilier

- Amortissement sur 95% du prix d'achat des parts, en fait les souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de la SCPI réalisées à compter du 3 avril 2003.
- L'option pour l'amortissement est subordonnée à la condition que 95 % de la souscription serve exclusivement à financer un investissement pour lequel les conditions d'application de l'option pour l'amortissement "Robien" sont réunies. Le produit de la souscription annuelle doit être intégralement investi dans les dix-huit mois qui suivent la clôture de celle-ci. L'associé doit en outre s'engager à conserver la totalité de ses titres jusqu'à l'expiration de l'engagement souscrit par la société.

loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 "Urbanisme et habitat" ; loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005 ; Code général des impôts, articles 31 et 31 bis ; Décret n°2003-1219 du 19 décembre 2003

Circuit du dispositif Robien



Conception : Commissariat général du Plan

Dispositif « Robien social » Ou ancien dispositif Lienemann

❑ **Création :**

2005

❑ **Dispositifs financiers :**

Cumul de l'amortissement Robien et déduction forfaitaire des revenus fonciers imposables majorée : 40 % au lieu de 6 %.

❑ **Conditions :**

- location à des organismes à buts non lucratif ou unions d'économie sociale
- le loyer et les ressources du locataire, appréciés au moment de la conclusion du bail, n'excèdent pas des plafonds fixés par décret et inférieurs à ceux du dispositif Besson pour l'ancien ;
- le logement n'est pas loué à un membre du foyer fiscal du bailleur, un ascendant ou un descendant.

La loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a institué un régime de remplacement du régime "Lienemann" en vue de favoriser la location de logements à des associations d'insertion.

Ancien dispositif Lienemann

❑ **Création :**

2002, remplacé en 2005 par le dispositif « Robien social »

❑ **Conditions :**

- Le logement doit être loué nu à une personne physique et doit constituer l'habitation principale du locataire.
- La location doit répondre à des conditions tenant au montant des loyers et des ressources des locataires.

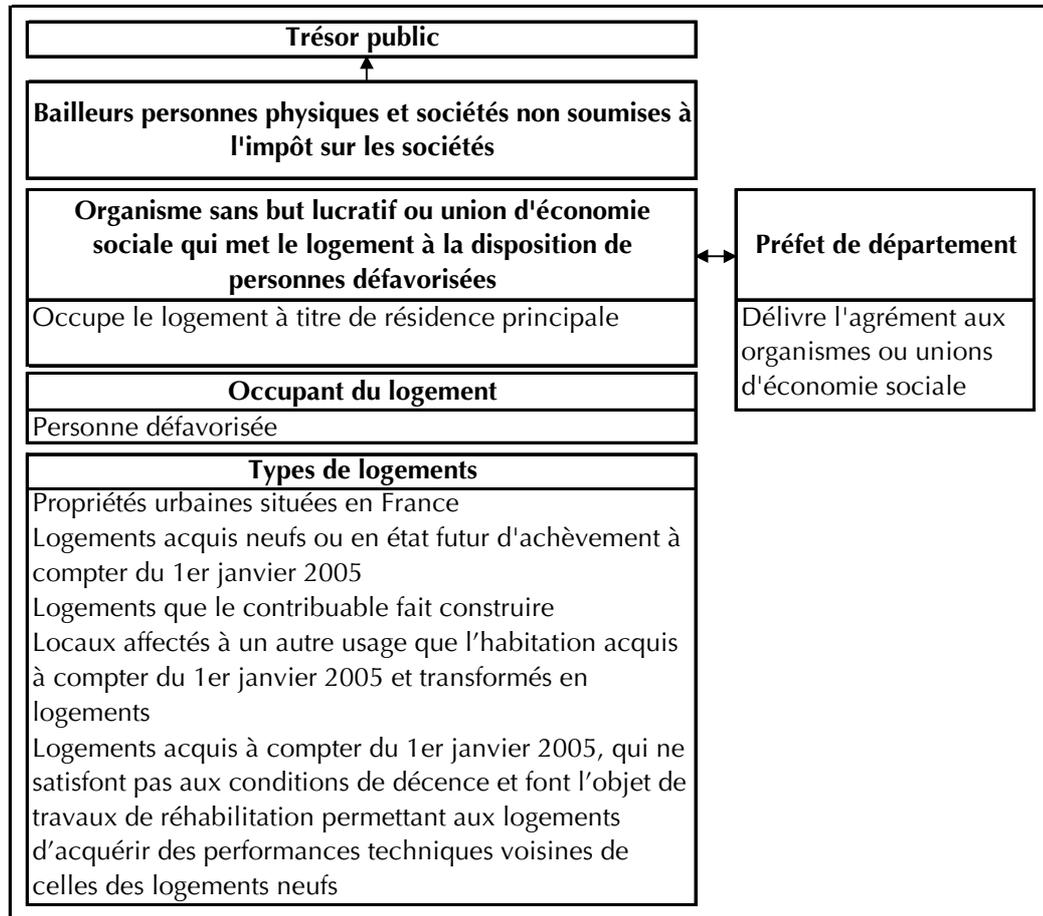
❑ **Plafonds de loyers :**

Zonage A, B et C.

❑ **Dispositifs financiers :**

- Le bailleur peut bénéficier d'un relèvement du taux de la déduction forfaitaire de 14 % à 60 % pendant trois ans au moins, à partir de la prise d'effet du bail initial, de son renouvellement ou de sa reconduction.
- Le bénéfice de cette majoration est renouvelable par période de trois ans en cas de poursuite, de reconduction ou de renouvellement du bail avec le même locataire tant que la condition tenant au montant du loyer reste remplie.
En revanche, si un bail a été conclu avec un nouveau locataire pendant la période initiale ou de prorogation, les deux conditions, de loyer et de ressources, doivent être remplies.
- La location du logement à un organisme sans but lucratif qui le met à la disposition de personnes défavorisées permet au propriétaire de bénéficier de la déduction forfaitaire majorée de 60 %.

Circuit du dispositif « Robien social »



Conception : Commissariat général du Plan

Dispositif Besson

□ **Création :**

1999

□ **Budget :**

Le coût global du dispositif Besson dans le neuf ajouté au dispositif Pésisol a été estimé à 450 millions d'euros en 2004³⁶.

D'après la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs, 77 000 ventes auraient eu lieu entre 1999 et 2002 dans le cadre du dispositif Besson.

□ **Conditions :**

Location pendant neuf ans au moins ou six ans dans l'ancien :

- à usage d'habitation principale
- à une personne dont les revenus lors de l'entrée dans les lieux sont inférieurs à des plafonds de ressources

□ **Plafonds de loyers :**

- La surface à prendre en compte est la surface habitable + la moitié des annexes dans la limite de 8m².
- Pour le neuf : zonage I, Ibis, II et III.
- Pour l'ancien : zonage A, B et C.

□ **Plafonds de revenus :**

Zonage A, B et C (arrêté du 19 décembre 2003).

□ **Dispositifs financiers :**

- Régime d'amortissement fiscal accéléré : en cas d'achat de logement neuf ou assimilé, déduction des revenus fonciers d'un amortissement égal à 8% par an du prix d'acquisition pendant les 5 premières années et égal à 2,5% par an les 4 années suivantes.
- Si les conditions demeurent respectées : 2,5% par an pendant 6 ans.
- Certaines dépenses de gros travaux peuvent également être amorties.
- Déduction forfaitaire de 6 % sur les loyers imposables pendant toute la durée de l'amortissement.

³⁶ Source : Avis n°76 de M. Thierry Repentin, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, novembre 2004, PLF 2005, p. 31

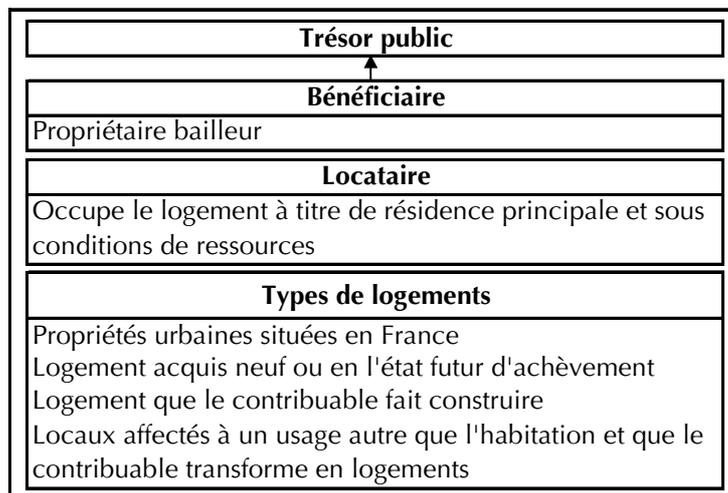
- Logements anciens : déduction forfaitaire de 40 % des revenus fonciers imposables (au lieu de 14 % en temps normal), pendant les six premières années de location.

□ **Source principale :**

www.logement.gouv.fr

Loi de finances pour 1999, article 96.

Circuit du dispositif Besson



Conception : Commissariat général du Plan

Dispositif Perissol

□ **Création :**

Instauré en 1995 et remplacé par le dispositif de la loi Besson.

Environ 50 000 logements ont été vendus dans le cadre de ce dispositif en 1998 et 1999.

□ **Objet :**

Logements neufs acquis entre le 1er janvier 1996 et le 31 décembre 1999 et destinés à la location, ainsi que pour la même période les logements réhabilités soumis à la TVA et les locaux transformés en habitation.

□ **Dispositif financier :**

- Créait une possibilité d'amortissement de 80% de la valeur de l'acquisition à raison de 10% par an pendant 4 an puis 2% pendant 20 ans, ainsi qu'une augmentation de 70.000 à 100.000 francs du plafond pour le report (autorisé en 1993) des déficits fonciers sur le revenu global.
- Ces investissements donnent droit à un taux minoré (6% au lieu de 14%) de déduction forfaitaire sur les revenus fonciers, et ce de façon définitive, même après la période d'amortissement.

III. Présentation des principales aides fiscales

Exonération de la Taxe foncière sur les propriétés bâties - TFPB

□ **Budget :**

6 millions d'euros versés par l'Etat au titre de la compensation en 2002.

□ **Objet :**

- Opérations de construction ou d'acquisition qui ont obtenu une décision favorable de subvention, y compris subvention de l'ANAH, ou de prêt aidé entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2009.
- Logements détenus directement ou indirectement par l'Etablissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais dans les conditions de l'article 92 de la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005.

□ **Modalités financières :**

- Depuis la loi de programmation pour la cohésion sociale n°2005-32 du 18 janvier 2005, pour les opérations de construction et les opérations d'acquisition, la durée d'exonération peut être portée à 25 ans.
- Exonération s'appliquant aux logements pris à bail à réhabilitation sur la durée du bail en cause.
- Abattement de 30% de TFPB des logements locatifs sociaux situés e ZUS aux organismes qui ont signé avec le représentant de l'Etat dans le département une convention relative à l'entretien et à la gestion du parc, ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires.
- Abattement de 30% pour les organismes HLM ayant signé une convention globale de patrimoine avec l'Etat.

□ **Conditions :**

Exonération :

- Décision favorable de subvention ou de prêt aidé entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2009.
- Logements pris à bail à réhabilitation à compter du 1^{er} janvier 2005

Abattement de 30% :

- Organismes qui ont signé avec le représentant de l'Etat dans le département une convention relative à l'entretien et à la gestion du parc, ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires
- Organismes ayant signé une convention globale de patrimoine avec l'Etat.

□ **Compensation des pertes de recettes :**

- Compensation intégrale pour l'ensemble des collectivités intéressées en cas d'exonération : communes, communauté de communes, communauté urbaine, département, région et communauté d'agglomération.
- En cas d'abattement de 30%, compensation égale au produit du montant de l'abattement appliqué au titre de l'année d'imposition par le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties voté par chaque

commune ou EPCI au titre de l'année précédente. Aucune compensation pour les départements et les régions.

- Compensation si les pertes de recettes pour les collectivités sont substantielles : allocation de l'état égale à la différence entre une perte de recettes supérieure à 10% du produit communal total de la TFPB et une somme représentant 10% du produit communal total de la TFPB.

Code général des impôts, article 1384 A, B et C ; CCH L. 252-1 et L. 445-1 ; articles 92 et 94 de la loi de finances pour 2005 ; loi n°2004- du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ; loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale ;

TVA à 5,5%

□ Budget :

En 2003, le taux réduit appliqué aux livraisons à soi-même d'opérations de construction ou de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien de logements locatifs sociaux et pour l'achat de ces logements a eu un coût de 870 millions d'euros³⁷.

□ Public :

- producteurs de logements, en particulier organismes HLM
- consommateurs de service de logement pour les travaux facturés à compter du 15 septembre 1999 de dépense courante (et non d'investissement)

□ Objet :

- Travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les locaux d'habitation achevés depuis plus de 2 ans, à l'exception de la part correspondant à la fourniture de certains gros équipements qui ouvrent droit à un crédit d'impôt. Lorsque le local est affecté pour plus de 50% à un usage autre que l'habitation, le taux réduit de TVA ne s'applique qu'aux travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien réalisés dans les pièces affectées exclusivement à l'habitation.
- La loi de finances pour 1997 a soumis au taux réduit de 5,5 % de TVA la construction et la livraison de logements sociaux à usage locatif mis en chantier à compter du 1er octobre 1996. Cette mesure a pour objectif, par le mécanisme de la livraison à soi-même, de laisser à la charge des bailleurs sociaux une charge définitive de TVA perçue au taux de 5,5 % au lieu et place de la TVA qu'ils ont supportée dans les conditions de droit commun au titre des différentes opérations de construction ou lors de l'achat des immeubles.
- La loi de finances pour 1998 a élargi ce dispositif, à compter du 1er janvier 1998, aux travaux d'amélioration, de transformation et d'aménagement des logements locatifs sociaux. La loi de finances 2000 l'a simplifié et complété en appliquant aux travaux d'amélioration réalisés à compter du 15 septembre 1999 le mécanisme de la livraison à soi-même au taux réduit.

□ Conditions :

- La personne à laquelle les travaux sont facturés doit remettre au prestataire avant le commencement des travaux une attestation établie sur papier libre, datée et signée par lui, laquelle certifiera que l'immeuble est achevé depuis plus de deux ans et qu'il est affecté à un usage d'habitation.
- La décision de pérenniser le taux réduit de TVA au-delà du 31 décembre 2005 n'est pas encore prise. Le prolongement de cette disposition au-delà du 31 décembre 2005 est actuellement en débat au sein de la Commission européenne et devra, pour être maintenue, faire l'objet d'une approbation à l'unanimité des 25 Etats membres.

Article 279-0 bis du Code général des impôts

³⁷ Source : Avis n°76 de M. Thierry Repentin fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, 25 novembre 2004

La livraison à soi-même LASM

□ Processus :

Au moment du paiement des travaux aux entreprises, le maître d'ouvrage acquitte une TVA à taux plein à 19,6%.

Lors de l'achèvement de l'opération, le maître d'ouvrage opère la « livraison à soi-même », par laquelle il est en mesure de réclamer à l'Etat le remboursement de la différence entre la TVA qu'il a payée à ses fournisseurs et une TVA à 5,5% calculée sur l'ensemble du prix de revient de l'opération (foncier, travaux et honoraires).

Livret A

□ **Création :**

1818

□ **Budget :**

Encours fin 2003 : 108,70 milliards d'euros³⁸.

□ **Place dans les circuits de financement :**

Le financement des prêts aux bailleurs sociaux repose sur les fonds collectés par les deux réseaux qui proposent le livret A et centralisés au sein dans fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations.

□ **Caractéristiques :**

Compte d'épargne à taux réglementé et exonéré d'impôts

□ **Taux du livret A :**

- Depuis le 1^{er} juillet 2004, le taux du livret A est calculé automatiquement tous les six mois comme la moyenne arithmétique entre, d'une part, la moyenne mensuelle de l'EURIBOR 3 mois et, d'autre part, l'inflation en France mesurée par la variation sur 12 mois de l'indice INSEE des prix à la consommation de l'ensemble des ménages, pour le dernier mois pour lequel ces données sont connues, majoré d'un quart de point avec arrondi au quart de point le plus proche ou, à défaut, au quart de point supérieur.
- Le taux du livret A a été maintenu à 2.25% jusqu'à juillet 2005. Il a été abaissé à 2% au 1^{er} août 2005.
- Le Directeur de la Banque de France effectue les calculs chaque semestre puis transmet le nouveau taux au directeur du Trésor.
- Auparavant, la fixation des taux d'épargne provenait du Comité consultatif des taux réglementés, créé par le décret n°98-1086 du 2 décembre 1998 et dont le mandat s'est achevé en 2001.

* Source : Rapport annuel sur les Fonds d'épargne, Caisse des dépôts et consignations, 2003

Plan épargne logement – PEL

□ **Création :**

Par décret en date du 24 décembre 1969

□ **Budget :**

Encours 2003 : 216,70 milliards d'euros³⁹.

□ **Objet :**

- achat ou construction d'une résidence principale neuve ou ancienne ;
- achat ou construction d'une résidence secondaire neuve ;
- achat d'un parking ou d'une place de stationnement, situé à proximité de la résidence principale, propriété de l'acquéreur;
- achat d'un terrain à construire, s'il est simultané au financement des dépenses de construction ; la valeur du terrain n'est prise en considération qu'à concurrence du coût de la construction ;
- achat de parts de SCPI ;
- achat de parts en multipropriété ou d'une résidence de tourisme ;
- achat ou la construction d'un local à usage commercial ou professionnel dès lors que ce dernier comporte également l'habitation principale du bénéficiaire ;
- peut permettre de financer des travaux dans une résidence principale ou secondaire.

□ **Conditions :**

Il ne peut être ouvert qu'un seul plan par personne.

Il faut attendre que le premier prêt soit arrivé à terme pour obtenir le second.

Le logement doit servir de résidence principale à l'emprunteur ou à l'un de ses parents, ou être la résidence principale de son locataire.

Lorsqu'il s'agit d'une résidence secondaire, l'emprunteur doit l'utiliser à titre personnel ou familial ; elle peut faire l'objet de locations occasionnelles et de durée limitée.

Est interdit le financement simultané :

- de travaux dans une résidence (principale ou secondaire)

* Source : Rapport annuel sur les fonds d'épargne, Caisse des dépôts et consignations, 2003

- et de l'achat d'une résidence principale ou secondaire

❑ **Fonctionnement :**

L'opération s'effectue en deux phases:

- 1- la période d'épargne,
- 2- la période de crédit.

Le montant du prêt est fonction de l'épargne constituée et de la durée du prêt.

❑ **Compatibilité :**

Toute personne peut détenir à la fois un compte et un plan à souscrire dans le même établissement, et rassembler les sommes pour une même opération.

❑ **Conditions financières :**

Epargne :

Les sommes versées sur un compte ou un plan épargne logement rapportent des intérêts exonérés d'impôt sur le revenu des personnes physiques.

- le versement minimum initial est de 225 euros.
- le montant minimum des versements ultérieurs annuels est de 540 euros.
- La durée minimum de l'épargne est de 4 ans.
- Le montant maximum de l'épargne est de 61.200 euros.
- Le taux d'intérêt rémunérant l'épargne est de 2,5%.
- Les intérêts perçus sont exonérés d'impôt sur le revenu mais ils sont soumis aux prélèvements sociaux (CSG, CRDS et prélèvement social de 2%) au taux de 10 %.

Renoncement au prêt :

- L'épargnant peut renoncer au prêt pour lui ou un membre de sa famille.
- Dans ce cas, si le plan a été ouvert avant le 12.12.2002, il récupère ses fonds et touche immédiatement la prime.
- Si le plan a été ouvert à compter du 12.12.02, il récupère ses fonds. Si l'épargnant cède ses droits à prêts à un membre de sa famille, il aura droit à la prime d'épargne, qui lui sera versée lors de la réalisation du prêt par le cessionnaire.

❑ **Souscription du prêt :**

- Lorsque le contrat arrive à terme, l'épargnant peut souscrire un prêt immédiatement, il retire alors ses fonds : épargne + intérêts ; si le plan a été ouvert à compter du 12.12.02, la prime lui sera versée lors de la réalisation du prêt .Si le plan a été ouvert avant le 12.12.02, la prime lui sera versée lors du retrait des fonds .

- Si l'épargnant souhaite demander un prêt ultérieurement au terme de son plan épargne logement, il peut retirer les fonds dans les mêmes conditions et il dispose d'un délai d'un an à compter du jour du retrait des fonds de son plan pour déposer sa demande.

□ **Cession des droits :**

Au terme de son plan épargne logement, l'épargnant peut récupérer ses fonds (épargne + intérêts + prime ou épargne + intérêts*) et céder ses droits au prêt à un membre de sa famille.

CCH R. 315-24 à R. 315-42

Compte épargne logement – CEL

❑ **Création :**

1965

❑ **Budget :**

Encours 2003 : 36,04 milliards d'euros (Source : *Rapport annuel des fonds d'épargne*, Caisse des dépôts et consignations, 2003)

❑ **Objet :**

- achat ou construction d'une résidence principale neuve ou ancienne,
- achat ou construction d'une résidence secondaire neuve
- achat d'un parking ou d'une place de stationnement, situé à proximité de la résidence principale, propriété de l'acquéreur;
- achat d'un terrain à construire, s'il est simultané au financement des dépenses de construction ; la valeur du terrain n'est prise en considération qu'à concurrence du coût de la construction ;
- achat de parts de SCPI ;
- achats de parts en multipropriété ou d'une résidence de tourisme ;
- achat ou construction d'un local à usage commercial ou professionnel dès lors que ce dernier comporte également l'habitation principale du bénéficiaire ;
- peut permettre de financer des travaux dans une résidence principale ou secondaire (agrandissement, modernisation etc).

❑ **Public :**

Toute personne, même mineure.

❑ **Fonctionnement :**

L'opération s'effectue en deux phases

- 1) la période d'épargne
- 2) la période de crédit.

□ **Conditions :**

Durée minimum d'épargne : 18 mois.

□ **Conditions financières :**

Epargne :

- Versement minimum initial de 300 euros ; versements suivants annuels de 75 euros minimum ;
- Montant maximum de l'épargne : 15.300 euros.

Taux d'intérêt :

- Le taux d'intérêt (hors prime d'Etat) rémunérant l'épargne pour les intérêts acquis à compter du 1.7.04, sera égal au 2/3 du taux du livret A. Le taux d'intérêt sera calculé par la Banque de France le 15 janvier et le 15 juillet de chaque année : au 1^{er} septembre 2005 il était donc de 1,25%.
- Les intérêts perçus sont exonérés d'impôt sur le revenu mais ils sont soumis au prélèvements sociaux : Contribution sociale généralisée , Contribution au remboursement de la dette sociale et prélèvement social de 2%) au taux de 10 %.

Crédit :

- Le montant du prêt dépend de sa durée et des intérêts acquis pendant la phase épargne. Son montant maximum est de 23.000 euros.
- La durée du prêt est de 2 à 15 ans.
- En cas de cumul de prêt compte-épargne et de prêt plan-épargne détenus par le même titulaire, le montant maximum concernant ce type de financement peut atteindre 92.000 euros.

Taux d'intérêt du prêt :

- Le taux d'intérêt du prêt, est égal au taux d'intérêt servi aux dépôts effectués au compte d'épargne logement. A ce taux s'ajoutent les frais de gestion et les frais financiers de l'organisme prêteurs dans la limite d'un maximum fixé par arrêté (1.5%. Le 1^{er} septembre 2005, il était de 2,75%.
- Les prêts accordés au titre de comptes d'épargne logement qui ont été rémunérés à des taux sont scindés en fractions d'une durée égale de remboursement. Le montant de chaque fraction de prêt est calculé en fonction du montant des intérêts acquis. Ce montant ne peut toutefois être inférieur à 150 euros. Dans cette hypothèse, les intérêts non utilisés sont affectés au calcul de la fraction de prêt pour laquelle le montant d'intérêts le plus élevé a été pris en compte (circulaire du 16.3.94).

Prime d'épargne :

Versée par l'Etat

Montant maximum : 1.144 euros.

Cette prime est exonérée d'impôt sur le revenu mais est soumise aux prélèvements sociaux (C.S.G et CRDS) au taux de 10% ;

□ **Cession de droits à prêts :**

La cession de droits à prêt est possible. Elle consiste pour le titulaire d'un compte épargne logement, le moment venu, à utiliser les intérêts acquis par une autre personne à partir d'un autre compte, afin

d'accroître ses droits à prêt. Dans ce cas le cessionnaire bénéficie également de la prime d'épargne au titre des droits à prêts cédés.

En revanche, il ne peut pas bénéficier de droits issus d'un plan épargne ouvert par une autre personne.

CCH R. 315-1 à R. 315-22

IV. Présentation des principales aides issues de la participation des employeurs à l'effort de construction

En 2003, 1,1 milliard d'euros ont été distribués sous forme de prêts aux ménages propriétaires grâce au 1% logement, source financement mobilisée de manière croissante au titre des aides au logement. Contribuant largement au financement des opérations de renouvellement urbain portées par l'ANRU, les ressources financières du 1% logement alimentent depuis quelques années de nombreux dispositifs d'aide à la solvabilisation des locataires.

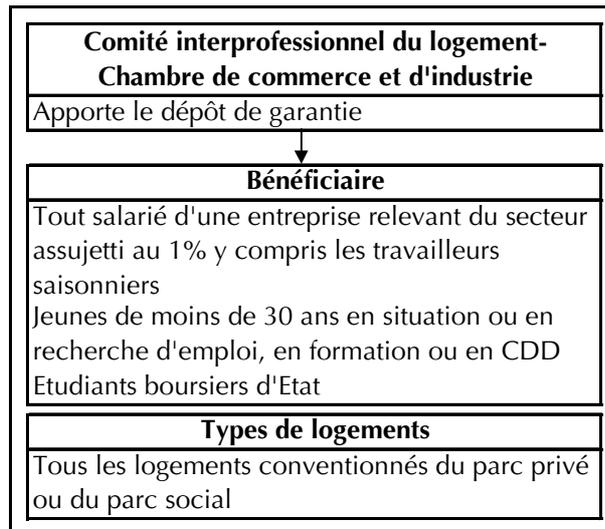
Aides du 1% à la location



Source : CFECGC, Guide du logement octobre 2004

□ Conditions :

- Respect des plafonds de ressources applicables en fonction de la catégorie de logement.
- Occupation du logement à titre de résidence principale au moins 8 mois par an
- Contrat de bail non subordonné au contrat de travail
- Dépôt de garantie



Source : CFECGC, Guide du logement octobre 2004

L'avance LOCA-PASS

□ **Création :**

Les aides loca-pass (avance + garantie) ont été mises en place dans le cadre d'une convention signée le 13 août 1998 entre l'Etat et l'UESL, Union Economique et Sociale pour le Logement, réunissant l'ensemble des partenaires sociaux.

□ **Budget :**

En 2003, 522 000 aides ont été distribuées (+7,5% par rapport à l'année 2002), soit 364 000 dépôts de garantie et 158 000 garanties de loyer.

319 millions d'euros versés en 2003, concernant essentiellement le dépôt de garantie

- 274 millions d'euros ont été avancés pour financer les dépôts de garantie (+22% par rapport à l'année 2002),
- 45 millions d'euros ont été mis en jeu pour garantir les loyers et les charges (+76% par rapport à 2002). 19 800 nouveaux ménages ont en effet actionné la garantie de loyer en 2003, contre 14 000 en 2002.

□ **Conditions :**

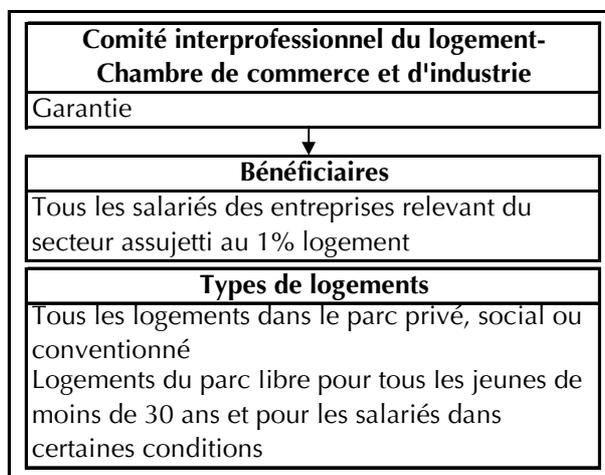
Dans le parc libre, le montant du loyer servant de base au calcul de l'avance et de la garantie est plafonné au loyer maximum du dispositif Besson dans le neuf pour les salariés dont les revenus sont supérieurs aux plafonds de ressources dudit statut ; cette limitation n'est applicable ni aux jeunes ni aux étudiants boursiers d'Etat ni aux salariés en mobilité professionnelle.

□ **Caution :**

Caution solidaire d'une durée de trois ans donnée au bailleur couvrant un nombre maximal de 18 mensualités constituées du loyer et des charges locatives nettes d'aides au logement.

Avance, sans intérêt, remboursable sur 3 ans maximum, pouvant être prolongée à l'initiative du CIL-CCI.

La garantie LOCA-PASS



Source : CFCEGC, Guide du logement octobre 2004

Garantie gratuite de paiement pendant trois ans pour un montant maximum de 18 mois de loyer et charges locatives.

□ **Conditions :**

- Mention obligatoire de la garantie dans le bail
- Une seule garantie de paiement du loyer et des charges au titre du 1% logement est accordée
- Cumul possible d'une garantie 1% logement ou d'une garantie apportée par une personne physique ou une personne morale

Prêt Sécuri-PASS

□ **Création :**

Convention du 13 août 1998 entre l'Etat et l'UESL

□ **Bénéficiaire :**

- Tout salarié des entreprises du secteur assujetti

□ **Conditions :**

- Anciens plafonds PTZ
- Déséquilibre financier du salarié :
 - dossier de surendettement accepté par la Commission de surendettement de la Banque de France
 - ou charges de logement atteignant plus de 40% des revenus du fait d'un événement personnel (maladie, décès du conjoint...)

□ **Modalités financières :**

- Prêt
- Tout ou partie du montant de la quittance sur une durée maximale de 1 an dans la limite de 17 600 euros en zone A, 14 400 euros en zone B, 11 200 euros en zone C.
- Taux : 1% l'an maximum hors assurances et garanties, sans frais de dossier

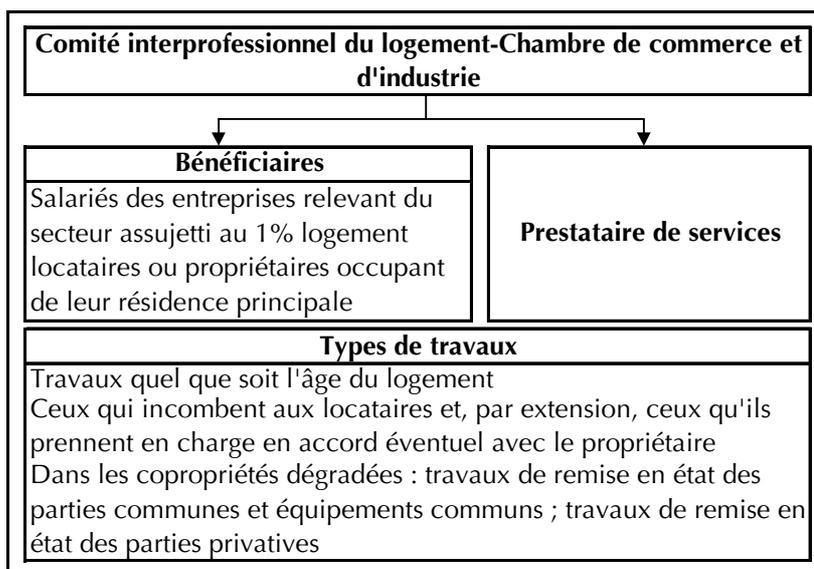
Le prêt PASS-travaux

❑ Création :

Convention du 13 août 1998 entre l'Etat et l'UESL

❑ Budget :

105 733 prêts pour un montant global de 689 millions d'euros en 2003



Source : CFCEGC, Guide du logement octobre 2004

❑ Modalités d'octroi des prêts :

- Montant :
 - 8000 euros maximum dans la limite du coût des travaux
 - 9600 euros maximum dans la limite du coût des travaux pour les salariés ayant un revenu inférieur ou égal à 60% du plafond du prêt à taux zéro
 - 18 000 euros si le logement est dans une copropriété dégradée
- Taux : 1.5 % l'an, hors assurance et garantie
- Durée : 10 ans, modulable d'un commun accord entre les parties
- Assurance et garantie : non obligatoires
- Cumul : cumulable avec un prêt accession ou amélioration

❑ Conditions :

- Aucune condition de ressources

- Le bénéficiaire doit justifier de sa qualité de : propriétaire, par la production de l'acte notarié d'acquisition ou de locataire par la présentation de son contrat de location

Aide Mobili-PASS

❑ **Création :**

Avenant à la convention du 13 août 1998 entre l'Etat et l'UESL, signé le 07 mars 2001

❑ **Budget :**

31 000 MOBILI-PASS ont été distribués en 2003 pour un montant de 51 millions d'euros

❑ **Bénéficiaires :**

Salariés des entreprises assujetties au 1% logement occupant un emploi permanent ou temporaire et tenus, à l'embauche ou lors du changement de lieu de travail au sein de la même entreprise, de changer de logement ou d'en avoir un second.

❑ **Modalités financières :**

Subvention accordée dans la limite des dépenses effectivement engagées :

- à hauteur de 1600 euros maximum selon la procédure des droits ouverts
- à hauteur de 3 200 euros maximum par l'intermédiaire de l'entreprise, après consultation de la commission logement du comité d'entreprise

❑ **Conditions :**

- 70 km minimum entre l'ancienne résidence et la nouvelle
- justification de l'embauche ou du changement de lieu de travail
- la subvention n'est pas accordée plus d'une fois tous les 2 ans
- cumul possible avec les autres aides à la mobilité professionnelle ou liées au 1% logement

Autres prêts

- Prêt pour financer une double charge de logement ou un surcoût de loyer
- Aides aux personnes handicapées
- Prêt-relais pour l'achat d'un nouveau logement
- Rachat de prêts immobiliers onéreux
- Prêts à 1% : à la condition que l'emprunteur accède à la propriété de sa résidence principale pour la première fois (sauf divorcés propriétaires de leurs résidences principales lorsqu'ils étaient mariés)

Source principale :

Guide du logement, 2^e édition, octobre 2004, réalisé par le CFECGC, supplément à Encadrement magazine, n°117, Paris

Conclusion

Pour un observateur extérieur au domaine du logement, les missions et dispositifs décrits apparentent celui-ci à un véritable labyrinthe dont nous n'avons, ici, présenté qu'une partie. Il manque en effet à cette description ses volets complémentaires : domaine de la promotion immobilière, secteurs bancaires et juridiques, champ social, urbanisme, directives européennes (concurrence et services notamment), que nous espérons proposer ultérieurement. A ce stade documentaire, quelques observations méritent toutefois d'être formulées.

Première observation : l'existence de cet arsenal de procédures, circuits, outils d'intervention a doté la France d'un système particulièrement développé et complexe. Nous sommes capables de traiter pratiquement toutes les situations liées au ou dans le logement. Mais, comme l'atteste la crise actuelle, nous nous sommes montrés dans l'incapacité d'anticiper haut et fort le cycle de crise du logement actuel.

Dans ce contexte, la nécessité d'une synthèse visualisable, bien qu'inachevée, participe du souci d'anticiper le prochain cycle immobilier avec celui, très ambitieux, d'amener les acteurs concernés à s'interroger sur le « comment » infléchir progressivement la gouvernance du système logement pour pouvoir agir de manière coordonnée et plus efficace. Ces acteurs seront en effet, en 2006, encore plus nombreux qu'en 2005, en raison de l'expérimentation en cours de la délégation conventionnelle des aides à la pierre aux départements et EPCI volontaires.

Or cette ambition ne pourra se concrétiser sans appropriation de la complexité du domaine en question et, surtout, sans travail en profondeur sur les inter-actions que celui-ci entretient tant en son sein (« chaîne de production du logement », du PLH au logement livré), qu'avec les autres domaines d'intervention exerçant une influence sur sa productivité (foncier/urbanisme, action sociale, politiques européennes).

Seconde observation : nous assistons actuellement à un déferlement d'informations sur la crise du logement et ses causes, parmi lesquelles la sous-estimation de l'évaluation des besoins, des projections, avec pour corollaire l'insuffisant niveau de mises en chantiers ou de logements réalisés chaque année pour les satisfaire.

Or même si l'on imaginait pouvoir dépasser ces querelles de chiffres et s'entendre sur les besoins à satisfaire, situés tantôt à 900 000 logements, à 500 000, à 450 000, à 320 000... selon l'interlocuteur – objectif devant néanmoins être consolidé dans sa définition et ses méthodes d'ajustement régulier – resterait le problème du « gouvernement » du logement.

Nous employons ici volontairement le terme de « gouvernement », le préférant à l'indice de gouvernance défini par la Banque Mondiale car intégrant dans sa définition la noble dimension du politique.

Or si nous devons apprécier le système partiellement décrit comme constituant l'ensemble des attributs d'un principe de gouvernement, deux données nous apparaîtraient comme particulièrement frappantes : celle de la diversité des compétences mobilisables et celle des masses financières engagées, qui ne sembleraient pas suffisantes, en dépit de leur importance, pour atteindre l'objectif d'un logement pour tous.

La conséquence de cette contradiction est la montée croissante du mouvement en faveur d'un droit au logement opposable, qui, pour ses défenseurs, contraindrait l'ensemble des détenteurs d'une parcelle de la chaîne des décisions à engager pour permettre l'accès au logement, à s'organiser pour que la « chaîne de production du logement » fonctionne de manière plus efficace.

Autrement dit, quand bien même nous saurions évaluer à l'unité près le nombre de logements à construire, rénover, sortir de l'insalubrité ou de la vacance, pour satisfaire les besoins en logement de nos contemporains actuels et à venir, tant que perdurera un mouvement de lutte en faveur du droit au

logement opposable dans notre pays, cela signifiera que nous n'aurons pas su adopter le mode de gouvernement qui permette de l'atteindre.

Troisième observation : ce paradoxe de situation invite à réfléchir sur des thèmes que les débats sur le logement abordent discrètement. Pour les exposer, nous reprendrons ici en l'actualisant le propos de Bernard Duban, dans un Que Sais-je paru en 1982 sur les Promoteurs Constructeurs.

A la tête de la FNPC à l'époque, ce dernier soulevait plusieurs questions difficiles :

- la nécessité de trouver des gains de productivité dans les secteurs privé et publics de production ou de réhabilitation du logement, ces gains de productivité ne pouvant désormais être trouvés sans avoir pour corollaire l'organisation réactive et en mode projet des collectivités et services technico-administratifs de fait concernés par tout projet de logement à réhabiliter, démolir, construire,
- celle de laisser libres d'intervenir sur un marché les différents opérateurs, quels que soient leurs statuts, position qui anticipait celle de la Commission européenne,
- celle d'associer « organiquement » les destinataires des produits mis sur le marché à leur fabrication, évoquant les difficultés d'ordre culturel et méthodologique à instaurer « un dialogue entre les principaux décideurs de l'acte de bâtir et les usagers », difficultés qui se sont traduites récemment par la mise sur le marché de logements ne répondant pas aux besoins des populations mal-logées,
- celle de lever « les multiples contraintes liées à l'approvisionnement irrégulier en terrains à bâtir »,
- celle de « la multiplication des normes administratives, conduisant à un renchérissement des coûts de production », de réhabilitation, et d'entretien auxquels s'ajoutent les surcoûts réglés au moment de l'accès au logement, la hausse du prix des matières premières, participant de la hausse des prix.

Toutes ces contraintes relevées sont autant de questions qui, si elles ne trouvent pas à être traitées d'ici quelques années, contribueront à nouveau à nourrir un cycle de crise, alors même que de nombreux efforts et progrès ont été accomplis pour loger nos concitoyens dans de meilleures conditions qu'il y a cinquante ans.

Pour parvenir à accroître encore la performance du système national de logement, l'impact croissant des directives européennes sur celui-ci conduira probablement à des adaptations auxquelles notre « mentalité » nationale, souvent mise en avant comme facteur de résistance à toute évolution, devra se soumettre en s'interrogeant sur l'adaptation du système actuel, tel que l'ensemble des fiches techniques proposées le révèle, au cadre d'exercice européen.

Au moment de la mise en place des aides personnelles (hors ALF), le marché était en effet supposé prendre la relève de la politique d'aide à la pierre, celle-ci devant se concentrer sur le financement du logement social. Or désormais, dans le dispositif européen de libre circulation des biens et des capitaux, les aides d'Etat devraient être strictement limitées aux personnes ne pouvant trouver logement sur le marché.

Cette orientation pourrait nous satisfaire si nous nous étions fait la démonstration que notre système de gouvernance du logement était en capacité d'offrir à nos concitoyens des logements adaptés à leurs besoins et revenus, non seulement pour près de 85% de la population, mais pour 100% de celle-ci.

Or notre état de crise actuel nous interdit de nous satisfaire des résultats acquis et nous oblige à considérer les disparités importantes d'accès au logement observables sur nos territoires et entre les différentes catégories de la population.

S'il est juste de considérer que, pour les cinq années à venir, le Plan de cohésion sociale incarne un plan d'intervention à mettre en œuvre complètement, la question de l'après Plan de cohésion sociale et de l'anticipation d'un nouveau cycle de crise qui interviendrait dans un contexte de montée de la précarité dans l'emploi, s'impose comme un sujet d'actualité pour tous les décideurs acteurs de la « chaîne de production du logement ». Gageons que l'apport technique contenu dans ce Cahier contribue à le traiter.

Bibliographie

AMZALLAG, Michel et TAFFIN, Claude, *Le logement social*, LGDJ, Paris, 2003, 117 p.

BRUN, Jacques, DRIANT, Jean-Claude et SEGAUD, Marion, *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Armand Colin, Paris, 2003, 451 p.

Caisse des dépôts et consignations, *Rapport annuel des fonds d'épargne*, 2003, 40 p.

CFECCG, *Guide du logement*, 2^e édition, Supplément à Encadrement magazine, n°117, octobre 2004, Paris 48 p.

Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, *Le financement du logement en France*, septembre 2001, 29 p.

Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, *Comptes du logement, Rapport à la Commission des comptes du logement*, Paris, édition 2004, 282 p.

Ecole Nationale d'Administration : Séminaire Annuel sur le logement, placé sous la direction de M. Dominique Figeat, Délégué ministériel à l'action foncière : rapports accessibles sur www.ena.fr : notamment Rapport sur les aides publiques au logement

Fédération française du bâtiment, *Bâtiment 2015 – Prospective*, Paris, mars 2015, 42 p.

Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'état du mal logement en France : rapport annuel 2005 : 10^e rapport sur le mal-logement en France*, Fondation Abbé Pierre, Paris, 2005, 251 p.

Inspection générale des finances et Conseil général des Ponts et Chaussées, *Rapport sur le financement du logement social*, Paris, mars 2002, 102 p.

LAURENT, Bernard, *Chaîne du logement en Ile-de-France : voies et moyens pour la rendre effective*, Région Ile-de-France, Commission de la ville, de l'habitat et du cadre de vie, 2005, 72 p.

QUILICHINI, Paule, *La politique locale de l'habitat*, Imprimerie nationale, Paris, 2002, 313 p.

Rapport finances 2001

REPENTIN, Thierry, *Rapport législatif du Sénat : Projet de loi de finances pour 2005 : logement*, Avis n°76 (2004-2005) fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 25 novembre 2004, 35 p.

Sources

- **Sites des ministères et administrations nationales :**

Ministère de l'équipement, des transports et de la mer : www.equipement.gouv.fr

Ministère du logement: www.logement.equipement.gouv.fr

Ministère des finances, de l'économie et de l'industrie : www.minefi.gouv.fr

Direction interministérielle à la ville : www.ville.gouv.fr

Conseil économique et social : www.conseil-economique-et-social.fr

Sénat : www.senat.fr

Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat : www.anah.fr, et en particulier sur les copropriétés : www.coproprietes.org

Agence nationale pour la rénovation urbaine : www.anru.fr

Informations pratiques sur les avantages fiscaux relatifs à l'accession à la propriété : www.impots.gouv.fr

- **Informations statistiques :**

Economie et statistiques du Ministère de l'équipement : www.statistiques.equipement.gouv.fr

Institut national de la statistique et des études économiques : www.insee.fr

- **Marché immobilier :**

Informations du Crédit foncier de France : www.marche-immo.com

- **Financement :**

Site de la caisse des dépôts et consignations : www.caissedesdepots.fr

Crédit foncier de France : www.creditfoncier.fr

Agence centrale des organismes de sécurité sociale : www.acoss.fr

- **Sites d'associations et unions impliquées dans le logement :**

Agence nationale pour l'information sur le logement : www.anil.com

Agences départementales pour l'information sur le logement : www.adil.com

Union nationale des centres communaux d'action sociale : www.unccas.org

Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM : www.hlm.coop

Fédération nationale des Sociétés d'économie mixte : www.federationdessem.org

Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement : www.fapil.net

- **Sites des acteurs du 1% :**

Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction : www.anpeec.fr

Union d'économie sociale pour le logement : www.uesl.fr

Association foncière logement : www.foncierelement.com

- **Sites de professionnels :**

Archirect : www.archirect.com

Glossaire

AFL : Association Foncière logement

AIVS : Agence immobilière à vocation sociale.

ALF : Allocation de logement à caractère familial

ALT : aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ou Aide au logement temporaire.

AML : Aide à la médiation locative

ANAH : Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

ANPEEC : Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction

ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine

ASE : Aide sociale à l'enfance.

ASLL : Accompagnement social lié au logement. Financé par le Fonds de solidarité logement (FSL). .

AUDA : Accueil d'urgence des demandeurs d'asile dans le parc de la SONACOTRA.

BAPSA : Budget annexe des prestations sociales agricoles

CADA : Centre d'accueil des demandeurs d'asile.

CAF : Caisse d'allocations familiales

CCAS : Centre communal d'action social

CCH : Code de la construction et de l'habitat

CDC : Caisse des dépôts et consignations

CES : Conseil économique et social

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CGI : Code général des impôts

CGLLS : Caisse de garantie du logement locatif social

CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale

CIAS : Centre intercommunal d'action social

CIL : Conférence intercommunale du logement

CIL : Comité interprofessionnel du logement

CNAF : Caisse nationale des allocations familiales

CNH : Conseil national de l'habitat

CRH : Comité régional de l'habitat

CRH : Caisse de refinancement de l'habitat

CRL : Contribution sur les revenus locatifs

DAF : Délégation à l'action foncière

DAFU : Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme. Intitulé de la direction d'administration centrale chargée de l'aménagement et de l'urbanisme entre 1997 et la création de la DGUHC en 1998.

DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

DDE : Direction départementale de l'équipement

DGAS : Direction générale des affaires sociales

DGUHC : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction. Direction d'administration centrale créée en 1998 par fusion de la DHC et de la DAFU.

DHC : Direction de l'Habitat et de la Construction. Direction d'administration centrale chargée des politiques de l'habitat et de la construction en remplacement de la DC (direction de la Construction) en 1992 et fusionnée avec la DAFU en 1998 pour créer la DGUHC.

DRE : Direction régionale de l'équipement

DSQ : Développement social des quartiers

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

ESH : Entreprise sociale pour l'habitat (ex-SAHLM)

FAAD : Fonds d'aide aux accédants en difficulté

FAPIL : Fédération des Associations pour la promotion et l'insertion par le logement.

FGAS : Fonds de Garantie de l'Accession Sociale à la propriété.

FNAL : Fonds national d'aide au logement

FNARS : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

FNH : Fonds national d'habitation

FNPF : Fonds national des prestations familiales

FSCRIDF : Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France

FSL : Fonds de solidarité logement

GALION : Logiciel DDE sur l'aide à la pierre dans logement

GPV : Grand Projet de Ville

GPU : Grand Projet Urbain

HVS : Habitat et vie sociale

Infocentre : suivi des indicateurs de réalisation du PCS, accessible aux DDE et DRE

LEP : livret d'épargne populaire

LIP : logements d'insertion privés

MILOS : Mission interministérielle d'inspection du logement social

O.I.N : Opération d'Intérêt National

OPAH : opération programmée d'amélioration de l'habitat

OPERA : système statistique de gestion des subventions de l'ANAH

ORU : Opération de Renouvellement Urbain

PACT-ARIM : Protection Amélioration Conservation Transformation de l'habitat – Associations de Restauration Immobilière

PAH : prime à l'amélioration de l'habitat

PALULOS : prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale

PAP : Prêt aidé à l'accession à la propriété, remplacé par le Prêt à taux zéro (PTZ)

PAS : Prêt à l'accession sociale.

PATS : Prime à l'accession très sociale

PC : Prêt conventionné. Prêt réglementé pour l'accession à la propriété ou l'investissement locatif créé par la réforme de 1977. Non soumis à plafond de ressources.

PCS : Plan de cohésion sociale

PDALPD : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

PDHU : Plan départemental d'hébergement d'urgence. Il est élaboré par le préfet qui met en place un parc de logements d'urgence et de logements d'insertion.

PDU : Plan de déplacement urbain

PIB : Produit intérieur brut

PIG : Programme d'Intérêt général

PLA-LM : PLA à loyer minoré

PLH : Programme local de l'habitat

PLS : prêt locatif social

PLU : Plan local d'urbanisme

PSLA : prêt social à la location accession

PSP : Plan stratégique de patrimoine

PST : Programme social thématique. Créé en 1990 (loi du 31 mai visant à mettre en œuvre le droit au logement). Est une convention signée entre l'Etat, l'ANAH et une collectivité locale.

PTZ : Prêt à taux zéro

SCPI : Société civile de promotion immobilière

SDAPL : Section départementale des aides au logement. Remplacée par la CDAPL : commission départementale des aides personnalisées au logement.

SISAL : Système d'information sur les aides au logement mis en place par la DGUHC

TADB : Taxe additionnelle au droit de bail

UESL : Union d'économie sociale du logement

UNAGEV : Union nationale pour l'action auprès des gens du voyage

UNIOPSS : Union nationale interfédérale des oeuvres et organismes privés sanitaires et sociaux.
Regroupe les fédérations nationales d'insertion par le logement et des associations nationales.

UNISAT : Union nationale des Institutions sociales d'action pour les Tsiganes.

ZAC : Zone d'aménagement concerté

ZUS : Zone urbaine sensible

Annexes

Table des annexes

Le zonage Robien

L'intercommunalité en France

Les bassins d'habitat

Le Programme Local de l'Habitat dans la chaîne des procédures de planification, d'autorisation et de réalisation
--

Rapport de la Cour des Comptes sur les aides au logement, 1994 (Extraits)

Le zonage Robien

Les plafonds de revenus et de loyers sont le plus souvent calculés selon le zonage dit « Robien » (zones A, B et C), ayant succédé au zonage « Besson » (arrêté du 29 mars 1999).

zones I : zone I figurant en annexe à l'arrêté du 17 mars 1978,

Zone I bis : Paris et Aubervilliers, Bagnolet, Boulogne-Billancourt, Charenton-le-Pont, Clichy, Fontenay-sous-Bois, Gentilly, Issy-les-Moulineaux, Ivry-sur-Seine, Joinville-le-Pont, Le Kremlin-Bicêtre, Les Lilas, Le Pré-Saint-Gervais, Levallois-Perret, Malakoff ; Montreuil, Montrouge, Neuilly-sur-Seine, Nogent-sur-Marne, Pantin, Puteaux, Saint-Cloud, Saint-Denis, Saint-Mandé, Saint-Maurice, Saint-Ouen, Suresnes, Vanves, Vincennes ;

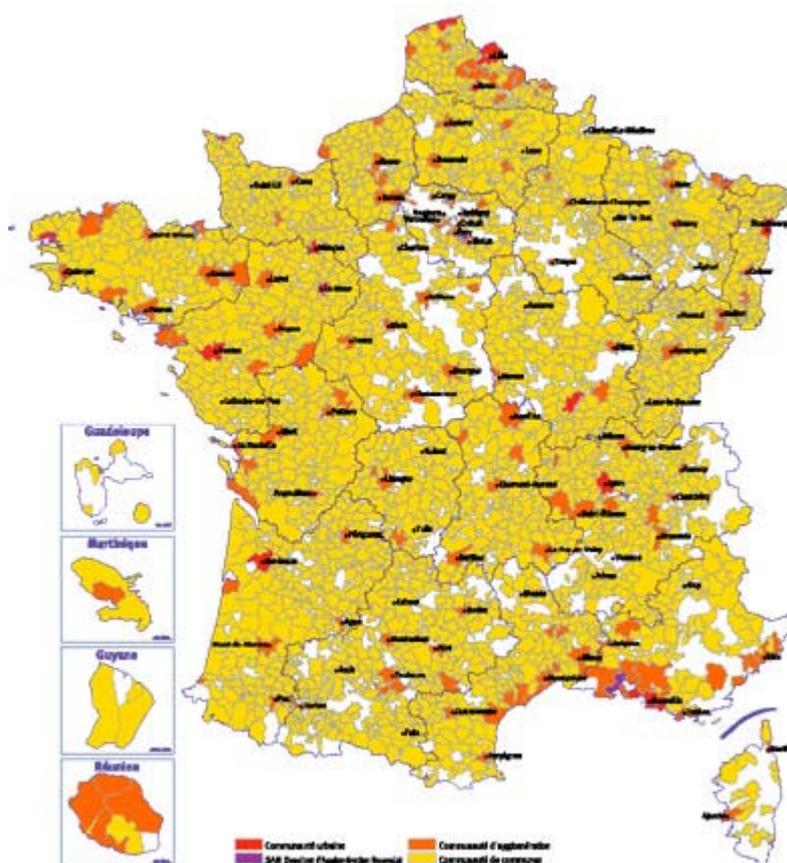
Zone II : communes appartenant à la zone II figurant en annexe à l'arrêté du 17 mars 1978

Zone III : communes situées en France ou dans les départements d'outre-mer qui ne sont pas comprises dans les zones I bis, I ou II) :



Zonage Robien

Les intercommunalités en France en 2004



Source : DGCL - Cartographie : Dominique Ragu Mars 2004

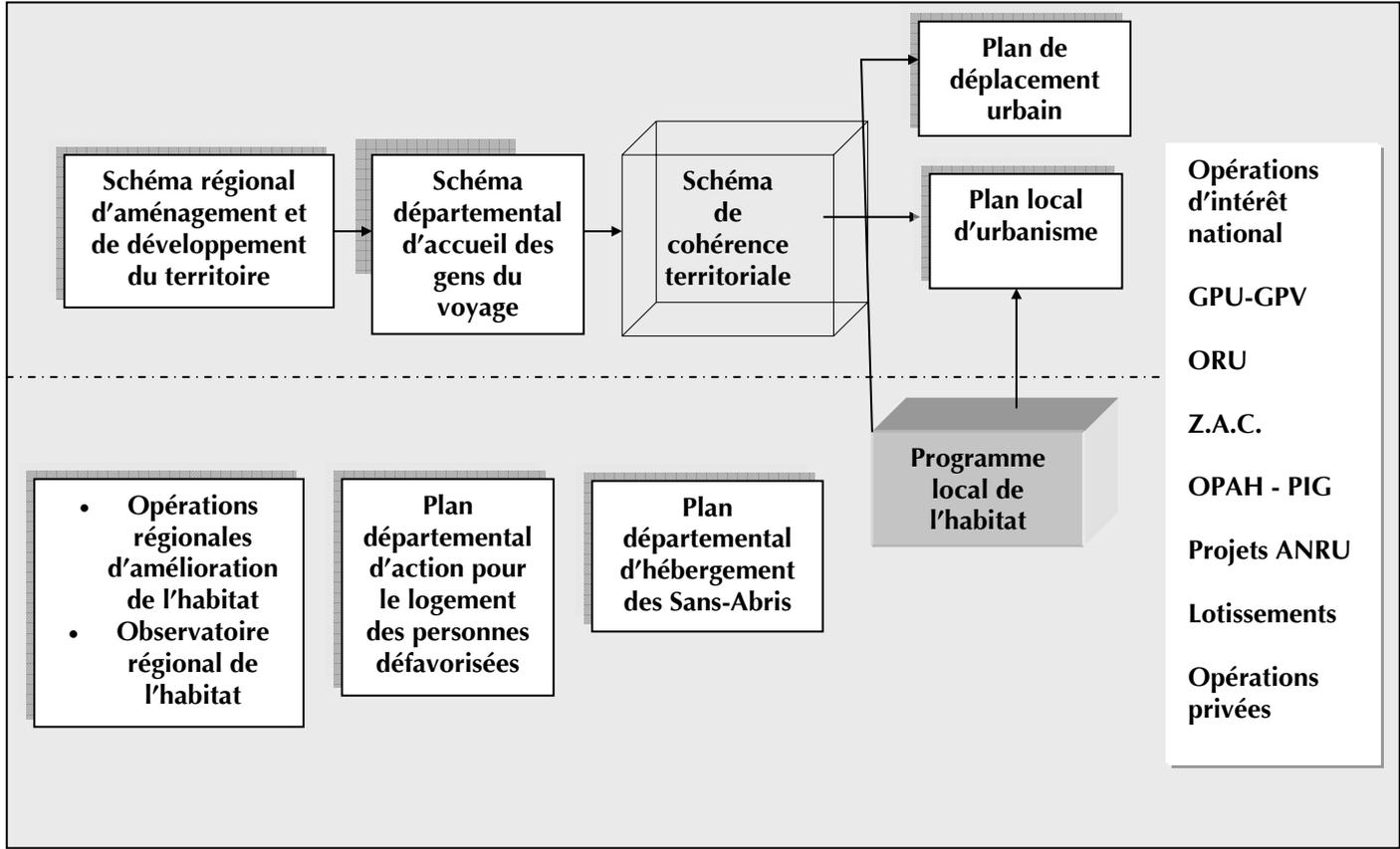
Les bassins d'habitat

- **Autorités compétentes**

Les bassins d'habitat sont définis par le représentant de l'Etat dans le département après consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale et du comité régional de l'habitat ainsi que, dans la région d'Ile-de-France, de la conférence régionale.

- **Contenu**

Le bassin d'habitat représente un territoire cohérent d'intervention en matière de politique de logement et d'urbanisme. Doivent être prises en compte : les structures de coopération intercommunale compétentes en matière d'urbanisme et de logement, les périmètres des programmes locaux de l'habitat, lorsque ces derniers ont un caractère intercommunal et, le cas échéant, les bassins d'habitat délimités par le PDALPD ainsi que les conférences intercommunales du logement. Il est constitué par le territoire de plusieurs communes contiguës dont l'une au moins comprend une ou plusieurs zones urbaines sensibles. Il peut également être constitué, à la demande de la majorité des maires concernés, par le territoire des communes agglomérées sur lequel existent d'importants déséquilibres de peuplement.



Conception : Commissariat Général du Plan

Le PLH dans la chaîne des procédures de planification, d'autorisation et de réalisation

Rapport de la Cour des Comptes 1994

LES AIDES AU LOGEMENT DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT, 1980 - 1993 RÉSUMÉ 1994

PRÉAMBULE

La cour des comptes publie conjointement, sous la forme de fascicules séparés, deux rapports qui sont le résultat d'enquêtes dans le domaine du logement conduites par les juridictions financières au titre de leurs compétences respectives.

Le premier de ces rapports, objet du présent résumé, a pour sujet les aides au logement dans le budget de l'Etat (1980-1993) ; il expose les conclusions des contrôles effectués par la troisième chambre de la cour sur les dépenses réalisées à ce titre par les administrations centrales et les services extérieurs concernés. Après avoir analysé la gestion budgétaire des crédits ouverts, il examine successivement les différents types d'aides (aides à la personne, prêts aidés à l'accession à la propriété, aides au secteur locatif social c'est-à-dire le secteur HLM-, aides à l'amélioration de l'habitat privé). Une conclusion présente la synthèse des observations et propositions de la cour. D'importantes annexes apportent des informations sur de nombreuses questions relatives au logement dans le cadre desquelles s'insèrent les aides budgétaires de l'Etat.

Le second de ces rapports concerne les organismes d'habitations à loyer modéré ; il présente la synthèse des contrôles effectués par douze chambres régionales des comptes territorialement compétentes, et portant sur les comptes et la gestion d'un ensemble d'établissements publics gérant une part importante des logements locatifs sociaux. Il traite, en trois parties et huit chapitres, de l'investissement en logements, de la gestion du parc locatif social et de la situation financière des organismes HLM. La conclusion souligne, outre les profonds changements intervenus depuis dix ans dans le contexte général, la permanence de certaines difficultés de gestion des HLM à travers la grande diversité de situations des organismes qui en ont la charge.

Ces deux rapports sont donc complémentaires pour ce qui concerne l'ensemble des questions relatives au parc locatif social. Les renvois utiles en ce domaine sont indiqués dans chacun des rapports, dont il est toutefois possible de prendre connaissance de manière séparée.

Le présent document est un résumé, destiné à faciliter la lecture et le commentaire du rapport de la Cour des comptes

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

PREMIER CHAPITRE : LA GESTION BUDGETAIRE DES AIDES AU LOGEMENT

DEUXIEME CHAPITRE : LES AIDES A LA PERSONNE

TROISIEME PARTIE : LES PRETS AIDES A L'ACCESSION A LA PROPRIETE

QUATRIEME CHAPITRE : LES AIDES AU SECTEUR LOCATIF SOCIAL POUR LA CONSTRUCTION, L'ACQUISITION OU L'AMELIORATION DE LOGEMENTS

CINQUIEME CHAPITRE : LES AIDES A L'AMELIORATION DE L'HABITAT PRIVE : ANAH ET PAH

CONCLUSION

INTRODUCTION

Le logement doit satisfaire un besoin humain matériellement et moralement vital. Il constitue aussi un poste majeur des budgets des ménages et de l'activité économique, puisque la "dépendance logement" représente plus de 17 % du produit intérieur brut.

Or des problèmes de logement continuent à se poser dans certaines régions ou pour certaines catégories de la population, malgré les progrès réalisés depuis 40 ans.

Aussi l'intervention de l'Etat dans ce domaine a-t-elle été maintenue à un niveau très élevé. Elle représente, sur le plan financier, un effort de l'ordre de 120 milliards de francs par an dans la période récente, dont près de la moitié en dépenses budgétaires.

L'essentiel du dispositif d'intervention a été mis en place en 1977. Il tendait à donner un rôle prépondérant aux aides directes à la personne, par la création de l'aide personnalisée au logement (apl), tout en conservant des aides à la pierre - prêts aidés à l'accession à la propriété (pap) pour les particuliers, et prêts pour la construction de logements sociaux (prêts locatifs aidés -pla). D'autres mécanismes étaient mis en place (prêts conventionnés bancaires), ou maintenus (épargne logement, contribution des employeurs, aides personnelles antérieures à la réforme, aides à l'amélioration de l'habitat, etc.).

L'Etat s'est depuis longtemps attaché à ce que les mécanismes du marché assurent d'abord le plus largement possible la satisfaction des besoins de logements. Si la part de l'investissement privé dans l'investissement en logements est passée de 59 % en 1984 à 82 % en 1990, c'est essentiellement au profit de l'accession à la propriété qui concerne désormais plus de 54 % des ménages. Le marché locatif privé, au contraire, a perdu plusieurs centaines de milliers de logements avant une amélioration récente.

Des besoins que le marché ne satisfait pas, subsistant à l'évidence, la cour a cherché à discerner si le dispositif d'intervention de l'Etat, progressivement mis en place depuis près d'un demi-siècle, et il y a dix-huit ans en ce qui concerne ses aspects les plus importants, correspondait à la situation actuelle, d'autant que les textes ont affirmé en 1986 et en 1990 l'existence du "droit au logement".

Cette situation a en effet profondément changé. Il suffit de constater qu'entre les recensements de 1954 et 1990 le parc est passé de 14,4 à 26,2 millions d'unités, soit une progression de 82 % à comparer à celle

de la population (32 %). L'amélioration quantitative s'est accompagnée de progrès qualitatifs tout aussi remarquables, qu'on le mesure par la surface moyenne par habitant ou par les éléments de confort.

De tels résultats ont été obtenus par un effort intense de construction, longtemps permis par une conjoncture favorable et un niveau très élevé d'aides publiques : le nombre annuel de logements construits a culminé à 550 000 en 1972.

Le marché et le parc actuel n'en sont pas moins encore assez loin de correspondre aux moyens et aux besoins de tous les ménages. Près de cinq millions et demi d'entre eux bénéficient d'aides personnelles liées au logement ; il subsiste des sans logis ; près de deux millions de logements ne disposent pas encore de tous les éléments du confort sanitaire. La situation du logement reste tendue dans certaines zones, essentiellement la région parisienne.

Des interventions publiques demeurent donc nécessaires pour donner une réalité au "droit au logement". Mais elles doivent tenir compte d'une évolution qui, partie d'un état de pénurie générale qui justifiait de multiples aides publiques bénéficiant à tout le territoire et à une grande partie des ménages, aboutit à une situation d'ensemble apparemment favorable en termes de comparaison internationale et proche d'un équilibre global de l'offre et de la demande.

Cette évolution oblige à orienter les interventions de l'Etat d'une façon beaucoup plus sélective, adaptée à un marché très particulier et assez mal connu, très divers selon les zones d'habitat, très segmenté au sein de chacune de ces zones.

La politique du logement doit aussi tenir compte de l'évolution d'autres politiques nationales. Les textes de décentralisation pris depuis 1982 confèrent des responsabilités accrues aux collectivités locales, qui utilisent de plus en plus leurs pouvoirs fonciers et leurs ressources pour orienter des politiques locales de logement. La politique du logement est également liée à celle de l'aménagement du territoire et au soutien de l'industrie du bâtiment ; elle est également très dépendante de la situation budgétaire et économique générale, les aides de l'Etat ayant en partie servi depuis une dizaine d'année à compenser le niveau particulièrement élevé des taux d'intérêts.

Il y a donc bien lieu de se demander si le dispositif demeure adapté, alors que se sont produits des changements d'une grande ampleur.

La cour a constaté une hausse des dépenses budgétaires, qui s'est accélérée fortement en 1993, pour atteindre 53 milliards de francs, en progression de 41 % en francs constants depuis 1980. Des estimations administratives confirment une telle progression en ce qui concerne le volume global des aides de l'Etat de toute nature, qui serait de 27 % en francs constants entre 1980 et 1991.

La coexistence d'une indiscutable amélioration globale des conditions de logement en France et d'une telle croissance des coûts des aides de l'Etat oblige à analyser les causes d'une situation a priori paradoxale.

La cour a contrôlé les dépenses budgétaires d'aide au logement, sur pièces et sur place auprès des administrations centrales et de quinze directions départementales ou régionales de l'équipement.

Après un premier chapitre consacré à la gestion budgétaire des aides, le rapport consacre quatre chapitres aux différentes catégories d'aides budgétaires: les différentes aides personnelles, les aides à l'accession à la propriété, les aides au logement locatif social, et enfin les aides à l'amélioration de l'habitat privé.

L'une de ces catégories, celle des aides au logement social, bénéficie principalement aux organismes HLM. Ce sont les chambres régionales des comptes qui ont compétence, depuis 1982, pour les contrôler. Aussi, ont-elles conduit, en même temps que l'enquête de la cour, et en liaison avec elle, une enquête sur ces organismes qui fait l'objet d'un rapport simultanément publié.

Les dépenses vérifiées par la cour, fondées sur des ressources budgétaires, et en outre sur certains prélèvements obligatoires, sont les instruments essentiels de la politique du logement, mais celle-ci justifie par ailleurs des mesures d'autres natures.

En ce qui concerne les mesures fiscales, leur contenu, leur volume et leurs incidences ont été analysés par une enquête du conseil des impôts, menée parallèlement au contrôle de la cour: elle a fait l'objet d'un rapport publié en novembre 1992 et que la cour a pu utiliser.

Pour les besoins de son enquête, et d'abord pour évaluer les effets des aides budgétaires, la cour a dû rassembler de nombreuses données statistiques sur le parc de logements, ses diversités géographiques, la construction, l'évaluation des besoins, les données économiques et financières. Pour contribuer à une bonne compréhension du rapport, et aux réflexions d'ensemble sur la politique du logement, elle a résumé ces données dans les annexes 1 à 10.

La politique du logement comporte d'autres aspects encore, dans le domaine des prélèvements obligatoires, des circuits de financement, des normes d'habitat, de la réglementation des baux et loyers, que la cour a dû analyser pour situer ses contrôles dans leur contexte. Comme ces analyses constituent des éléments d'appréciation pour le lecteur du rapport public, elle les a résumées dans les annexes 11 à 18.

CHAPITRE I : LA GESTION BUDGETAIRE DES AIDES AU LOGEMENT

La croissance des dépenses budgétaires d'aide au logement et l'évolution de leur répartition

En francs constants valeur 1993, les dépenses de l'Etat en matière de logement ont augmenté de 41% de 1980 à 1993, passant de 38 à 53,6 milliards. Les aides à caractère social, généralement attribuées sous conditions de ressources du bénéficiaire final, équivalent à 85 % des dépenses totales (page 16 du rapport).

La nature des aides a été infléchie, ce qui correspond aux intentions exprimées lors de la réforme de 1977 (pages 22 à 26 du rapport):

- en 1993, les contributions budgétaires aux aides à la personne, soit 28 milliards, représentent 53 % de la dépense totale et 62 % des dépenses "sociales", contre respectivement 20 % et 26 % au début de la période;
- les diverses aides "à la pierre", pour la construction et l'amélioration des logements, ont entraîné une dépense de 25 milliards en 1993, soit 16 % de moins qu'au début de la période.

Les aides à caractère social représentent 68 % de ce poste, le secteur du logement locatif social recevant 6 milliards en 1993, celui des prêts aidés à l'accession 4,5 milliards, les aides à l'amélioration du parc privé 2,5 milliards.

Les dépenses de primes à l'épargne logement se sont élevées à 8 milliards, et les aides antérieures à la réforme 1977 ont encore fait l'objet d'une dépense de 2,6 milliards en 1993.

L'examen de l'utilisation des autorisations de programme représentative, pour les "aides à la pierre", des engagements propres à chaque exercice, permet de confirmer le recul des aides à la pierre par rapport aux aides à la personne.

Les 15,7 milliards d'autorisations de programme utilisées en 1993, malgré une hausse de 14% par rapport à l'exercice précédent, équivalent en francs constants à 68 % de la consommation de 1980 ;

elles se répartissent pour moitié en aides au secteur HLM, 20 % en aides à l'accès sociale à la propriété, et environ 18 % en aides à l'amélioration du parc privé (page 23 du rapport).

La gestion budgétaire pourrait être clarifiée

Apporter de la clarté dans les mécanismes de prévision et d'exécution budgétaire est un objectif qui semble prioritaire.

Les documents de prévision ne permettent pas de discerner le montant des crédits ouverts pour chacune des mesures d'aide au secteur locatif social, du fait que toutes les autorisations de programme sont inscrites sur un seul intitulé budgétaire, faisant en cours d'année l'objet d'une répartition plus précise, particulièrement entre aides à la construction d'une part, à l'amélioration du parc d'autre part (page 29 du rapport).

Les états de la comptabilité spéciale des investissements ne donnent pas d'indication suffisante sur la nature des opérations aidées, et elle devrait être aménagée pour permettre une lisibilité directe des montants engagés pour chacune des formes d'aide: c'est seulement la centralisation d'états statistiques qui permet de constater la destination des aides (page 30 du rapport).

Dans l'exécution de la dépense, le fait que certains crédits soient inscrits au budget du ministère du logement, mais finalement dépensés après transfert sur le budget des charges communes géré par le ministère des finances, ne contribue pas à la clarté des procédures. Ces transferts de crédits, utilisés notamment pour les aides à l'accès sociale à la propriété, ont permis d'utiliser partiellement les dotations ouvertes à cet effet pour d'autres dépenses de logement qui n'ont pas de caractère social: de 1980 à 1993, 10 milliards de crédits ouverts pour les prêts aidés à l'accès à la propriété ont été dépensés pour d'autres mesures, telles les primes à l'épargne logement (pages 32 à 35 du rapport).

Ce n'est donc qu'a posteriori, et parfois en recourant à des documents statistiques, que la destination réelle des crédits peut être reconstituée. La gestion serait plus aisée si la nomenclature et les modalités de dépense étaient plus transparentes.

CHAPITRE II : LES AIDES A LA PERSONNE

La croissance des aides à la personne s'est opérée dans une trop grande complexité

L'aide personnalisée au logement (apl) a été instituée en 1977 afin d'unifier les aides à la personne, d'accroître leur efficacité sociale et de leur donner un rôle prééminent, eu égard à leur possibilité d'adaptation aux situations personnelles, dans le dispositif d'intervention en faveur du logement. Ces objectifs n'ont été atteints qu'en partie.

La part des aides à la personne dans l'ensemble des aides publiques a effectivement progressé et certaines de leurs modalités d'attribution ont été rapprochées, mais trois grands types d'aide subsistent: l'apl qui en représente un peu plus de la moitié, l'allocation de logement sociale (ALS) et l'allocation de logement familiale (ALF).

Les enjeux sont importants. L'Etat apporte aux deux premières une contribution budgétaire qui s'élevait en 1993 à 13,6 milliards de francs pour l'apl et 14,8 milliards pour l'als, chiffre supérieur de plus du double à celui de 1992 pour cette dernière (page 20 du rapport).

Le nombre de bénéficiaires a fortement progressé, puisque ceux qui perçoivent l'apl sont passés de 1 801 000 en 1987 à 2 627 000 en 1993, tandis que ceux qui relèvent de l'als ont vu leur nombre progresser de 1 058 000 à 1 763 000 au cours de la même période. Le nombre des bénéficiaires de l'alf s'est quant à lui contracté de 1 449 000 à 1 012 000. Au total, pour ces trois principales formes d'aide à la

personne, le nombre de bénéficiaires, en s'élevant de 4,3 à 5,4 millions, concerne 26 % des ménages vivant en France (page 69 du rapport).

Il subsiste de grandes différences de conditions d'attributions, de règles de gestion, de contrôle, de recours contentieux, et de circuits de financement entre les différentes formes d'aides, ce qui entraîne une grande complexité dans la gestion: publication au demeurant tardive de barèmes différents, contentieux relatif à l'apl relevant des tribunaux administratifs, celui des autres aides à la personne relevant des tribunaux compétents en matière de sécurité sociale.

Or ce sont les mêmes organismes (caisses d'allocations familiales ou mutualité sociale agricole) qui liquident toutes ces aides, et un même bénéficiaire, selon son âge ou sa situation de famille, peut relever successivement de l'une de ces trois aides (page 72 du rapport).

Certains dysfonctionnements devraient être corrigés et l'unification du système d'aides le rendrait plus équitable

Le mécanisme de prise en compte des ressources entraîne des effets pervers : seuls en effet les revenus imposables sont retenus pour le calcul de l'apl. Il en résulte une forte minoration par rapport aux ressources réelles. Ainsi, pour un ménage avec deux enfants ne comportant qu'un actif, logé dans une HLM dont le loyer mensuel de base serait de 2 000 francs, le bénéficiaire de transferts sociaux reçoit une apl plus élevée que le salarié, à revenu égal (page 50 du rapport).

La notion d'effort minimal de la part du bénéficiaire est parfois perdue de vue et peut aboutir à ce que l'apl couvre totalement la charge de logement (page 57 du rapport).

L'application des procédures prévues en cas d'impayés manque de rigueur. Les textes prévoient que les non paiements de loyers ou de remboursements de prêts font perdre le bénéfice de l'apl versée aux organismes de logement social ou aux établissements financiers, mais certains bailleurs ou prêteurs s'abstiennent de les déclarer afin de continuer de percevoir l'aide d'une façon irrégulière, et parfois pour des montants tels que l'Etat n'en poursuit plus la récupération, de crainte d'incidences financières ou sociales (page 59 du rapport).

L'allocation de logement sociale (ALS) est financée à partir de ressources dont la part majoritaire relève du ministère du logement. L'élargissement de ses conditions d'attribution a provoqué une très forte augmentation du nombre des bénéficiaires, notamment des étudiants. S'agissant d'une aide que l'apl aurait du remplacer et qui n'a été maintenue à titre complémentaire que pour des catégories particulières, la progression des coûts de l'als incite à une réflexion d'ensemble sur le système des aides personnelles (pages 63 à 67 du rapport).

Les mesures successives d'extension puis de généralisation (dites "bouclage des aides") pourraient conduire à envisager une fusion des aides à la personne, fondée sur les mécanismes de base de l'apl, en particulier le conventionnement des logements et le tiers payant (pages 69 à 73 du rapport).

C'est en rendant le système plus simple, plus équitable - notamment par la prise en compte des ressources réelles des bénéficiaires -, et mieux contrôlé, que le principe d'une aide aux catégories trop démunies pour se loger décemment sera le mieux respecté.

CHAPITRE III : LES PRETS AIDES A L'ACCESSION A LA PROPRIETE

Les aides budgétaires à l'accession sociale à la propriété ont connu une efficacité déclinante

La réforme de 1977 a entraîné la mise en place de deux types de prêts destinés à aider l'accession sociale à la propriété, et ouvrant droit à l'aide à la personne: les prêts conventionnés accordés sous les

seules conditions des niveaux de qualité et de prix du logement, et les prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP).

L'attribution de ceux ci est soumise à des conditions de ressources, et ils ont seuls fait l'objet dans la période de contributions budgétaires pour bonifier les intérêts (jusqu'en 1987) ou subventionner les établissements prêteurs (depuis 1988). Près de 75 milliards de francs courants ont été dépensés à cet effet de 1980 à 1993 (pages 75 à 79 du rapport).

Depuis la mise en place de la mesure, plus de 1,7 million d'autorisations de prêts ont été accordées, correspondant à l'affectation de 90 milliards de francs d'autorisations de programme. Dans la période, 30 % des logements mis en chantier, en moyenne, sont comptés comme financés par des PAP.

Mais l'impact de la mesure a été déclinant, d'environ 150 000 opérations par an au début des années 80 à environ 40 000 depuis le début des années 90. Des trois modes d'acquisition de logements pris en compte dans les statistiques (prêts aidés, prêts conventionnés, financement libre), les PAP sont passés du premier rang jusqu'en 1984 au dernier depuis 1989 (pages 79 à 82 du rapport).

Les défaillances d'accédants qui s'étaient multipliées à partir de 1985 ont entraîné, outre des réaménagements de prêts et des aides personnelles supplémentaires pour les ménages, des modifications de réglementation (interdiction des annuités progressives, exigence d'un apport personnel effectif) qui en réduisent l'accès, d'autant que les plafonds de ressources retenus avaient baissé en francs constants.

En 1992, les pap ne concernaient plus qu'une catégorie restreinte de ménages, le niveau minimal de revenu exigé par les prêteurs rejoignant le niveau de revenu maximal nécessaire pour y prétendre (pages 83 à 89 du rapport).

Des abus ont été constatés par la cour, qui s'interroge sur l'avenir de la mesure.

Alors que l'efficacité sociale de la mesure semble diminuer, et que son rôle dans la construction de logements s'est réduit, certains abus constatés sont préoccupants.

La prise en compte des ressources des bénéficiaires est limitée aux revenus imposables de l'avant dernière année, permettant que des prêts aidés soient accordés à des ménages dont les ressources dépassent nettement les plafonds d'attribution au moment où ils bénéficient de leur prêt. La cour propose que les ressources actuelles, selon la règle retenue par les établissements prêteurs, soient prises en compte pour l'attribution de telles aides (page 91 du rapport).

La dérive constatée dans le financement des opérations groupées apparaît encore plus choquante: des préfinancements à des taux inférieurs de près de 7 points à ceux du marché ont été ouverts à des promoteurs pour construire des logements destinés aux accédants sociaux, mais le pourcentage de logements vendus hors procédure pap est passé de 18 % en 1980 à 39 % en 1985, puis 60 % au début des années 90 (page 92 du rapport).

Alors qu'ils sont prioritairement réservés à la construction neuve, les prêts aidés à l'accession à la propriété pourraient être étendus à l'acquisition de logements anciens sans obligation de travaux, dont le coût est généralement inférieur, si les pouvoirs publics entendaient en accentuer la vocation sociale (page 95 du rapport) ; d'autres mesures allant en ce sens pourraient être développées (voir annexe 15).

En tout état de cause, une meilleure prise en charge du loyer de l'argent par l'apl accession, qui a le mérite d'être révisable en fonction de l'évolution des ressources, aiderait plus équitablement les ménages à acquérir des logements neufs ou anciens. Il faudrait pour cela conventionner tout type de prêt, sans y ajouter nécessairement une aide budgétaire à la pierre, ce qui pourrait entraîner à terme la réduction sinon la suppression des actuels prêts aidés (pages 96 à 98 du rapport).

Ces dernières formules, qui reprendraient la logique des travaux préparatoires de la réforme de 1977, éviteraient l'inconvénient que présente l'attribution des pla en considération du seul revenu constaté lors de l'ouverture du dossier.

CHAPITRE IV : LES AIDES AU SECTEUR LOCATIF SOCIAL POUR LA CONSTRUCTION, L'ACQUISITION OU L'AMELIORATION DE LOGEMENTS

La définition du logement locatif social suppose l'existence d'organismes bailleurs ayant bénéficié d'aides publiques "à la pierre", ou ayant signé une convention avec l'Etat.

Dans cette acception, le parc locatif social représente environ 3,8 millions de logements, soit plus de 40% du total des logements mis en location. La demande reste cependant importante, particulièrement dans les zones de tension du marché (page 103 du rapport).

Les aides à la construction pour le secteur HLM pourraient être mieux adaptées

Le secteur locatif social bénéficie de crédits budgétaires s'élevant à 7,6 milliards d'autorisations de programme en 1993, d'une fiscalité dérogatoire, de prêts à taux réduits, d'apports parafiscaux et de concours des collectivités territoriales. Leur total confère un avantage par logement construit de l'ordre de la moitié des coûts.

Le financement des opérations n'en est pas moins devenu difficile : l'excès des retraits sur les dépôts d'épargne qui permettent de consentir des prêts à taux réduits oblige à recourir à des ressources plus chères et susceptibles de se tarir à leur tour ; l'aide budgétaire a été diminuée au point de ne plus représenter qu'un faible pourcentage des financements ; les apports de fonds propres des organismes restent faibles. D'autres ressources sont sollicitées, emprunts sur le marché, fonds du "1% logement", et surtout le concours des collectivités territoriales qui jouent un rôle croissant, notamment dans le domaine du coût foncier inégalement pris en compte dans le dispositif des prêts locatifs aidés (PLA) (pages 104 à 111 du rapport).

Le nombre de pla financés depuis 1978 dépasse 1 million, mais le nombre de logements mis en chantier serait inférieur de 15 % environ. L'aide de l'Etat, mesurée par le montant des autorisations de programme utilisées, a notablement baissé depuis 1982, alors que le nombre de financements annuels est resté relativement stable, d'où une diminution de l'aide moyenne par logement (pages 117 à 123 du rapport).

La programmation des aides de l'Etat mériterait d'autant plus d'être plus sélective. La tendance, dans la répartition des aides, à se référer aux logements sociaux préexistants, l'insuffisance dans la connaissance réelle des situations locales, l'existence d'une programmation propre aux "PLA d'insertion", constituent notamment des obstacles à une attribution des aides à la construction neuve qui corresponde aux vrais besoins. La programmation devrait être modulée selon l'état général du parc de logement, de l'offre, des loyers pratiqués, analysés localement au plus près des besoins (pages 114 à 117 du rapport).

La récente segmentation des aides selon le niveau de revenus du premier entrant dans le logement construit (les PLA d'insertion étant destinés à ceux dont les ressources n'atteignent que 60 % du plafond des PLA, les prêts locatifs sociaux - PLS - à ceux dont les ressources peuvent dépasser jusqu'à 50 % le plafond pla) ajoute à la complexité du système (pages 129 à 133 du rapport).

La réglementation des aides à l'amélioration des logements locatifs sociaux mériterait d'être précisée

Les aides à l'amélioration du parc locatif social (dites "PALULOS") bénéficient de dépenses budgétaires importantes (environ 2,4 milliards de francs par an), mais les résultats sont difficiles à quantifier.

Les statistiques disponibles ne permettent pas de connaître de façon précise le nombre de logements réellement améliorés (existence de doubles comptes, coexistence de petits travaux et d'opérations de réhabilitation importantes). Depuis 1982, 170 000 logements sont comptés en moyenne comme ayant fait l'objet de travaux d'un montant supérieur à 15 000 francs (pages 135 à 139 du rapport).

Une redéfinition de la réglementation de ces aides semble indispensable. La vocation des aides à l'amélioration, souvent attribuées actuellement en fonction de situations sociales locales, devrait être précisée et orientée vers la remise à niveau technique des logements, ce qui est leur objectif initial, d'autres aides pouvant être plus adaptées pour régler des problèmes sociaux ou d'urbanisme. Des opérations d'entretien, des destructions de logement, des travaux améliorant peu le confort interne des logements, ont pu être financés du fait de l'imprécision de la réglementation (pages 139 à 141 du rapport).

Le problème essentiel de la vocation du parc locatif social n'a pas reçu de réponse claire

Les occupants des logements locatifs sociaux dépassent souvent les plafonds de revenus sans pour autant payer de surloyers, rarement pratiqués et, quand ils le sont, à des niveaux dérisoires. Selon l'enquête logement de l'INSEE en 1988, plus de 28 % des ménages dépassaient les plafonds de ressources et en île-de-France plus de 36 %. Cinq cent mille ménages vivant en HLM dépassaient les plafonds de plus de 20 % (pages 151 à 154).

Un choix devrait être fait.

Si les logements locatifs sociaux sont effectivement réservés à ceux qui n'ont pas les moyens d'accéder au marché, il est logique d'en écarter, sans même recourir à des surloyers. Ceux qui en ont les moyens. Si au contraire l'accès est plus largement ouvert, il paraît légitime de compenser par un surloyer le bénéfice sans cela indu qui découlerait des aides publiques pour les bénéficiaires, et même d'appliquer les taux et règles du marché locatif.

Du choix des pouvoirs publics sur ce point dépendent les solutions à donner aux autres problèmes précédemment évoqués, notamment le montant et l'affectation des aides budgétaires.

Dernière mise à jour : 10-02-2005

CHAPITRE V : LES AIDES A L'AMELIORATION DE L'HABITAT PRIVE : ANAH ET PAH

Les aides à l'amélioration du parc privé ont eu dans l'ensemble des effets positifs.

Les deux principales aides à l'amélioration du parc privé (subventions de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ANAH - pour les bailleurs, primes à l'amélioration de l'habitat - PAH - pour les propriétaires occupants à faibles ressources) ont permis de contribuer à des travaux significatifs dans environ 1 000 000 logements de 1982 à 1992 (page 165 du rapport), mais la connaissance de leur bilan réel reste très insuffisante : les statistiques ne distinguent pas assez la nature des travaux, et des doubles comptes restent possibles.

Pour le secteur locatif destinataire des aides de l'ANAH, les deux tiers des opérations ont permis d'assurer les trois éléments de confort reconnus par l'INSEE à des logements qui en étaient dépourvus. Il n'en reste pas moins que 20% des logements subventionnés restent à améliorer sur ce plan après les travaux. Les PAH, d'un montant moyen inférieur aux aides de l'anah, permettent moins de financer d'importantes opérations, mais les deux aides peuvent être combinées dans des opérations programmées d'amélioration de l'habitat .

La cour a relevé la priorité trop fréquemment donnée à de petites opérations de rénovation ou d'entretien, au détriment d'une mobilisation des crédits pour de véritables modernisations.

La répartition territoriale des dotations budgétaires paraît mal prendre en compte l'état local du parc, particulièrement celui des logements locatifs privés encore vétustes désignés comme "parc social de fait". Il conviendrait d'affiner la connaissance des besoins réels : à proportion identique de logements anciens, certaines régions reçoivent quatre fois plus de dotations que d'autres (page 162 du rapport)

L'unification des aides est envisageable, et leur gestion pourrait être améliorée

Un effort de contrôle reste nécessaire, pour vérifier la conformité technique des travaux, le respect des coûts, et, dans le cas des aides octroyées par l'ANAH, le maintien en location des logements améliorés conformément aux engagements pris par les bailleurs (page 169 du rapport)

Les modalités d'attribution et de paiement des deux aides seraient sans doute améliorées en faisant profiter les propriétaires occupants de l'expérience technique acquise par l'ANAH, d'autant que les travaux sont souvent de nature comparable, voire mis en oeuvre dans le cadre de procédures coordonnées, ou même dans les mêmes immeubles.

Une unification des procédures paraît possible, l'ANAH pouvant alors devenir le gestionnaire de toutes les aides destinées à améliorer le parc privé.

En tout état de cause, l'amélioration permanente du parc de logements exige un effort croissant.

CONCLUSION

Les aides publiques ont largement contribué à améliorer en nombre et en qualité le parc de logements français, mais leurs modalités de gestion sont souvent critiquables, ainsi qu'il ressort des constatations exposées dans le rapport de la cour, et résumées dans les pages qui précèdent.

Les effets des aides sont parfois difficiles à évaluer, car on ne connaît par exemple ni le nombre exact de prêts aidés à l'accession à la propriété en cours, ni le nombre de logements effectivement améliorés grâce aux aides publiques. L'annexe 1 cite d'autres exemples de l'insuffisance des informations disponibles sur le logement et souligne la nécessité de leur amélioration.

Les conditions de présentation budgétaire et d'exécution des dépenses publiques ne permettent pas de distinguer clairement les différentes sortes d'interventions de l'Etat, empêchent de suivre les dépenses de façon transparente notamment du fait de transferts de crédits entre budgets, puis vers des organismes payeurs, permettant parfois des utilisations non conformes aux autorisations budgétaires.

Le système d'aides est actuellement devenu trop complexe et a perdu de sa cohérence.

Les aides personnelles au logement sont restées juxtaposées, alors que l'unification de ces aides, qui devait découler de la réforme de 1977, permettrait une gestion plus aisée et sans doute plus économique en évitant l'addition des circuits de financement, certaines diversités non motivées entre prestations et des différences de règles administratives et contentieuses.

Le remplacement des aides à la pierre par des aides à la personne avait été envisagé lors de la préparation de la réforme de 1977, particulièrement pour l'accession sociale à la propriété. Mais depuis 1978 coexistent des prêts conventionnés et des prêts aidés à l'accession à la propriété faisant l'objet d'une contribution budgétaire. Ces derniers, en principe réservés aux ménages les plus modestes. Ne permettent pas d'acquérir les logements anciens sans obligation de travaux, formule la moins chère pour les accédants.

Face aux difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre des PAP, il serait envisageable de leur substituer totalement des prêts conventionnés avec une aide à la personne accrue pour les ménages qui bénéficient actuellement de prêts aidés. Mais dans certains cas, à égalité de ressources et de charges de famille, les accédants à la propriété bénéficient actuellement d'une aide personnalisée au logement d'un montant inférieur à celui des locataires du secteur HLM.

La logique des aides au logement locatif social peut être soit de permettre l'accueil des ménages les plus démunis, auquel cas il faut leur réserver ces logements, et en écarter les autres ménages sans avoir à recourir aux surloyers, soit d'élargir cet accueil dans le but d'éviter toute ségrégation ou en considération

des difficultés particulières de certaines zones. Mais il faut alors fixer des loyers, recourir à des clauses de baux, établir des règles de gestion qui se rapprochent de celles du marché ou même les rejoignent, en fonction des ressources des bénéficiaires. Une absence de choix clair entre ces deux logiques aboutit à une réelle incohérence entre les motifs d'attribution des aides publiques au locatif social et leur utilisation effective.

Les aides à l'amélioration du parc locatif social sont distribuées selon des priorités qui manquent de clarté et parfois pour des objets éloignés de leur but initial.

Les aides à l'amélioration de l'habitat privé sont distribuées par des voies différentes selon qu'elles profitent à des bailleurs ou à des propriétaires, alors que les problèmes techniques sont identiques et qu'elles sont fréquemment combinées dans les mêmes programmes d'opérations sinon dans le même immeuble.

Enfin les conditions des diverses aides au logement n'ont pas toujours été assez mises en conformité avec la politique économique et financière générale, comme en témoignent les difficultés d'un grand nombre de ménages ou d'organismes qui ont conduit trop tardivement aux opérations coûteuses de réaménagement des prêts aidés à l'accession à la propriété et au locatif social.

Géré avec plus de rigueur et de contrôle, donc moins coûteux, rendu moins complexe, donc mieux compris et plus aisément administré, organisé d'une façon plus cohérente, donc plus efficace, le système des aides budgétaires au logement pourrait alors mieux répondre à des finalités sociales et économiques qui méritent elles-mêmes d'être mieux précisées.