

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1992* CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME VIII

LOGEMENT SOCIAL

Par M. Guy PENNE,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Louis Souvet, Marc Bœuf, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, vice-présidents ; Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, secrétaires ; José Balareello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Gérard César, Jean Chérioux, François Delga, Jean-Pierre Demerliat, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Claude Fuzier, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. Roger Husson, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoyeur, Roger Rigaudière, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 26), 2260 (tome XII) et T.A. 533.  
Sénat : 91, 92 (annexe n° 21) et 94 (tome XIV) (1991-1992).

## SOMMAIRE

---

	Pages
	-
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	3
<b>INTRODUCTION</b> .....	13
<b>I - L'AIDE A LA CONSTRUCTION SOCIALE ENTRAVEE PAR DES PROCEDURES INADAPTEES</b> .....	14
<b>A - LA CONSTRUCTION LOCATIVE SOCIALE</b> .....	14
1. L'évolution physique et financière de la construction sociale .....	14
2. Les obstacles à la construction locative aidée .....	15
<b>B - L'AVENIR DE L'ACCESSION AIDEE A LA PROPRIETE</b> .....	17
1. Le coût du réaménagement de certains PAP .....	17
2. L'amenuisement de l'aide à l'accession .....	18
3. La nécessité d'un nouvel instrument financier pour l'accession aidée à la propriété .....	19
<b>II - L'EXTENSION DES AIDES A LA PERSONNE</b> .....	20
<b>A - LE BILAN DE L'AIDE PERSONNALISEE AU LOGEMENT (APL)</b> ..	20
<b>B - LES PROGRES DE L'ALLOCATION DE LOGEMENT</b> .....	21
<b>C - L'AIDE AUX MENAGES DEMUNIS DE RESSOURCES</b> .....	22
<b>III - L'EMERGENCE DU LOGEMENT INTERMEDIAIRE ET DES INCITATIONS A LA DIVERSITE DE L'HABITAT</b> .....	24
<b>IV - LA RELANCE POUR LE LOGEMENT PRIVE</b> .....	26
<b>CONCLUSION</b> .....	28
<b>Annexe</b> .....	29

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Réunie le jeudi 7 novembre 1991 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à l'audition de M. Marcel Debarge, secrétaire d'Etat au logement, sur les dispositions relatives au logement social dans le projet de loi de finances pour 1992.*

*M. Marcel Debarge a indiqué qu'en matière de logement, les deux principaux axes de la politique gouvernementale étaient l'accroissement de l'égalité sociale au regard du logement et le soutien des activités de production de logements. Il a précisé que le débat budgétaire à l'Assemblée nationale avait permis d'améliorer le projet de budget initialement présenté pour le logement.*

*Le ministre a souligné que la priorité en faveur du logement social se manifesterait en 1992 par l'inscription au budget de 80.000 prêts locatifs aidés (P.L.A.) et par un effort pour la réhabilitation du parc social, conformément aux engagements du Président de la République.*

*Le ministre a par ailleurs décrit les actions engagées pour développer le logement intermédiaire en 1991 ainsi que les efforts prévus à cet effet en 1992, notamment par un accès élargi aux prêts conventionnés avec le soutien d'une Aide personnalisée au logement (A.P.L.) revalorisée.*

*Le ministre a précisé que le nombre des Prêts aidés pour l'accession à la propriété (P.A.P.) inscrit dans le projet de budget pour 1992 a été porté à 35.000 à l'issue du débat à l'Assemblée nationale.*

*Le ministre a fait le point de l'application de la loi du 31 mai 1990 relative à la mise en oeuvre du droit au logement, en particulier en ce qui concerne les plans départementaux et les fonds de solidarité.*

*Le ministre a dressé un bilan des aides à la personne et souligné les effets attendus de l'extension du champ d'application de l'allocation de logement social prévue en 1992.*

*Le ministre a souligné les effets positifs sur l'emploi des activités de construction de logements et il a considéré que l'Etat doit jouer, en ce domaine, un rôle de régulation économique et que tel est notamment le but des mesures proposées par le projet de loi de finances visant à développer l'investissement privé en logements locatifs. A propos de l'habitat ancien, le ministre a indiqué que la dotation de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.) serait augmentée parallèlement aux modifications intervenues quant à l'assiette de la taxe additionnelle au droit au bail et que les aides qu'il pourrait ainsi distribuer permettraient la réhabilitation de près de 30.000 logements supplémentaires. Il a précisé, d'autre part, qu'à la suite d'une concertation sur les problèmes posés par l'habitat social en zone rurale, une attention renouvelée serait portée aux centres des bourgs et des petites villes.*

*A M. Guy Penne, rapporteur pour avis, qui l'avait interrogé sur les garanties que les collectivités locales peuvent accorder aux opérations engagées par des organismes d'Habitations à loyer modéré (H.L.M.), sur l'avenir à moyen terme de l'équilibre des circuits financiers du logement social, sur les crédits prévus pour les départements d'outre-mer et sur l'amenuisement des P.A.P., et, après une question du président Jean-Pierre Fourcade, relative à la part des dépenses de logement social financées par les collectivités locales, M. Marcel Debarge a notamment répondu :*

*- que pour pallier les effets de la diminution du nombre des P.A.P., une réflexion était engagée en vue de définir un nouveau produit destiné à développer l'accession sociale à la propriété, en s'inspirant notamment des propositions contenues dans le rapport de M. Lebègue ;*

*- que les conseils généraux peuvent effectivement donner une garantie d'emprunt aux organismes d'H.L.M. lorsque cela est nécessaire ;*

*- qu'un bilan précis des participations financières des collectivités locales au logement social sera prochainement présenté ;*

*- qu'une concertation est engagée en vue de trouver une solution aux problèmes du financement du câblage à l'intérieur des immeubles d'H.L.M. et que l'on sera peut-être effectivement amené à envisager une obligation des propriétaires bailleurs en ce domaine ;*

*- que le relèvement du plafond du livret A des caisses d'épargne a eu des effets positifs sur la collecte des fonds et, qu'à moyen terme, il n'y a pas de risques de déséquilibre des circuits financiers tant que les fonds collectés atteignent 50 milliards de francs ;*

*- que les effets positifs des incitations fiscales à l'investissement privé en logement locatif ont conduit le Gouvernement à proroger le dispositif en vigueur ;*

- qu'au 31 juillet 1991, le bilan des aides à la personne s'établissait à 35 milliards de francs ;

- que la plupart des départements ont établi un plan pour le logement des personnes défavorisées ;

- que la moitié des départements ont élaboré des protocoles d'occupation du patrimoine social ;

- que la procédure du bail à réhabilitation a fait l'objet d'une convention avec les représentants des propriétaires, ce qui devrait permettre de faciliter sa mise en oeuvre ;

- que l'effort en faveur du logement outre-mer devra être amplifié ;

- que l'on peut espérer un développement des efforts au profit du logement intermédiaire.

*M. Louis Boyer s'est inquiété des divergences d'appréciation relatives aux P.A.P. exécutés. Il a souhaité que soit précisé si le nombre de P.L.A. annoncés incluait ou non la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (P.A.L.U.L.O.S.). Il s'est inquiété de la difficulté de trouver des financements complémentaires des P.L.A. pour engager de nouveaux programmes locatifs, en particulier dans les zones rurales.*

*Estimant que les prix plafonds sont aujourd'hui trop bas pour le logement neuf, il a souligné que les organismes gestionnaires sont trop souvent conduits à choisir entre la construction de logements neufs et l'entretien du parc existant.*

*M. Jean Madelain a souhaité que des précisions soient données sur les crédits affectés à la surcharge foncière et que des garanties soient apportées quant à l'affectation à l'A.N.A.H. des recettes issues de l'élargissement de l'assiette de la taxe additionnelle au droit au bail.*

*Citant une expérience engagée dans son département, M. Jean Madelain a interrogé le ministre à propos d'une éventuelle démultiplication de l'utilisation des subventions destinées aux logements P.L.A.*

*M. José Balarello a lui aussi regretté l'insuffisance des prix plafonds en vigueur pour les P.L.A. Il a souhaité un développement beaucoup plus dynamique du logement intermédiaire, pour lequel la demande est très forte dans certaines régions. Il a souhaité une amélioration de l'efficacité des P.A.P. et estimé que les ventes de logements H.L.M. à leurs locataires avaient un effet positif sur le comportement de l'ensemble des occupants des immeubles concernés et, en conséquence, sur les coûts d'entretien. Il a d'autre part regretté*

*l'absence de mesures efficaces en faveur du parc locatif ancien qui est en constante diminution.*

*M. Jean Chérioux s'est interrogé sur une éventuelle diminution du pouvoir d'achat des aides personnelles au logement distribués. Il a souligné que la diminution des droits de mutation sur les immeubles à usage d'habitation proposée par le projet de budget ne coûte rien à l'Etat. Il a d'autre part observé que les aides au logement intermédiaire à Paris sont, à son sens, insuffisantes et que la convention conclue entre Paris et l'Etat, en vue de la mise à disposition de terrains appartenant à ce dernier, a eu peu d'effets concrets.*

*Il a par ailleurs considéré que les avantages fiscaux accordés aux sociétés civiles de placement immobilier (S.C.P.I.) constituent un leurre pour les souscripteurs, les logements vendus selon cette procédure étant souvent plus chers que d'autres et il a enfin attiré l'attention de la commission sur le fait que le surendettement de nombreux candidats à l'accession contribue à accentuer les difficultés de l'habitat dans les zones rurales.*

*M. Roger Lise a insisté sur les difficultés éprouvées par les Français originaires des D.O.M. pour se loger en métropole, en particulier en région parisienne. Il a d'autre part souhaité que les prix de référence retenus pour la Guyane soient également appliqués à la Martinique, en raison de la forte hausse des prix des terrains.*

*Mme Marie-Claude Beaudeau a estimé que le projet de budget du logement pour 1992 ne permettra pas de rattraper le retard accumulé pendant les exercices précédents, et elle a souhaité qu'il soit mis un terme aux expulsions subies par certaines familles, ces décisions ayant un effet anti-social très prononcé.*

*M. Henri Belcour a regretté que les opérations d'accession à la propriété soient en régression depuis plusieurs années, alors qu'elles répondent à une demande réelle de la population et il a souhaité que dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H.) les aides de l'Etat, limitées à l'aménagement intérieur des locaux, soient complétées par d'autres financements pour les travaux sur le gros oeuvre, et ce en particulier dans le centre des petites villes.*

*M. Jean-Paul Emin a estimé qu'une part importante des crédits P.A.L.U.L.O.S. étaient utilisés dans le cadre d'opérations de développement social de quartiers, ce qui réduit d'autant la ressource pour d'autres catégories d'opérations. Il a mis l'accent sur les effets positifs pour le locatif aidé des opérations d'accession aidée qui permettent de libérer des logements sociaux précédemment*

occupés par les nouveaux accédants. Il a souhaité que la totalité des prêts accordés par le Crédit Foncier bénéficie d'une garantie des conseils généraux. Il a regretté que la loi relative à la solidarité financière entre les communes ait retenu le critère du nombre de logements sociaux par rapport à la population, alors qu'il eût été préférable de faire référence au nombre de demandes de logements sociaux.

Le président Jean-Pierre Fourcade a estimé que le niveau de l'aide publique aux prêts P.L.A. du Crédit Foncier n'était pas très éloignée de celle accordée pour les logements intermédiaires.

M. Marcel Debarge a notamment répondu aux différents orateurs :

- qu'une concertation est engagée avec les gestionnaires des comités interprofessionnels du logement, en vue de permettre une utilisation plus rationnelle et plus efficace de la quote-part patronale dite "1 % logement" ;

- que la demande de prêt locatif aidé demeure forte dans de nombreux départements ;

- que 38.000 P.A.P. ont été effectivement financés en 1991, mais qu'il recherchera cependant les motifs des divergences d'appréciation sur les P.A.P. exécutés ;

- que la ligne fongible atteindra en 1992 son plus haut niveau historique ;

- que l'augmentation du tarif unitaire de la PALULOS demeure insuffisante pour financer la totalité des travaux de réhabilitation des logements dans certains départements et qu'il conviendra de réfléchir sur le problème institutionnel posé par la gestion des financements affectés au logement social ;

- qu'en 1991, les logements intermédiaires aident en Ile-de-France ont été financés grâce aux produits de la taxe sur les bureaux et qu'un autre financement sera prévu en 1992 ;

- qu'une augmentation du plafond de ressources ouvrant droit aux P.A.P. a été appliquée en 1991 ;

- qu'il serait effectivement souhaitable d'assouplir le plafond de ressources ouvrant droit à l'accès aux logements locatifs sociaux, afin de favoriser la diversité dans les immeubles concernés ;

- que la même souplesse doit être mise en oeuvre en ce qui concerne les ventes de logements H.L.M. à leurs locataires ;

- qu'une réflexion est engagée sur la création éventuelle d'un fonds de garantie, associant l'Etat et les établissements bancaires, au profit des accédants à la propriété ;

- que les statistiques relatives à l'amenuisement du parc locatif ancien doivent tenir compte du nombre d'immeubles transformés en copropriétés ;

- que la priorité accordée à la construction neuve est motivée par la volonté de développer l'emploi ;

- que la diminution des droits de mutation sur les immeubles est nécessaire pour faciliter la fluidité du marché et tenir compte des taux appliqués dans les autres Etats membres de la communauté européenne ;

- qu'on peut attendre des progrès à brève échéance en ce qui concerne la cession de terrains appartenant à l'Etat pour réaliser des immeubles sociaux à Paris ;

- que le Gouvernement s'efforce de trouver des solutions aux problèmes posés par les expulsions des locataires en prenant en compte l'ensemble des problèmes de ce type constatés dans différents sites et que certains départements ont déjà mis en oeuvre des remèdes pour pallier ces situations, en application des dispositions de la loi du 31 mai 1990 et de la loi d'orientation pour la ville ;

- que l'insuffisance du parc de logements sociaux dans certaines régions conduit à l'exclusion des ménages les plus modestes et qu'il convient de rechercher des solutions dans une politique plus active d'aménagement du territoire ;

- que 9 000 prêts P.L.A. pour des logements d'étudiants étaient prévus en 1991 et identifiés dans la ligne fongible ;

- que plusieurs contrats Etat-régions ont prévu des dispositions spécifiques pour l'habitat rural.

*M. Guy Penne a ensuite présenté son rapport pour avis sur le projet de budget du logement social pour 1992.*

*Il a estimé que ce projet de budget concrétise une prise de conscience de l'unicité du marché du logement puisqu'il comporte simultanément des mesures en faveur du logement social au sens étroit du terme et des mesures propres à soutenir le logement privé.*

*Il a indiqué que le projet de budget pour 1992 prévoit 80 000 P.L.A., dont 10 000 P.L.A. d'insertion destinés à faciliter le logement des personnes démunies de ressources.*

*Il a précisé que 35 000 P.A.P. sont prévus en 1992.*

*A propos des aides à la personne, le rapporteur pour avis s'est félicité de l'extension du champ d'application de l'allocation de logement social qui, en 1992, sera ouverte aux personnes résidant dans une agglomération de plus de 100 000 habitants, poursuivant ainsi le bouclage des aides à la personne, engagé depuis plusieurs années.*

*Il a, d'autre part, estimé que l'abaissement des droits de mutation à titre onéreux sur les immeubles à usage d'habitation est de nature à faciliter la mobilité des ménages entre le parc social et le parc privé.*

*Il en est de même quant aux effets des déductions fiscales accordées aux acquéreurs d'un logement neuf à usage d'habitation principale.*

*Il a également souligné les effets positifs attendus de la reconduction du dispositif de réduction d'impôt prévu au profit des investissements en logement locatif. Il a considéré que l'augmentation attendue des crédits de l'A.N.A.H. devrait faciliter la réhabilitation du parc social de fait et il a observé qu'un nouveau contingent de logements intermédiaires était prévu en 1992.*

*Se fondant sur les éléments positifs contenus dans ce projet de budget, le rapporteur pour avis a proposé à la commission d'émettre un avis favorable à son adoption.*

*Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur, M. Jean Chérioux a exprimé son désaccord avec les observations et les conclusions du rapporteur pour avis ; il a estimé que ce dernier ne reflétait pas son sentiment ni sans doute celui de la majorité de la commission et qu'il convenait que le contenu de l'avis budgétaire soit modifié afin de tenir compte des observations des commissaires présents.*

*Considérant que la priorité en faveur du logement affichée par le Gouvernement ne se retrouve pas dans ce projet de budget, M. Jean Madelain a estimé que le débat à l'Assemblée nationale avait permis d'améliorer le projet de budget du logement, mais que celui-ci demeurait insuffisant et qu'on pourrait peut-être émettre un avis favorable à l'adoption de ce budget dans la mesure où 5 000 P.L.A. supplémentaires pour l'habitat social rural seraient proposés par le Gouvernement.*

*Mme Marie-Claude Beaudeau s'est prononcée contre le projet de budget du logement social.*

*M. José Balarello a estimé que les chiffres du budget ne traduisent pas la réalité et que le problème essentiel réside dans l'insuffisance des prix de référence des logements P.L.A. qui constituent un obstacle insurmontable à la réalisation de nouveaux programmes locatifs sans l'apport de financements complémentaires, issus notamment de la contribution patronale dite*

"1 % logement". Il a estimé que la dégradation actuelle du parc locatif ancien privé provoquerait à moyen terme une grave crise du logement et que la réduction progressive des effectifs des P.A.P. aurait le même effet.

M. Louis Boyer a estimé que le Gouvernement devrait actualiser la répartition régionale des quotas de P.L.A. et de P.A.P. et que les prix de référence des logements P.L.A. devraient être réévalués.

M. Franck Sérusclat a exprimé son désaccord avec la position exprimée par M. Jean Chérioux et a émis un avis favorable à l'adoption du projet de budget du logement social.

M. Guy Penne, rapporteur pour avis, a notamment répondu que le projet de budget présenté comportait de son point de vue de réelles améliorations par rapport aux exercices précédents, qui résultent pour partie des demandes formulées par l'Assemblée nationale.

Il a considéré qu'un contingent éventuel de 5 000 P.L.A. supplémentaires proposés par M. Jean Madelain ne changerait pas fondamentalement les données du problème.

M. Jean Chérioux a souhaité que le rapport pour avis retrace fidèlement les réserves et les critiques exprimées par la majorité de la commission.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a estimé qu'il convenait d'aller au-delà d'une analyse formelle des chiffres et de s'attacher aux problèmes concrets du logement, en particulier ceux relatifs à la surcharge foncière, aux effets de la fongibilité et aux conséquences des plafonds actuels de ressources des bénéficiaires des aides.

M. José Balarello ayant souligné qu'une part importante des crédits de l'enveloppe fongible était affectée à des opérations de réhabilitation lourde au titre du développement social des quartiers, M. Jean-Paul Emin a estimé qu'il conviendrait peut-être de revoir la procédure de l'enveloppe fongible dont le mécanisme ne paraît plus adapté aux besoins présents.

Au terme de ce débat, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du logement social inscrits dans le projet de loi de finances pour 1992.

*Au cours d'une seconde séance tenue le mercredi 13 novembre 1991, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, M. Guy Penne, rapporteur pour avis, a effectué une nouvelle présentation de son rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 1992 (crédits du budget du logement social).*

*Dressant un bilan de l'aide à la construction sociale, le rapporteur pour avis a indiqué que l'effort consenti pour les prêts locatifs aidés (P.L.A.) ne compensera pas la régression permanente des prêts aidés pour l'accession à la propriété (P.A.P.). Il a mis l'accent sur les obstacles structurels au dynamisme de la construction sociale, en particulier sur la surcharge financière, le niveau trop bas des prix-plafonds et sur les inconvénients de l'enveloppe fongible, ainsi que sur la nécessité de modifier la répartition régionale des P.L.A.*

*A propos de l'aide à l'accession sociale de la propriété, le rapporteur pour avis a souhaité la mise en place d'un nouvel instrument financier pour remplacer les P.A.P.*

*Après avoir rappelé les dotations budgétaires prévues pour financer les aides à la personne, le rapporteur pour avis a souligné l'intérêt des dispositifs d'aide aux ménages en difficulté et de l'extension du champ d'application de l'allocation de logement social.*

*Le rapporteur pour avis s'est ensuite inquiété des modalités de financement du contingent de logements intermédiaires prévu en 1992 dont le quantum sera au demeurant insuffisant. Il a d'autre part estimé que la possibilité d'acquérir un logement ancien grâce à un prêt conventionné avec le bénéfice d'une aide personnalisée au logement (A.P.L.), revalorisée, contribuera à la diversification sociale de l'habitat dans certains quartiers.*

*Le rapporteur pour avis a relevé que le projet de loi de finances comportait plusieurs dispositions visant à stimuler l'investissement privé en logement. Il a enfin noté que le projet de budget du logement social n'apportait pas de réponse aux problèmes préoccupants posés par la situation du logement outre-mer.*

*Il a enfin conclu en rappelant que la commission avait précédemment émis un avis défavorable à l'adoption du projet de budget du logement social pour 1992.*

*Au cours du débat qui a suivi l'exposé de M. Guy Penne, rapporteur pour avis, M. Jean Chérioux a approuvé les observations présentées par le rapporteur pour avis.*

*M. Paul Souffrin a craint que la procédure des P.L.A. d'insertion favorise la création de ghettos.*

*M. Guy Penne, rapporteur pour avis, a estimé qu'il serait opportun d'engager une réflexion globale sur les problèmes du logement social hors du cadre budgétaire.*

*Estimant que les contraintes budgétaires ne permettaient pas d'augmenter le montant des dépenses affectées au logement social, M. Franck Sérusclat a exprimé son désaccord avec les conclusions du rapporteur pour avis.*

*M. le président Jean-Pierre Fourcade, a souhaité qu'une réflexion soit engagée en vue d'améliorer l'efficacité pratique des aides au logement et il a regretté que des obstacles financiers limitent la réalisation de logements d'insertion dans son département.*

*M. Charles Descours a souhaité que les élus soient mieux informés des demandes et des attributions de P.L.A., en particulier pour les opérations concernant les zones rurales.*

*Après une observation de M. Jean Madelain, M. Gérard Roujas a regretté la lenteur des procédures de distribution des crédits P.L.A. et a souhaité une meilleure répartition des financements issus du "1 % patronal" entre les différentes catégories d'organismes d'H.L.M.*

*M. Jean Chérioux a estimé qu'une réflexion sur le logement social hors du cadre budgétaire devrait permettre de surmonter les rigidités qui limitent actuellement l'efficacité de la politique du logement social.*

*Le président Jean-Pierre Fourcade ayant proposé que la commission entreprenne une réflexion en ce sens au cours de la prochaine session ordinaire, la commission a approuvé les conclusions de son rapporteur pour avis et confirmé son avis défavorable à l'adoption des crédits du logement social prévus pour 1992.*

Mesdames, Messieurs,

Le projet du budget du logement social pour 1992 s'inscrit dans un contexte de rigueur budgétaire. En dépit des améliorations résultant des délibérations de l'Assemblée nationale, ce projet de budget n'apporte qu'une réponse très partielle à la demande en logement social, car au-delà du montant des dotations prévues, il convient de s'interroger sur l'efficacité des aides au logement, tant en ce qui concerne les aides à la construction sociale que les aides à la personne. Votre commission entend également se prononcer, dans le cadre du présent avis, sur les mesures affectant le logement intermédiaire et le logement privé.

## I - L'AIDE A LA CONSTRUCTION SOCIALE ENTRAVEE PAR DES PROCEDURES INADAPTEES

En termes financiers, l'augmentation des dotations prévues par les PLA ne compense pas la régression constante des PAP. En outre, les montants des crédits prévus ne traduisent qu'imparfaitement la réalité de la construction sociale, car les procédures qui régissent l'utilisation de ces crédits constituent un frein à la réalisation effective d'opérations de logement social.

### A - LA CONSTRUCTION LOCATIVE SOCIALE

L'augmentation des crédits prévus par les PLA en 1992 masque la crise de la construction locative aidée.

#### 1. L'évolution physique et financière de la construction sociale

Le tableau ci-après récapitule l'effort effectivement accompli en faveur de la construction sociale depuis 1988.

Utilisation des crédits PLA et PALULOS

	PLA		PALULOS		
	Montant en subvention en MF	Nombre de logements	Montant en subvention en MF	Nombre de logements	
				TOTAL	Hors petits travaux *
1988	2 680,9	59 655	1 805,0	247 488	170 028
1989	2 807,3	60 348	1 602,8	205 351	163 457
1990	3 246,6	71 630	2 161,5	228 353	173 161
1991 (1er semestre)	698,9	14 000 (estimation)	522,9	42 000 (estimation)	-

(\*) Les petits travaux correspondent à un montant de travaux inférieurs à 15 000 F.

Source : ministère chargé du logement

Le tableau qui précède permet d'apprécier l'efficacité pratique des aides à la construction sociale. On y relève notamment la lenteur excessive de la mobilisation des crédits sur le terrain. Ainsi, pour le premier semestre de l'exercice en cours, le montant des crédits PLA - PALULOS utilisés est de 1,212 milliard de francs, alors que le budget de 1991 comportait 6,1 milliards de francs d'autorisations de programme et 6,3 milliards de crédits de paiement.

Ces résultats globaux sont cohérents avec l'expérience vécue par les élus sur le terrain.

Votre commission regrette que les statistiques disponibles ne permettent pas de distinguer les logements PLA exécutés selon le lieu d'implantation (communes rurales ou communes urbaines).

Pour l'exercice 1992, 80 000 PLA et 200 000 PALULOS sont proposés -compte tenu des 5 000 PLA supplémentaires résultant des débats à l'Assemblée nationale- alors que le budget de 1991 en comportait 75 000. A cet effet, les autorisations de programme devraient être portées à 6,1 milliards de francs.

Sur ce contingent, 10 000 PLA d'insertion sont prévus, comme en 1991, en vue d'acquérir des logements anciens sans travaux pour faciliter le logement des ménages démunis de ressources.

Il convient d'observer que des dotations PLA prévues en 1992 permettront d'achever la réalisation du programme de réhabilitation d'un million de logements du parc HLM, conformément aux engagements antérieurs et que le plafond des travaux subventionnés par la PALULOS sera porté de 70 000 F à 85 000 F.

## **2. Les obstacles à la construction locative aidée**

Les **prix-plafonds** des constructions ouvrant droit aux PLA sont aujourd'hui **trop bas**. En conséquence, certains projets sont

paralysés du fait d'adjudications infructueuses. Cette inadéquation entre les règles théoriques et la réalité est particulièrement sensible dans les zones où le coût du foncier est élevé, les crédits affectés à la surcharge foncière étant insuffisants.

Les hausses modérées de loyers appliquées en 1990 (+ 3,1 % en moyenne) et 1991 (+ 3,3 % en moyenne) ne permettent pas aux gestionnaires de dégager des ressources suffisantes pour compléter les prêts PLA par un autofinancement.

En conséquence, la réalisation des projets admis à bénéficier des PLA est subordonnée à l'obtention d'aides ou de financements complémentaires, parfois coûteux. Certaines collectivités locales fournissent une aide sous forme de mise à disposition des terrains, mais toutes ne sont pas en mesure de le faire.

Des prêts ou des subventions issus des organismes gestionnaires du "1 % patronal" sont généralement nécessaires pour compléter le financement des programmes de logements neufs. Ces dernières ressources sont génératrices de contraintes pour les organismes constructeurs, car elles impliquent la réservation d'un quota correspondant de logements dans les programmes ainsi réalisés.

Votre commission considère par ailleurs que la procédure de la ligne fongible a aujourd'hui trouvé ses limites. En effet, une part substantielle des PLA est affectée à des opérations de réhabilitation lourde d'immeubles visés par des opérations de développement social des quartiers.

La souplesse qui fut invoquée il y a quelques années pour instituer la ligne fongible n'est plus adaptée à la situation présente, en raison de l'accroissement du poids des réhabilitations.

Ce système, efficace il y a peu, est devenu un obstacle à la clarté de la politique d'aide à la construction locative sociale.

Il serait aujourd'hui souhaitable de distinguer les crédits affectés aux réhabilitations de ceux destinés à la construction neuve et, pour celle-ci, d'individualiser les dotations concernant la surcharge foncière. En outre, la répartition des aides attribuées entre zones urbaines et zones rurales devrait être connue, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Le coût du foncier constitue partout un frein à la construction sociale et notamment en outre-mer. A ce sujet, votre commission des Affaires sociales tient à faire part de son **inquiétude à propos de l'évolution des crédits prévus pour le logement outre-mer**, alors que dans ces départements la croissance démographique est forte et le taux de chômage élevé.

Les crédits de la ligne budgétaire unique, même augmentés des dotations au titre de la créance de proratisation, paraissent insuffisants pour apporter une réponse appropriée aux besoins en logement social outre-mer.

## **B - L'AVENIR DE L'ACCESSION AIDEE A LA PROPRIETE**

### **1. Le coût du réaménagement de certains PAP**

Conformément à la décision prise en septembre 1988, une partie des crédits du budget du logement social est affectée au financement du réaménagement de la dette des accédants qui avaient souscrit des PAP, entre le 1er janvier 1981 et le 31 janvier 1985. La révision des dettes de ces emprunteurs représente un coût global de 24 milliards de francs répartis sur quinze ans. En conséquence, 1,1 milliard de francs sont prévus à cet effet dans le projet de loi de finances pour 1992.

Cette mesure présente un caractère social évident, car elle permet aux ménages concernés de poursuivre ces opérations

d'accession engagées dans des conditions qui dépassaient leurs capacités contributives respectives.

## 2. L'amenuisement de l'aide à l'accession

Les crédits prévus en 1992 pour de nouvelles opérations d'accession illustrent le mouvement de réduction constante du nombre des PAP, enregistré depuis plusieurs années. En effet, pour 1992, 35 000 PAP sont prévus, compte tenu des 5 000 supplémentaires résultant des débats à l'Assemblée nationale -au lieu de 40 000 inscrits au budget de 1991- avec un financement de 1,2 milliard d'autorisations de programme.

Le tableau ci-après récapitule les montants des prêts PAP accordés au cours des dernières années, ainsi que le nombre de logements exécutés selon cette procédure.

### Logements réalisés avec des PAP

	Montant de prêts en MF	Nombre de logements
1988	23 213	70 711
1989	16 649	51 151
1990	12 924	38 117
1991 (1er semestre)	5 393	15 400

Source : Ministère chargé du logement

Il convient d'observer que l'objectif de 35 000 PAP paraît peu réaliste au regard des conditions actuelles de financement des logements visés.

### **3. La nécessité d'un nouvel instrument financier pour l'accession aidée à la propriété**

Sous la pression du ministère des finances, le quantum des PAP s'amenuise d'année en année, alors que la demande potentielle d'accession sociale reste forte. Les plafonds de ressources ouvrant droit au bénéfice des PAP sont aujourd'hui trop bas, ce qui freine l'utilisation des crédits.

En 1989, à la suite des travaux d'une mission de réflexion sur l'accession sociale à la propriété, le Gouvernement avait appliqué une réforme de portée limitée : relèvement de la quotité du prêt aidé, relèvement du plafond de ressources des bénéficiaires de ce prêt. Ces amodiations ont aujourd'hui trouvé leurs limites. Une réforme d'envergure doit être engagée pour **renouveler la politique d'aide à l'accession sociale**. Il conviendrait notamment de rechercher des solutions dans une participation plus accrue des établissements bancaires au logement social, avec le soutien de l'Etat par l'intermédiaire d'un fonds de garantie, sur le modèle de celui mis en oeuvre pour les PAP du Crédit Foncier et financé à hauteur de 340 millions de francs en 1992. Un réaménagement des aides personnelles pourrait également être étudié en vue de solvabiliser un plus grand nombre de ménages.

## II - L'EXTENSION DES AIDES A LA PERSONNE

L'ensemble des crédits prévus en 1992 pour financer les aides à la personne sont en diminution par rapport à l'exercice 1991, mais cette évolution ne devrait pas affecter le montant global des ressources destinées aux aides à la personne, compte tenu de l'augmentation (+ 0,20 %) de la cotisation des employeurs au Fonds national d'aide au logement (FNAL) résultant de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier de juillet dernier, alors que le taux de la participation à l'effort de construction a été réduite d'autant (- 0,20 %).

On considère que les recettes du FNAL issues de la contribution des employeurs atteindra en 1992 7,6 milliards de francs, au lieu de 6,1 milliards de francs en 1991 et 4,7 milliards de francs en 1990.

### A - LE BILAN DE L'AIDE PERSONNALISEE AU LOGEMENT (APL)

Les tableaux ci-après permettent d'apprécier pour les exercices clos le montant des financements affectés à l'APL ainsi que l'impact social de cette aide, mesuré par le nombre de bénéficiaires.

#### Montant des financements affectés à l'APL en 1988, 1989, 1990

(en millions de francs)

	1988	1989	1990
Etat	11 307	12 326	13 147
FNPF (1)	10 326	12 378	13 799
BAPSA (2)	380	423	446
FNAL (3)	800	1 321	1 857
TOTAL	22 813	26 448	29 249

(1) Fonds national des prestations familiales

(2) Budget annexe des prestations sociales agricoles

(3) Fonds national d'aide au logement

source : ministère chargé du logement

**Nombre de bénéficiaires de l'APL en 1988, 1989, 1990**

Statut des bénéficiaires	Années		
	1988	1989	1990
Locataires	1 004 323	1 279 435	1 462 281
Accédants	953 474	955 499	921 530
<b>TOTAL</b>	<b>1 957 797</b>	<b>2 234 934</b>	<b>2 383 811</b>

Donnée : Ministère chargé du logement

Les évolutions prévues en 1992 pour l'APL concernent principalement la poursuite du conventionnement avec travaux et du bouclage dans le parc HLM et une baisse relative des dépenses au titre de l'accession compensée par un accroissement des dépenses afférentes à l'APL locative, cette évolution étant le corollaire de la situation de l'accession aidée précédemment évoquée.

**B. LES PROGRES DE L'ALLOCATION DE LOGEMENT**

Les tableaux ci-après retracent, pour les exercices clos, l'évolution des efforts financiers engagés pour l'allocation de logement sociale et familiale, ainsi que l'évolution du nombre des bénéficiaires.

**Evolution du montant des financements affectés à l'allocation de logement sociale (ALS)**

(en millions de francs)

	1988	1989	1990
Etat	5 854	6 364	7 374
Employeurs	3 269	3 950	4 693
<b>TOTAL</b>	<b>9 123</b>	<b>10 314</b>	<b>12 067</b>

Source : Ministère chargé du logement

Allocation de logement familiale (ALF)  
Montant des financements en 1988, 1989 et 1990

(en millions de francs)

	1988	1989	1990
Cotisations versées par les employeurs	12 034	11 687	11 901

Source : Ministère chargé du logement

Nombre de bénéficiaires de l'ALS en 1988, 1989 et 1990

1988	1989	1990
1 026 500	966 400	1 029 223

Source : Ministère chargé du logement

Nombre de bénéficiaires de l'ALF en 1988,  
1989 et 1990

1988	1989	1990
1 253 800	1 091 300	1 059 855

Source : Ministère chargé du logement

Le projet de budget pour 1992 concrétise une **nouvelle étape vers la généralisation de l'allocation de logement** sous la seule condition de ressources. Il est proposé d'attribuer l'**allocation de logement sociale** aux occupants de logements situés dans des communes comprises dans une **agglomération de 100 000 habitants**. En conséquence 170 000 ménages supplémentaires devraient percevoir cette allocation ; cette mesure est très positive.

### C. L'AIDE AUX MENAGES DEMUNIS DE RESSOURCES

L'efficacité sociale des aides publiques destinées aux familles en difficulté n'est plus à démontrer.

Votre commission a relevé avec intérêt l'augmentation de la dotation prévue en 1992 -portée à 180 millions de francs- pour la **participation de l'Etat aux fonds de solidarité pour le logement** et aux divers fonds locaux, en particulier les fonds d'aide au relogement et de garantie, mis en place dans certains départements avant la loi du 31 mai 1990. Le fonds de solidarité, désormais obligatoire dans chaque département, alimenté conjointement et à égalité par le budget de l'Etat et le budget départemental, a vu son rôle renforcé par la loi précitée.

Au-delà des aides strictement financières, il convient de noter qu'à ce jour, 93 départements ont adopté un plan d'action pour le logement des personnes défavorisées, et que l'on peut attendre une extension du parc de logements destinés à ces ménages par l'application de la procédure du bail à réhabilitation.

### **III - L'EMERGENCE DU LOGEMENT INTERMEDIAIRE ET DES INCITATIONS A LA DIVERSITE DE L'HABITAT**

L'exercice 1991 a été marqué par la réalisation de 5 000 **logements locatifs intermédiaires** en Ile-de-France, financés grâce au produit de la taxe sur les bureaux. Cette catégorie de logements répond à l'attente d'une proportion importante de candidats au logement et a un effet très positif sur la demande de logement social.

En effet un certain nombre de ménages dont les ressources excèdent les plafonds ouvrant droit à l'attribution d'un logement HLM, éprouvent de grandes difficultés à se loger, compte tenu du montant des loyers sur le marché libre, en particulier dans les zones très urbanisées.

A ce sujet, parallèlement, il convient de noter qu'un **assouplissement des normes relatives aux plafonds de ressources** permettrait de favoriser la diversification sociale au sein du parc social.

Pour 1992, 10 000 **logements intermédiaires** sont annoncés (5 000 en Ile-de-France, 5 000 en province) sans que les modalités de leur financement soient précisées.

Sur ce sujet, votre commission formule deux observations : d'une part le contingent de logements intermédiaires prévus pour 1992 devrait être augmenté pour tenir compte des besoins non satisfaits, dans certaines régions ; d'autre part, votre commission souhaiterait connaître les financements qui seront mobilisés à cet effet.

Par ailleurs, **l'aménagement des prêts conventionnés** doit être apprécié positivement au regard de l'objectif de diversification sociale de l'habitat. En favorisant l'accession à la propriété de logements anciens, pour des ménages disposant de ressources relativement modestes, la modification du régime des prêts conventionnés devrait avoir des effets bénéfiques. Il est en effet prévu

de porteur, de 20 à 25 ans la durée d'amortissement des prêts conventionnés. Simultanément, les prix plafonds ouvrant droit à ces prêts seront augmentés de 10 % et le barème de l'APL sera prochainement revalorisé pour ce type d'opération. Le tableau ci-après précise l'effet de ces mesures dans le cas d'un ménage avec deux enfants disposant d'un revenu égal à 2 SMIC.

**Acquisition d'un logement ancien sans travaux avec un prêt conventionné par un ménage percevant l'APL**

Coût d'opération : 380 000 F

Revenu : 2 SMIC

Situation actuelle		Situation nouvelle	
Mensualité	3 650 F	Mensualité :	3 414 F
AL :	592 F	APL :	804 F
Dépense nette :	3 058 F	Dépense nette :	2 610 F
Taux d'effort :	34 %	Taux d'effort :	29 %

#### IV - LA RELANCE POUR LE LOGEMENT PRIVE

Votre commission des Affaires sociales a plusieurs fois insisté sur **l'unicité du marché du logement**. Les évolutions affectant le logement privé, tant pour la construction neuve que pour l'habitat ancien, ont un effet sensible sur le logement social. Aussi convient-il de relever avec intérêt les mesures proposées pour le logement privé en 1992.

Le projet de loi de finances propose d'augmenter la réduction d'impôt accordée aux acquéreurs d'un logement neuf à usage de résidence principale. Le montant maximal de la déduction autorisée pour les intérêts d'un prêt afférent à une telle acquisition sera porté à 40 000 F pour un couple marié, au lieu de 30 000 F.

Il est en outre proposé de reconduire **la réduction d'impôt au titre de l'investissement en logement locatif neuf**. Le champ d'application de ce régime sera étendu, puisqu'un même contribuable pourra bénéficier successivement deux fois de ce système : une première fois pour un investissement réalisé avant le 31 décembre 1992 et une deuxième fois pour un investissement réalisé à compter du 1er janvier 1993.

Les souscriptions en parts de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) et de sociétés immobilières d'investissement ouvrent droit à la réduction d'impôt, au lieu d'un abattement de 25 %, à condition que les immeubles acquis ou construits soient destinés à l'habitation pour 90 % de leur superficie.

Ces mesures devraient stimuler la construction de logements neufs à usage locatif et contribuer à la relance de l'investissement privé en logement, prenant ainsi le relais des déductions précédemment appliquées, même si, pour le cas des parts de SCPI, l'avantage final pour les souscripteurs est discuté.

Par ailleurs, le projet de loi de finances prévoit une réduction du taux maximal de la part départementale des droits de

mutation à titre onéreux pour les immeubles à usage d'habitation. Cette mesure est de nature à accroître la fluidité du marché et à permettre aux ménages de satisfaire plus rapidement leur demande de logement.

Pour le **logement ancien privé** l'augmentation attendue des crédits de l'ANAH (+ 475 millions de francs) conséquence de l'unification du taux de la taxe additionnelle au droit de bail, doit être appréciée positivement. Les autorisations de programme prévues à ce titre atteindront ainsi 1,999 milliard de francs. Cependant, cette mesure ne peut compenser l'effet de l'abaissement continu du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers, plusieurs fois critiqué par votre commission dans le passé.

Le statut fiscal du logement privé, notamment ancien, a un effet indirect important sur la demande de logement social, car une proportion appréciable de logements privés anciens constituent ce qu'il est convenu de considérer comme le parc social de fait. Toute mesure fiscale négative en ce domaine ne peut qu'accélérer le mouvement de réduction du nombre de ces logements, insuffisamment compensé par la construction de logements neufs.

## CONCLUSION

La satisfaction des besoins actuels en logement implique le concours de la puissance publique et des investisseurs privés. Il appartient à l'Etat de mettre ces derniers en mesure de jouer pleinement leur rôle d'agent économique pour satisfaire par les mécanismes du marché la demande solvable. Les aides publiques au logement social doivent être amplifiées et utilisées de façon plus efficace.

Dans le projet de budget pour 1992, votre commission des Affaires sociales constate l'insuffisance de crédits destinés à aider la construction neuve et les difficultés de réhabilitation de l'habitat ancien -notamment privé et en constante diminution- qui risquent de générer à terme une crise profonde du logement en France. En conséquence, votre commission des Affaires sociales a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du logement social proposés pour 1992.

## **A N N E X E**

### **Glossaire des sigles**

<b>ALF</b>	<b>Allocation de logement familiale</b>
<b>ALS</b>	<b>Allocation de logement sociale</b>
<b>ANAH</b>	<b>Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat</b>
<b>APL</b>	<b>Aide personnalisée au logement</b>
<b>FARG</b>	<b>Fonds d'aide au relogement et de garantie</b>
<b>FNAL</b>	<b>Fonds national de l'aide au logement</b>
<b>PALULOS</b>	<b>Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale</b>
<b>PAP</b>	<b>Prêt aidé pour l'accession à la propriété</b>
<b>PLA</b>	<b>Prêt locatif aidé</b>