

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME XIV

LOGEMENT

Par M. Robert LAUCOURNET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Philippe François, vice-présidents ; Serge Mathieu, René Trégouet, Francisque Collomb, Louis Minetti, secrétaires ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Jean Colin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Lucien Delmas, Rodolphe Désiré, Georges Dessaigne, Pierre Dumas, André Duroméa, Jean Faure, Roland Grimaldi, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, André Jarrot, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, André Pourny, Claude Prouvoeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Marie Rausch, Michel Rigou, Jean Roger, Josselin de Rohan, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexes n^{os} 25 et 26), 965 (tome XI) et T.A. 175.
Sénat : 92 et 93 (annexe n^o 17) (1987-1988).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
 I. LES GRANDES TENDANCES QUI ONT MARQUE LE SECTEUR DU LOGEMENT EN 1986-1987	 7
A. LA RELANCE DE LA CONSTRUCTION	7
<i>a) La reprise de la construction en France</i>	7
<i>b) Le redémarrage de la construction en Europe</i>	9
B. L'IMPACT DU «PLAN LOGEMENT»	9
<i>a) Les mesures fiscales prises en faveur de la construc- tion</i>	 9
<i>b) La liberté de fixation des loyers</i>	10
 II. LE LOGEMENT SOCIAL	 13
A. L'EVOLUTION DES AIDES AU LOGEMENT	13
1) Les difficultés suscitées par la progression des aides à la personne	 13
<i>a) Le poids de l'aide personnalisée au logement (A.P.L.)</i>	13
<i>b) Les améliorations envisagées</i>	14
<i>c) Le nouveau barème de l'A.P.L.</i>	16
<i>d) le bouclage des aides à la personne</i>	16
2) La fongibilité des aides à la pierre dans le secteur locatif aidé	 17
<i>a) Les prêts locatifs aidés (P.L.A.)</i>	17
<i>b) La prime à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale (PALULOS)</i>	 19
<i>c) La fusion des aides</i>	19

3) L'assouplissement des conditions d'accèsion à la propriété.....	20
a) <i>L'amélioration des prêts pour l'accèsion à la propriété (P.A.P.)</i>	20
b) <i>L'aménagement du régime applicable aux prêts conventionnés</i>	22
B. LA PRISE EN COMPTE DU LOGEMENT DES POPULATIONS SENSIBLES	24
1) Le recentrage social de la prime pour l'amélioration de l'habitat (P.A.H.).....	24
a) <i>les conditions d'octroi de la prime</i>	24
b) <i>l'expérimentation d'une « super prime » pour les plus démunis</i>	24
2) L'amélioration de la situation des mal logés	26
a) <i>La solvabilisation des plus défavorisés</i>	26
b) <i>L'amélioration de l'attribution des logements</i>	26
c) <i>L'encouragement aux actions de réinsertion menées par les associations</i>	27
d) <i>L'adaptation de l'habitat aux besoins des familles</i> ..	27
e) <i>L'encouragement au développement de politiques locales de l'habitat</i>	27
C. LE SECTEUR DES H.L.M.	28
1) Les nouvelles règles de fixation des loyers H.L.M.....	28
2) Le nouveau régime de la vente d'H.L.M.....	29
3) La situation financière des organismes	30
a) <i>L'évolution des impayés</i>	30
b) <i>Le service annuel de la dette</i>	31
c) <i>Le coût de gestion par logement</i>	31

III. LES PERSPECTIVES POUR 1988	33
A. LES GRANDES TENDANCES DU BUDGET	33
1) L'évolution des crédits	33
2) Les modifications de la présentation budgétaire.....	34
a) <i>La budgétisation de la taxe additionnelle au droit de bail</i>	34
b) <i>La budgétisation du Fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne (F.R.G.C.E.)</i>	35
B. LA REFORME DE LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS A L'EFFORT DE CONSTRUCTION	35
1) Le dispositif du « 1 % patronal »	35
2) L'aménagement des règles d'utilisation des Fonds collectifs.....	36
3) L'état des réflexions sur la modification du dispositif ...	37
C. LA PREPARATION DE L'ECHEANCE DE 1992	37
1) Le secteur du Bâtiment et des Travaux Publics	37
2) Le logement social.....	38

Mesdames, Messieurs,

Le secteur du logement fait l'objet, notamment depuis 1986, de multiples réformes qui visent à améliorer l'accès au logement, valoriser l'utilisation des fonds publics qui y sont affectés chaque année et soutenir l'activité du secteur du bâtiment-travaux publics, qui constitue traditionnellement un indice de santé de l'économie française.

Après la loi du 23 décembre 1986, instituant de nouveaux rapports entre bailleurs et locataires, après les dispositifs intervenus en faveur des accédants à la propriété en difficulté du fait de la progression de leur endettement, c'est l'ensemble du mécanisme des aides au logement qui s'est trouvé, cette année, au centre d'une réflexion d'ensemble, rendue indispensable par la croissance inquiétante de son poids dans les charges publiques. Il sera donc utile, dans le cadre de cet avis, de faire le point sur les propositions d'aménagement envisagées et les améliorations qui seront apportées au système d'aides à la personne institué en 1977.

Laissant à votre commission des Finances le soin d'étudier plus avant les dispositions strictement budgétaires du projet de loi de finances pour 1988, votre rapporteur vous propose de rappeler les grandes tendances qui ont récemment marqué le secteur du logement (I), avant d'étudier plus précisément les nouvelles dispositions se rapportant au logement social (II), puis d'envisager les perspectives retenues pour 1988 (III).

I. LES GRANDES TENDANCES QUI ONT MARQUE LE SECTEUR DU LOGEMENT EN 1986/1987

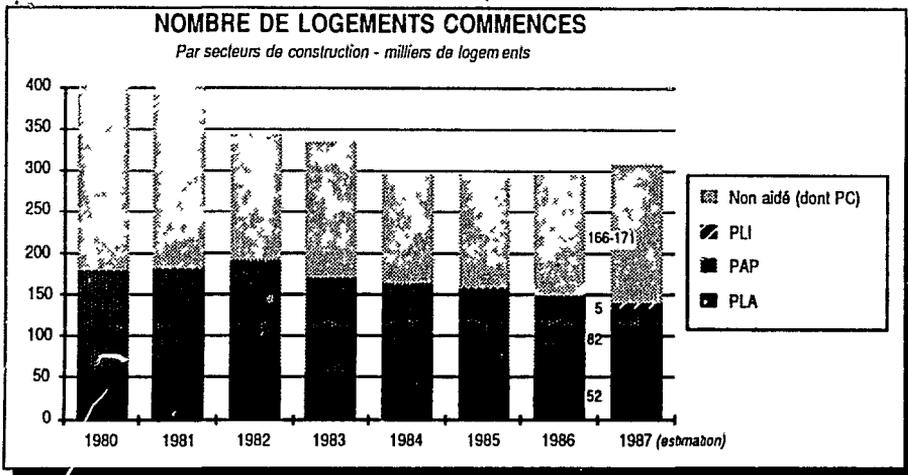
A. LA RELANCE DE LA CONSTRUCTION

a) *La reprise de la construction en France*

L'année 1986 a été caractérisée par une certaine reprise de l'activité dans le secteur de la construction neuve, les résultats du second semestre ayant fait notamment apparaître, un accroissement de 22 % dans la consommation des prêts conventionnés, une augmentation des demandes d'autorisation de construire (+ 1,8 %), ainsi que la croissance du nombre des mises en chantier. Le 1er semestre 1987 confirme, en les accentuant, les premiers signes positifs décelés en 1986 : les mises en chantier progressent de 4 % et les autorisations de construire de 7,5 % par rapport à la même période de l'année précédente. Cette reprise qui a, dans un premier temps, concerné l'habitat collectif, s'est étendue fin 1986, à la maison individuelle. Stables pendant trois ans, avec 295.000 unités, les mises en chantier annuelles devraient atteindre en 1987, le nombre de 305.000.

L'augmentation des taux des prêts, liée au contexte financier, pourrait toutefois entraîner un arrêt de la tendance constatée. Il faut donc être réservé dans l'appréciation à porter sur la tendance qui s'esquisse.

De plus, la reprise résulte surtout de l'initiative privée et s'effectue aux dépens du secteur aidé. Ainsi les aides à la personne (A.P.L.) et à l'épargne devraient l'emporter sur l'aide à la pierre, comme on le constatait déjà début 1987, avec un net recul des P.L.A. et des P.A.P. A la fin du 1er semestre, la consommation des prêts conventionnés atteignait 35 milliards, soit 8 milliards de plus que pour la même période en 1986, alors que les P.A.P. régresaient de 3,5 milliards.



Depuis un an environ, la situation du B.T.P. a changé, une certaine amélioration, perceptible au niveau de l'activité comme des emplois, peut désormais être constatée. Les différents instituts de prévision envisagent une croissance du B.T.P. de 2 % en volume pour 1987 et 1988. Après douze années de déclin, le secteur évoluera donc plus favorablement que l'économie dans son ensemble, la croissance plafonnant à 1,5 % en 1987.

La construction de logements aidés est retracée dans le tableau ci-après qui rapproche le programme retenu par les lois de finances et les mises en chantier effectives :

ANNEES	P.L.A. LOGEMENTS		ECART %	P.A.P. LOGEMENTS		ECART %
	BUDGETES	FINANCES		BUDGETES	FINANCES	
1982	75 000	71 129	- 5,2	170 000	170 679	+ 0,4
1983	70 000	69 896	- 2,9	170 000	144 447	- 15,0
1984	70 000	68 383	- 2,0	150 000	152 698	+ 1,8
1985	80 000	82 276	+ 2,8	150 000	117 146	- 22
1986	77 500	76 149	- 1,74	110 000	109 713	- 0,26
1987 (6 mois)	65 000	22 304		100 000	42 219	

b) le redémarrage de la construction en Europe

Après cinq années de récession, la reprise de la construction amorcée en 1986 se confirme, d'après les organismes de prévision européens.

L'activité qui s'était réduite de 10 % depuis 1982 dans la C.E.E. retrouve en 1987 un taux de croissance de 2 % dans la plupart des pays, notamment en Grande Bretagne et aux Pays-Bas. Seul le Danemark enregistre un net recul de l'activité de construction.

Cette reprise a été facilitée par la baisse des taux d'intérêt et le succès des plans de lutte contre l'inflation. Toutefois, si les opérations d'entretien-rénovation ont participé au soutien de l'activité, avec des taux de croissance de l'ordre de 3 à 4 % dans plusieurs pays, le logement neuf fait l'objet d'un très net reflux dans quatre pays (Danemark, Pays-Bas, R.F.A., Italie) et ne progresse de façon décisive qu'en Grande-Bretagne (+ 9 % dans le secteur du logement privé en 1987), bien qu'on attende une rupture de cette tendance en 1988.

Au-delà des évolutions disparates de chaque pays, on anticipe sur une amélioration de la situation du logement neuf en France et en R.F.A. pour 1988.

B. L'IMPACT DU « PLAN LOGEMENT »

a) Les mesures fiscales prises en faveur de la construction

Les mesures fiscales prises en faveur de la construction dans la loi de finances pour 1987 ont contribué au raffermissement de la demande dans le secteur libre, ainsi que pour les prêts conventionnés, et permettent des anticipations désormais plus favorables à une reprise durable de l'activité de ce secteur.

Ces dispositions proposaient de porter à 35 %, pendant dix ans à compter de la première mise en location d'un logement neuf, la déduction forfaitaire du revenu brut foncier, jusqu'alors fixée à 15 %.

De plus, à partir du 1^{er} juin 1986, l'acquisition ou la construction d'un logement neuf destiné à la location pendant au moins six ans ouvrait désormais droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 10 % du montant de l'investissement, dans la limite de 40.000 F pour un couple marié. L'ensemble de ces dispositions tablait sur la mise en chantier de 15.000 logements locatifs supplémentaires en année pleine.

L'article 60 du présent projet de loi de finances prévoit l'amélioration de ce régime en étendant ces avantages fiscaux aux immeubles dont les travaux auront commencé avant le 1^{er} octobre 1989 et dont les fondations seront achevées au 31 décembre de la même année.

Enfin, dans le cadre des mesures en faveur de l'accès à la propriété, le plafond de la réduction d'impôt de 25 % des intérêts contractés lors de la construction ou l'acquisition d'une résidence principale neuve a été porté de 15.000 à 30.000 francs, montant augmenté de 2.000 francs pour le premier enfant, 2.500 pour le deuxième et 3.000 francs par enfant à partir du troisième. Cette disposition avait pour but d'entraîner la mise en chantier de 20.000 logements complémentaires.

Le coût d'application de ces mesures fiscales s'élève, pour 1988, à 1,1 milliard de francs.

Enfin, le « volet foncier » annoncé, le 5 octobre dernier, par le Ministre chargé du logement, comme la dernière étape du « plan logement » prévoit notamment diverses dispositions d'exonérations fiscales du paiement de la plus-value sur la vente des terrains afin de relancer l'offre foncière et de favoriser l'activité dans le secteur de la construction.

b) La liberté de fixation des loyers

● dans le secteur libre

Le marché locatif privé, particulièrement dans les grandes agglomérations, offrait le paradoxe d'inclure à la fois certaines rentes de situation pour des locataires en place et des loyers souvent anormalement élevés pour les nouvelles locations. La loi du 23 décembre 1986 a choisi de libérer les loyers progressivement, tout au long d'une période transitoire de 9 ans à Paris, Lyon, Marseille et 5 ans sur le reste du territoire, afin de limiter les risques de dérapage.

La procédure définie par la loi s'est voulue protectrice des locataires, excluant notamment toute anticipation du bailleur sur la date normale d'échéance du contrat.

De même, les remises à niveau de loyer, quand le loyer est fortement sous-évalué, doivent s'effectuer progressivement, sur toute la durée de la période transitoire, et non sur les trois années d'un premier renouvellement.

Enfin, la loi prévoit les procédures de protection que sont la Commission de Conciliation et les Commissions Départementales de Conciliation, organisées par le décret du 26 juin 1987, puis en dernier ressort, le juge des loyers.

Le rôle de ces commissions est notamment de contribuer à faire prévaloir une interprétation correcte de la notion de « loyer des logements comparables » et d'exercer une fonction de conciliateur entre les parties.

Afin d'aider les commissions départementales de conciliation de la région parisienne dans leur action, vient d'être mis en place un Observatoire des loyers en Ile-de-France, destiné à leur apporter des éléments fiables de comparaison sur les loyers.

Votre rapporteur regrette que les propositions qu'il avait faites au moment de la discussion au Sénat de la « loi Méhaignerie », consistant à créer des observatoires de loyers, n'aient pas été retenues alors. Cette initiative aurait grandement facilité les comparaisons dans tous les départements.

Il souhaite, en conséquence, que cette institution permette d'éviter les dérapages de prix observés au cours de l'été et dont la presse s'est fait largement l'écho.

- dans le secteur relevant de la loi de 1948

Les articles 21 et 31 de la loi précisent que les loyers proposés au moment du renouvellement des contrats en cours et lors de la libération des logements classés en catégories IIB et IIC de la loi du 1er septembre 1948 sont fixés « par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage au cours des trois dernières années pour les logements comparables », ce qui exclut la référence exclusive aux « nouvelles locations » et au « prix du marché ».

En outre, l'ensemble de ce mécanisme est protecteur des locataires qui, tant qu'ils n'acceptent pas la proposition faite par leur propriétaire, se voient appliquer l'ancien loyer. Seul le juge, saisi par le propriétaire, peut, en définitive, imposer un nouveau loyer.

Enfin, le rattrapage des loyers s'effectue progressivement sur une période de huit ans et n'est pas applicable aux occupants âgés de plus de soixante cinq ans, aux handicapés et aux personnes disposant de ressources inférieures à un plafond fixé par le décret du 12 juin 1987.

- dans le secteur H.L.M.

Un développement particulier sera présenté plus loin qui précisera la difficulté d'interprétation, par les offices, de la politique de liberté des loyers.

II. LE LOGEMENT SOCIAL

A. L'EVOLUTION DES AIDES AU LOGEMENT

1) Les difficultés suscitées par la progression des aides à la personne

Les aides à la personne, qui recouvrent l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) et les deux allocations logement (A.L.), se sont accrues dans des proportions considérables puisque leur augmentation annuelle moyenne est de 3,34 milliards de francs.

a) le poids de l'aide personnalisée au logement

L'A.P.L. qui représente 46 % de l'ensemble des aides à la personne, est en forte augmentation (+ 3,2 milliards par an depuis 1983) en raison de l'accroissement du nombre de bénéficiaires.

L'évolution récente du nombre de personnes bénéficiant de l'A.P.L. est retracée dans le tableau suivant :

	Nombre global de bénéficiaires			Sommes versées (en F) (2)		
	Location	Accession	Total	Location	Accession	Total
Au 30 juin 1986	726 449	866 151	1 592 600	3 635 152 143	4 617 824 747	8 252 976 890
Au 31 décembre 1986	763 514	875 828	1 639 342	7 540 288 412	9 454 722 968	16 995 011 380
Au 31 mars 1987 (1) ...	806 593	920 032	1 726 625	2 200 417 743	2 555 380 382	4 755 798 125

(1) dernière statistique connue

(2) cumul annuel - ces chiffres représentent les masses de prestations versées aux allocataires hors prime de déménagement.

Les prestations versées au titre de l'A.P.L., dont l'Etat prend en charge 52,3 %, et les régimes sociaux 47,7 %, sont passées de 13,85 milliards de francs en 1985, à 16,9 en 1986, et 19,7 en 1987.

Le poids budgétaire qui en résulte pour l'Etat atteindra 19,1 milliards pour l'A.P.L. et l'A.L. en 1988 (+ 15,6 %) contre 16,5 l'année précédente, réparti en contribution de l'Etat au titre de l'A.P.L. (12,2 milliards en 1988, contre 10,2 en 1987) et contribution de l'Etat au Fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.) qui gère les allocations de logement (6,9 milliards en 1988, contre 6,3 l'année précédente).

b) Les améliorations envisagées

Compte tenu des inconvénients du système actuel des aides à la personne, le Ministre chargé du Logement a pris l'initiative de constituer un groupe de travail, présidé par M. LAXAN, avec pour mandat de faire des propositions concrètes, et si possible applicables dès l'actualisation des barèmes du 1er juillet 1987, pour maîtriser la croissance des dépenses, responsabiliser les bénéficiaires et moraliser les aides, tout en veillant à ne pas exclure de l'accès au logement les catégories sociales les plus démunies.

Le rapport issu de ces travaux met en lumière les difficultés de la coexistence de trois aides relevant de logiques différentes : une prestation familiale (l'allocation logement familiale), une prestation sociale (l'allocation logement social) et une aide à objectifs à la fois familiaux, sociaux et économiques : l'aide personnalisée au logement. En outre, leur champ d'application n'est pas exhaustif puisque sont exclues du bénéfice de toute aide les personnes n'occupant pas un logement éligible à l'A.P.L. n'ayant ni enfant, ni ascendants à charge et ne relevant pas de l'une des catégories visées par l'A.L.S. C'est ce que l'on appelle le problème du « bouclage » de l'allocation logement.

Il a également observé que la dérive financière constatée s'expliquait par la montée en régime de l'A.P.L., dont le mécanisme n'exclut aucune catégorie de personnes, contrairement à l'allocation logement, et dont le barème est le plus solvabilisateur.

Les propositions du rapport Laxan sont les suivantes :

● dans le secteur locatif :

La poursuite à un rythme plus soutenu de la réhabilitation du parc locatif social, assortie du conventionnement, a été considéré comme prioritaire afin d'étendre progressivement le bénéfice d'une aide personnelle aux exclus de l'A.L., sachant que le bouclage immédiat de celle-ci n'a pas été retenu pour des raisons budgétaires.

La maîtrise de la dépense passe nécessairement par la réduction de certains avantages accordés par le barème de l'A.P.L., tout en préservant la situation des occupants les plus modestes.

● dans le secteur de l'accèsion à la propriété

La commission propose des dispositions qui seraient applicables aux seuls nouveaux accédants :

– afin d'adapter le barème à l'évolution de l'environnement économique et financier, caractérisé dans ce secteur par la baisse des mensualités consécutives à celle des taux d'intérêt et par l'accroissement des déductions fiscales qui profitent prioritairement aux ménages aux revenus élevés, la commission préconise une réduction de l'A.P.L. pour les ménages dont les revenus sont supérieurs à deux fois le S.M.I.C., le revenu d'exclusion de l'aide étant ramené de 4 fois à 3 fois le S.M.I.C. ;

– elle suggère la mise en place d'un mécanisme de forfaitarisation partielle des ressources servant au calcul de l'A.P.L. par l'introduction d'un plancher de revenu, calculé en fonction de la mensualité de prêt.

Cette disposition aurait pour objectif, d'une part, de dissuader les ménages aux ressources modestes de s'engager dans des opérations d'accèsion trop lourdes, en particulier dans les logements neufs les plus chers, dès lors qu'ils ne disposeraient pas d'un apport personnel suffisant et, d'autre part, de lutter contre la fraude des accédants dont le revenu déclaré ne reflète pas l'intégralité des ressources réelles.

– elle propose enfin d'instituer une mensualité plafond spécifique aux opérations d'acquisition-amélioration, inférieure de 25 % à celle en vigueur pour les logements neufs, afin d'assurer une hiérarchie cohérente des taux d'effort entre ces deux types d'opération.

En corollaire de ces propositions, la commission souhaite un accroissement de l'allocation de logement versée en accèsion à la propriété qui permettrait aux ménages modestes de réaliser leur désir d'accèsion mais dans des logements anciens moins coûteux ou par achat de logements H.L.M.

De plus, pour le stock des bénéficiaires actuels de l'A.P.L., la commission, eu égard à la situation délicate résultant pour certains accédants de la baisse de l'inflation, incite à un accroissement sensible de l'A.P.L. des emprunteurs en P.A.P. sur la période 1981-1984 aux revenus modestes. Cette mesure serait financée par un redéploiement de la masse d'A.P.L. versée aux accédants en stock, en demandant un effort aux locataires dont les revenus sont les plus élevés.

Le Gouvernement a largement pris en compte les propositions de cette commission en allant cependant un peu moins loin dans les mesures d'économies : c'est ainsi que les économies de prestations locatives ont été plafonnées à un niveau plus bas (100 millions environ en moins) et qu'un effort moindre est demandé aux familles.

Ce nouveau système va dans le sens de l'unification progressive des aides à la personne dans le parc social, qui devrait faire disparaître les effets pervers fréquemment dénoncés dans le système actuel, en particulier celui consistant à concentrer les ménages les plus modestes dans la partie du parc où les loyers sont les plus chers et le coût en aide à la personne le plus élevé.

En matière de décentralisation des aides à la personne, la commission Laxan a étudié la possibilité de distinguer l'aide au logement proprement dite qui continuerait à relever d'une prestation nationale et une aide sociale complémentaire décentralisée; mais elle a été conduite à repousser, du moins pour le court terme, cette idée pourtant séduisante et ce principalement pour des raisons tenant à la complexité juridique de l'articulation entre une prestation nationale et une prestation locale.

c) Le nouveau barème de l'A.P.L.

Le barème applicable depuis le 1^{er} juillet 1987 dans le secteur locatif prend en considération certaines suggestions du rapport Laxan en revalorisant l'aide aux locataires les plus démunis et en la maintenant pour certains accédants à la propriété.

- Pour les 700.000 bénéficiaires du secteur locatif, l'A.P.L. est revalorisée de 30 à 50 francs par mois lorsque leurs revenus ne dépassent pas un S.M.I.C. (300.000 ménages), mais elle décroît de 50 à 150 francs pour les revenus les plus élevés;

- Pour les 900.000 accédants à la propriété, l'A.P.L. est maintenue pour les bénéficiaires actuels, ainsi que pour les futurs accédants dont les revenus n'excèdent pas deux S.M.I.C.

d) Le bouclage des aides à la personne

Le Gouvernement a choisi de réaliser en quatre ans l'extension de tous les logements locatifs de l'aide au logement.

Cette réforme permettra l'égalité de tous les locataires H.L.M. sur le seul critère de leur revenu, indépendamment de leur situation familiale ou de la réalisation de travaux dans leur logement. Cette mesure neutralisera l'effet pervers imputable au mécanisme de conventionnement après travaux, qui alourdit les loyers des ménages ne bénéficiant pas de l'A.P.L. alors que la dépense nette restant à la charge du locataire qui la perçoit reste stable, voire diminuée.

Ce bouclage répond à une exigence de justice en faveur des bas revenus – notamment pour les personnes de 25 à 65 ans sans enfant, hors logement conventionné – et devrait concerner 150.000 personnes. Il sera réalisé dans le cadre de conventions de patrimoine que les bailleurs pourront signer avec l'Etat.

Enfin, dès le 1^{er} janvier 1988, les travaux d'amélioration subventionnés ouvriront droit au bénéfice de l'allocation de logement « bouclée », la PALULOS n'entraînant plus l'octroi de l'A.P.L.

Par l'article 63 de la loi de finances pour 1988, qui l'institue, le gouvernement a accepté que l'aide personnelle qui sera généralisée dans le parc ancien d'H.L.M. ne soit pas l'allocation logement-versée directement aux bénéficiaires— mais une allocation remise aux maîtres d'ouvrage selon le principe du tiers payant, ce qui lui vaut le surnom de « petite A.P.L. ».

2) La fongibilité des aides à la pierre dans le secteur locatif aidé

a) les prêts locatifs aidés (P.L.A.)

● les conditions d'octroi du P.L.A.

Les prêts P.L.A. permettent d'une part, l'acquisition de terrains destinés à l'édification de logements neufs et leur construction, d'autre part l'acquisition et l'amélioration de logements existants et la réalisation de leurs dépendances, enfin, depuis le décret du 11 septembre 1981, l'amélioration de bâtiments et la transformation de locaux affectés à un usage autre que l'habitation.

L'octroi des prêts P.L.A. est subordonné à la passation, par le demandeur, d'une convention qui définit les droits et obligations des différentes parties : bailleurs-Etat, bailleurs-locataires, bailleurs—organismes liquidateurs de l'A.P.L.

Le prêt est accordé pour des logements devant respecter des caractéristiques techniques définies par arrêté. Le logement ainsi financé est attribué à des personnes physiques disposant de ressources maximales limitées.

Les P.L.A. sont attribués par deux organismes financiers non bancaires : la Caisse des dépôts et consignations qui s'est substituée, depuis le 1^{er} janvier 1986, à la Caisse de prêts aux organismes d'H.L.M., et le Crédit Foncier de France.

La Caisse des dépôts et consignations gère les prêts accordés aux organismes d'H.L.M. et aux sociétés d'économie mixte. Ils bénéficient de l'aide de l'Etat au double titre de la ressource du livret A qui lui est affectée et de la subvention de l'Etat qui la complète et permet de réduire le taux d'intérêt du prêt.

En raison de la contraction de ses ressources disponibles, qui sont passées de 58 milliards de francs en 1985 à 43,7 en 1986 en raison de l'insuffisance des dépôts sur les livrets A, la C.D.C. a procédé à un recentrage de l'utilisation de ses fonds d'épargne, privilégiant le financement du logement social jugé prioritaire. Le financement des investissements des collectivités locales relève désormais en majeure partie de la C.A.E.C.L. (Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales).

Les P.L.A. gérés par le Crédit foncier de France sont financés sur une ressource obligataire et bénéficient également d'une subvention de l'Etat. Ils peuvent être accordés à des personnes physiques ou morales comme aux organismes d'H.L.M. et aux sociétés d'économie mixte, à condition qu'un apport financier minimal soit mobilisé sous forme de financement propre par le maître d'ouvrage de l'opération.

● le nombre de logements financés

ANNEES	C.D.C. (1)	C.F.F. (2)	TOTAL
1985	75.277	6.999	82.276
1986	66.983	9.166	76.149
1987 (6 mois)	20.454	1.850	22.304

(1) Caisse des dépôts et consignations

(2) Crédit Foncier de France

En 1986, le programme physique budgété qui comportait 60.000 logements a été réalisé. En outre, l'importance des reliquats dégagés par la baisse du taux de subventions, consécutive à la réduction des taux d'intérêt, a permis de financer 10.000 P.L.A.-C.D.C. supplémentaires et de porter de 7.000 à 14.500 logements le contingent de logements finançables en P.L.A.-C.F.F. Sur ce contingent, ont été réellement financés au cours de 1986, 9.166 logements.

● les prêts à taux variable

La mise en place des prêts ajustables répond au souci d'adapter les conditions d'évolution des prêts à long terme en faveur du logement à celle des dépôts.

Depuis juin 1985, des P.L.A. à taux ajustable peuvent être consentis par le Crédit Foncier de France, sans qu'il s'agisse toutefois d'une obligation. En 1986, ont été ainsi autorisés 2.084 prêts pour un montant de 473,6 MF (33,5 % du montant des P.L.A. autorisés par le C.F.F.).

En revanche, depuis le 1^{er} janvier 1985, tous les P.L.A. consentis par la C.P.H.L.M. (puis la C.D.C. en 1986) le sont à taux ajustable.

b) la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale (PALULOS)

Cette subvention peut être accordée à des organismes ou collectivités publiques (communes, établissements, sociétés d'économie mixte, organismes H.L.M...) lorsqu'ils exécutent des travaux d'amélioration sur le parc de logements locatifs anciens, ouvrant droit à l'A.P.L., qu'ils gèrent ou possèdent:

Depuis le 11 juin 1986, cette subvention peut atteindre 20 % du coût prévisionnel des travaux, plafonné à 70.000 francs par logement. Elle peut, par dérogation du représentant de l'Etat dans le département, être portée à 30 % par certaines opérations expérimentales, opérations « habitat et vie sociale », ou actions en faveur du développement social des quartiers.

c) la fusion des aides

Le Ministre chargé du logement a annoncé en mai dernier, la fusion des crédits pour les logements neufs en location (P.L.A. - C.D.C.) et des crédits de réhabilitation (PALULOS). Il appartient désormais aux départements d'arbitrer, selon la situation locale, entre la construction neuve et la réhabilitation du parc H.L.M. ancien.

Il n'est donc pas encore possible de chiffrer le nombre de logements qui bénéficieront de l'une ou l'autre procédure.

Toutefois, les crédits affectés à cette ligne budgétaire unique s'élèvent à 4,34 milliards de francs en autorisations de programme, soit une progression de 2 % par rapport à l'année précédente.

Sachant que l'aide de l'Etat, en fonction des nouvelles quotités des prêts, permettra de financer un logement neuf pour 3,8 logements réhabilités, on peut toutefois supposer que cette fusion devrait favoriser la réhabilitation du parc ancien et satisfaire les demandes des organismes H.L.M., à condition que la part réservée au secteur locatif le plus social soit préservée dans l'utilisation des crédits.

3) L'assouplissement des conditions d'accèsion à la propriété

a) L'amélioration des prêts pour l'accèsion à la propriété

Depuis 1977, le financement public des logements sociaux en accèsion à la propriété est assuré par des P.A.P. qui permettent l'acquisitions des terrains et la construction de logements neufs ou l'achat et l'amélioration de logements anciens, ainsi que la transformation en logements, de locaux affectés à un autre usage.

Le prêt est accordé au titre de la résidence principale, pour des logements respectant des normes techniques et financières, et bénéficie au titulaire d'un revenu inférieur à un plafond de ressources fixé réglementairement.

Le prêt est consenti pour des durées de 15, 18 ou 20 ans, soit à un taux fixe (PAP) soit à taux ajustable (PAJ).

● L'utilisation des P.A.P.

Le tableau ci-dessous retrace le nombre de logements financés au moyen des prêts P.A.P. :

Années	C.F.F.	Caisses d'épargne (MINJOZ)	C.N.C.A.	B.N.P.	Caisses d'épargne (GREP)	Total
1985	92 662	11 042	6 779	3 252	3 411	117 146
1986	101 222	8 491	-	-	-	109 713
1987 (6 mois)	36 584	5 635	-	-	-	42 219

Les prévisions du budget 1986 faisaient état de 100.000 logements à financer en P.A.P. auxquels devaient s'ajouter 10.000 logements supplémentaires sur reports. L'intégralité du programme prévisionnel a été réalisée.

● L'utilisation des P.A.J.

Le nombre de prêts à taux ajustable autorisés par le Crédit Foncier de France et les Sociétés Anonymes de Crédit Immobilier figure dans le tableau ci-dessous :

Années	C.F.F.	S.A.C.I.
1986	18.828	6.010
1987 (6 mois)	7.841	ND

● **Les modifications récemment apportées aux P.A.P.**

Les mesures récentes intervenues en matière de P.A.P. s'ordonnent selon les trois orientations suivantes :

Les mesures en faveur des accédants en difficulté complètent le dispositif mis en place en 1986.

Dans le cadre du plan d'action mené en faveur des accédants à la propriété les plus modestes, une mesure d'ordre financier a fait l'objet d'un décret en date du 4 août 1987.

Elle permettra à environ 50.000 accédants ayant contracté des prêts P.A.P. entre le 1er juillet 1981 et le 31 décembre 1984 et dont le taux d'effort est supérieur à 37 % de leur revenu, d'éviter que les charges de remboursement évoluent plus vite que leur revenu, en raison de la progressivité des annuités. Celle-ci pourra en effet être ramenée de 4 % à 2,75 % après accord avec l'établissement prêteur, en contrepartie d'un court allongement de la durée du prêt. En outre, afin de « resolvabiliser » ces emprunteurs, un complément d'A.P.L. leur est alloué depuis le 1er juillet 1987 pour limiter leur effort financier et le rendre compatible avec le niveau de leurs revenus.

L'amélioration financière et technique du P.A.P. consiste principalement, depuis le 20 juillet 1987, dans la création d'un P.A.P. à annuités constantes, à l'image de ce qui existait déjà pour les prêts conventionnés. Cette formule répond notamment à l'inquiétude de certains épargnants, qui rejettent les remboursements à annuités progressives par crainte de ne pouvoir faire face à leurs engagements futurs dans l'hypothèse d'une conjoncture économique marquée par une stagnation du pouvoir d'achat et une faible inflation.

A également été accordée, par arrêté en date du 31 mars 1987, la majoration du montant du prêt en faveur des maisons agrandissables afin de permettre notamment aux jeunes couples de devenir dès le départ propriétaire de la partie essentielle de leur maison, et de procéder ensuite à l'extension de celle-ci en fonction de leurs besoins et de leurs possibilités financières.

La simplification de la réglementation, prévue par la circulaire du 3 décembre 1986 prévoit la mise en place d'une procédure accélérée de délivrance, en secteur diffus, des décisions favorables d'octroi des P.A.P., dite « guichet unique ».

Cette mesure allège les démarches des candidats à l'accession, raccourcit les délais d'obtention du prêt, par le dépôt simultané du dossier de demande de décision favorable et de demande de prêt auprès de l'établissement prêteur et permet l'obtention du prêt P.A.P. dans un délai de 10 jours.

b) L'aménagement du régime applicable aux prêts conventionnés

● Les prêts conventionnés autorisés

	1986			1987 (4 premiers mois)		
	Avec APL <*>	Sans APL	Total	Avec APL <*>	Sans APL	Total
Banques et caisses d'épargne et de prévoyance	73 670	112 159	185 829	23 367	38 781	62 148
Institutions financières spécialisées et sociétés financières	15 804	9 517	25 321	5 961	4 404	10 365
Autres établissements	497	989	1 486	100	199	299
Total	89 971	122 665	212 636	29 428	43 384	72 812
%	42	58	100	40	60	100

<*> au moment du dépôt du dossier

L'objectif, pour 1987, était d'accorder 210.000 prêts conventionnés devrait être atteint si la tendance observée au cours du premier semestre se poursuit (115.300 estimés). On ne sera toutefois à même de constater ces résultats que dans les premiers mois de 1988.

L'objectif pour l'année prochaine pourrait être du même ordre, voire supérieur.

● L'extension aux logements existants

Par décret du 5 février 1986 –et à la suite des travaux du Conseil national de l'Habitat dont votre rapporteur était Président–, une expérience d'ouverture des prêts conventionnés aux acquisitions de logements anciens sans travaux a été mise en place pour 1986 dans des conditions permettant d'éviter tout effet négatif sur l'activité de construction.

L'expérimentation, qui a concerné 1731 jeunes primo-accédants, s'est déroulée dans la zone couverte par la Communauté urbaine de Brest, à Paris et dans le Val-de-Marne.

Les premiers résultats de cette opération pilote ont conduit les pouvoirs publics à étendre ce dispositif, mais sous une forme autre que celle du prêt conventionné.

Un avis du Crédit foncier du 7 janvier 1987 permet désormais aux primo-accédants pour leur résidence principale, d'acquérir un logement ancien avec un prêt immobilier ordinaire dont la quotité est identique à celle du prêt conventionné, soit 90 %, sans contrainte de prix de revient et sur l'ensemble du territoire.

Cette ouverture a été rendue possible par la baisse rapide des taux des prêts immobiliers ordinaires, dont l'écart avec le taux des prêts conventionnés est désormais souvent inférieur à un point.

Pour renforcer encore ce mouvement, le montant de l'allocation-logement a été fortement revalorisé en accession à la propriété à partir du 1^{er} juillet 1987.

Dans le cas particulier de la vente d'un logement H.L.M. à son locataire, ce même dispositif est renforcé par l'attribution, par l'organisme, d'un prêt à taux avantageux (moins de 5 %) représentant au moins 20 % du prix de vente, ainsi que par la possibilité de bénéficier d'un prêt au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction.

● La prise en considération des accédants en difficulté

Il est admis que, quelles que soient les caractéristiques initiales du prêt et la date d'octroi de celui-ci, un réaménagement peut être effectué par l'établissement d'origine sous forme de baisse de taux d'intérêt, de diminution du taux de la progressivité des charges, de remplacement d'un taux fixe par un taux révisable et d'un allongement de la durée dans les limites réglementaires, tout en conservant au financement sa qualité de prêt conventionné et son éligibilité éventuelle à l'A.P.L.

De plus, un arrêté du 5 mars 1986 autorise, pour les prêts conventionnés à annuités progressives consentis avant le 31 décembre 1983, l'allongement jusqu'à une durée totale de vingt-cinq ans.

Pour les emprunteurs des années 1980 à 1983, bénéficiant de l'A.P.L., les établissements de crédits adhérents de l'association française de banques se sont engagés auprès des pouvoirs publics à user de toutes les possibilités pour ramener les charges financières (nettes d'A.P.L.) de ces emprunteurs à un niveau inférieur à 37 % de leurs revenus.

Enfin pour les prêts conventionnés délivrés avant le 31 décembre 1983 et à annuités progressives, les pouvoirs publics ont autorisé, par décret du 30 décembre 1986, les emprunteurs bénéficiant de l'A.P.L. à refinancer leur prêt auprès de tout établissement de crédit de leur choix par un autre prêt conventionné, conservant ainsi le bénéfice de cette aide.

En outre, afin d'éviter des situations difficiles pour les futurs emprunteurs, un arrêté du 29 juillet 1986 prévoit une diminution de la progressivité maximum des annuités des prêts conventionnés qui passe de 8 % à 5 %.

A la fin du premier semestre 1987, on comptait 16.071 prêts conventionnés réaménagés dans le cadre de l'arrêté du 5 mars 1986, pour un montant de 5 milliards et 73.073 prêts conventionnés renégociés dans le cadre du décret du 30 décembre 1986, pour un montant de 28,5 milliards.

B. LA PRISE EN COMPTE DU LOGEMENT DES POPULATIONS SENSIBLES

1) Le recentrage social de la prime pour l'amélioration de l'habitat (P.A.H.)

a) les conditions d'octroi de la prime

Cette prime, accordée aux propriétaires occupants de logements anciens de plus de 20 ans, est, depuis le décret du 5 juin 1985, attribuée aux occupants les plus modestes, (ressources au plus égales à 70 % des plafonds P.A.P.), et aux personnes handicapées qui peuvent désormais excéder ce plafond et cumuler les aides à l'amélioration et à l'adaptation de leur logement.

La P.A.H. finance 20 % du coût des travaux de mise aux normes minimales d'habitabilité ou d'amélioration du confort dans la limite d'un plafond de subvention de 14.000 F.

Ce taux est porté à 25 % dans la limite de 17.500 F lorsque le logement se trouve dans une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH), un pôle de conversion ou un programme d'intérêt général.

b) l'expérimentation d'une « super-prime » pour les plus démunis

Deux arrêtés du 12 mai 1987 ont mis en place de nouvelles dispositions concernant la P.A.H., à titre expérimental, dans les 15 départements



Paris, Essonne, Nord, Seine-Maritime, Orne, Ille-et-Vilaine, Charente
Maritime, Gers, Creuse, Gard, Loire, Rhône, Doubs, Nièvre et Meurthe-
et-Moselle.

Ces mesures entrent dans le cadre du plan d'action en faveur du loge-
ment des plus démunis, lancé à la fin de l'année 1986 et ont pour objectif
d'améliorer l'efficacité économique et sociale de la P.A.H. :

— par une meilleure solvabilisation des intéressés grâce à une majora-
tion de la subvention, qui pourra atteindre 35 % du montant des travaux
dans la limite de 70.000 F par logement pour les personnes dont les res-
sources sont égales ou inférieures à 50 % des plafonds P.A.P. Il appartient
aux Conseils Départementaux de l'Habitat (C.D.H.) de définir la politique
à adopter en fonction des priorités locales.

— par une plus grande souplesse et une meilleure maîtrise des tra-
vaux, grâce à la suppression de l'exigence de la mise aux normes totale des
logements et à la généralisation d'une subvention calculée au pourcentage.
Est désormais ouverte aux bénéficiaires la possibilité de choisir la nature
des travaux et leur rythme de réalisation, en fonction de l'urgence et de
leurs possibilités financières. Les travaux réalisés pourront être étalés dans
le temps et faire l'objet de primes successives dans la limite d'un plafond.

Les directions départementales de l'équipement ont déterminé les
priorités locales après avis des C.D.H., parmi lesquelles se dégagent
notamment des actions en faveur des personnes âgées réalisant des
travaux de première urgence.

La circulaire du 18 mai 1987 demande aux D.D.E. de mettre au point
des méthodes permettant de mieux connaître et de maîtriser les coûts de
travaux en établissant, par exemple, une grille d'analyse des dossiers. En
effet, grâce à la généralisation de la règle de calcul au pourcentage, les
D.D.E. pourront limiter les travaux pris en compte pour le calcul de la
subvention, si le prix pratiqué est supérieur au niveau constaté habituelle-
ment dans le département; une retombée positive pourrait être un allège-
ment sensible des devis pour certains propriétaires.

Cette action de maîtrise des coûts est essentielle, en raison de l'effort
budgétaire important réservé à la P.A.H. dont la dotation a été portée en
1987 à 440 MF, soit une progression de 100 MF.

Les D.D.E. établiront un bilan chiffré et un bilan qualitatif au vu
duquel seront prises des décisions sur la généralisation éventuelle de cette
expérimentation au 1er janvier 1988.

2) l'amélioration de la situation des mal-logés

En novembre 1984, à la demande du Gouvernement, le Conseil National de l'Habitat, que présidait votre rapporteur, a constitué parallèlement à la mise en oeuvre du premier plan d'urgence contre les situations de pauvreté et de précarité, une commission chargée de proposer des actions concrètes susceptibles d'améliorer la situation des mal-logés.

Le rapport, issu de ses travaux le 12 juin 1985, a formulé les cinq séries de propositions suivantes :

a) La solvabilisation des plus défavorisés

Elle passe notamment par la généralisation de l'allocation de logement sociale, l'amélioration des procédures mises en oeuvre pour suspendre ou maintenir les aides à la personne en cas d'impayé et l'accès plus facile au droit à l'allocation.

Ces propositions ont débouché notamment sur l'assouplissement des conditions d'octroi de l'allocation logement, sur la réforme de la procédure de tierce opposition afin de permettre le maintien des aides en cas d'impayé et sur l'extension, au 1^{er} avril 1986, des aides à la personne à certaines catégories de chômeurs.

En outre, le bouclage des aides à la personne, à compter de 1988, renforcera ce dispositif.

b) L'amélioration de l'attribution des logements aux plus défavorisés

Elle suppose une utilisation effective de leur pouvoir de réservation par les commissaires de la République et une rénovation des pratiques des bailleurs sociaux par une gestion des demandes reçues qui soit plus souple et plus concertée. Ces propositions ont reçu un écho dans l'article 32 de la loi du 18 juillet 1985, relative à l'attribution des logements locatifs sociaux gérés par les organismes d'H.L.M. et dans le décret du 19 mars 1986 pris pour son application.

Désormais, les demandes de logement présentées par des personnes physiques ont une durée de validité d'un an à compter de leur dépôt et sont renouvelables; de plus, l'inscription ne peut être refusée lorsque le demandeur satisfait aux conditions de ressources prévues, sans qu'il soit fait application de condition de résidence sur le territoire de la collectivité locale d'implantation du logement.

c) L'encouragement aux actions de réinsertion menées par les associations

Il répond à un souci d'efficacité en raison de leur excellente connaissance des ménages confrontés à des difficultés de logement ou de relogement.

Cette proposition s'est notamment concrétisée dans les circulaires des 20 décembre 1984 et 4 mars 1986, dans le cadre des deux premiers plans de lutte contre les situations de pauvreté et de précarité. Il était en effet demandé aux Commissaires de la République de consacrer une partie de leurs crédits d'urgence à soutenir financièrement les associations, centres d'hébergement ou bureaux d'aide sociale, dans leurs initiatives en faveur du relogement des ménages en difficulté. Et ce, en association avec les partenaires locaux, notamment collectivités territoriales, par la mise en place d'un Fonds local d'aide au relogement et de garantie. L'efficacité de ce dispositif a conduit le Gouvernement à généraliser ces fonds, par la circulaire du 24 décembre 1986 : 40 sont d'ores et déjà opérationnels et ont permis le relogement de 3.000 familles environ.

d) L'adaptation de l'habitat aux besoins des familles défavorisées

Cette adaptation a conduit, dans la circulaire du 24 décembre 1986, à la mise au point des programmes particuliers en faveur de certaines familles à revenus très modestes ou peu adaptées à l'habitat collectif. Ces programmes pourront être réalisés, à titre exceptionnel, grâce notamment au « 0,085 % immigrés », compte tenu de leur caractère prioritaire.

e) L'encouragement au développement de politiques locales de l'habitat

Cet encouragement en faveur du logement des plus défavorisés a inspiré la demande faite aux Commissaires de la République, par la circulaire du 24 décembre 1986, de formaliser les différentes mesures à adopter dans leur département, dans un « plan d'action en faveur du logement des plus démunis », arrêté après débat en Conseil Départemental de l'Habitat, en présence des associations caritatives et du directeur départemental des affaires sanitaires et sociales.

C. LE SECTEUR DES H.L.M.

1) Les nouvelles règles de fixation des loyers H.L.M.

La loi du 23 décembre 1986 a instauré un régime de liberté de fixation des loyers, par les organismes d'H.L.M., pour les logements faisant l'objet d'une nouvelle location, dans les limites des plafonds réglementaires.

Les loyers des logements occupés ont évolué dans la limite de la variation de l'indice INSEE du coût de la construction pour la période du 1^{er} janvier au 30 juin 1987.

Depuis le 1^{er} juillet 1987 le régime de liberté s'applique dans les limites définies par le code de la construction et de l'habitation pour l'ensemble des loyers. Ce système doit permettre de faire coïncider progressivement le niveau des loyers avec le service rendu aux locataires.

Toute délibération d'un organisme d'H.L.M. relative aux loyers applicables à compter du 1^{er} juillet 1987 devant être transmise deux mois avant son entrée en vigueur au Commissaire de la République, celui-ci peut ainsi demander une seconde délibération dans le délai d'un mois suivant la transmission.

Les organismes peuvent enfin requérir des locataires, dont les ressources dépassent les plafonds fixés pour l'attribution des logements H.L.M., le paiement d'un surloyer, selon un barème établi par chaque organisme et soumis pour approbation au Préfet du siège de l'organisme.

Ce système répond à la demande d'une plus grande liberté de gestion souhaitée par les organismes.

Le Ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports a rappelé la nécessité que l'évolution de la masse globale des loyers H.L.M. reste contenue dans un ordre de grandeur d'environ 1 à 2 points au-dessus du taux de l'inflation. Les pouvoirs publics ont ainsi estimé que, sauf cas très particulier, ces loyers ne devraient pas faire l'objet d'augmentation au 1^{er} juillet 1987, compte tenu de la hausse applicable fixée à 3 % pour le 1^{er} semestre de 1987 et d'un ensemble de mesures visant à améliorer l'équilibre financier des organismes d'H.L.M. :

— recouvrement possible de certaines charges d'entretien et de gardiennage (décret du 26 décembre 1986);

– possibilité de fixer librement, dans la limite des plafonds réglementaires, les loyers des logements neufs, vacants, nouvellement conventionnés après travaux, ou ayant fait l'objet d'accord en application de l'article 42 de la loi précitée;

– possibilités de recettes nouvelles par l'effet du surloyer;

– pour les organismes les plus endettés en P.L.A. un effort d'allègement de la dette est consenti au titre de l'année 1987 comme il l'avait été en 1986.

Ainsi pour l'année 1987, dans le secteur H.L.M., l'augmentation des loyers pourrait être d'environ 3,8 %, l'objectif étant une hausse limitée à 1 % pour le premier semestre 1988.

2) Le nouveau régime de la vente d'H.L.M.

La loi du 23 décembre 1986, complétée par le décret du 2 juillet 1987 a assoupli le régime applicable à la vente des logements H.L.M. Peut désormais être aliéné tout logement possédé depuis dix ans par l'organisme, sauf circonstances économiques et sociales particulières justifiant une dérogation, après accord du représentant de l'Etat dans le département et avis de la commune d'implantation et des garants des emprunts.

Le principe de base est que seul le locataire peut acheter son logement, les logements vacants étant, par priorité, proposés aux locataires du département. En contrepartie, l'acquéreur doit s'engager à occuper les lieux pendant une période de cinq ans.

Si le vendeur fixe librement son prix, à condition qu'il soit supérieur à celui estimé par le service des Domaines, il doit consentir à l'acheteur un crédit dès lors que celui-ci est un de ses locataires ou un particulier disposant de ressources inférieures au plafond des prêts P.A.P.

Le produit de la vente est affecté au financement de programmes nouveaux, à l'amélioration substantielle d'un ensemble d'habitations ou à l'achat de logements à usage locatif : le système incite donc à l'accroissement de l'investissement en fonds propres, les ventes ne pouvant combler les déficits d'exploitation. Légalisant une pratique fréquente, la loi permet également de vendre ou louer des logements à d'autres fins que l'habitation, après accord du représentant de l'Etat dans le département.

Enfin, au-delà de l'aliénation du bien, la loi autorise, dans les cas exceptionnels, la démolition de bâtiments à usage d'habitation, sous réserve de l'accord du Commissaire de la République, de la commune

d'implantation et des garants des prêts. Dans cette hypothèse, la règle du remboursement immédiat des prêts et aides afférents peut souffrir une dérogation, justifiée soit par des raisons d'intérêt général, soit par la situation financière de l'organisme.

Ce nouveau régime devrait permettre d'accroître les ventes de certains logements locatifs par les organismes H.L.M.

3) La situation financière des organismes

La situation financière des organismes d'H.L.M. connaît une évolution contrastée.

En effet, si les tendances sont sensiblement les mêmes pour les Offices et les sociétés anonymes d'H.L.M., on observe une plus grande disparité pour les S.A. d'H.L.M. que pour les Offices, qui forment une population plus homogène.

La situation financière relativement stable et moyenne depuis plusieurs années est toutefois marquée par l'augmentation des charges d'endettement et de taxe foncière sur les propriétés bâties, ainsi que par la croissance des impayés de loyers et des coûts de gestion des organismes.

a) L'évolution des impayés

(Loyers + Charges, en %)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Offices	1,54	1,72	2,13	2,56	3,11	3,73
S.A.....	1,47	1,89	2,24	2,43	1,68*	2,77*

(*) Comptabilisation différente des impayés liée au changement de plan comptable pour les S.A. d'H.L.M.

Les impayés de loyers sont en constante progression. Leur chiffrage précis se heurte à la politique de provision pour créances douteuses et d'admission en non-valeur propre à chaque organisme (il n'existe pas de transition brutale entre les retards de paiement, les impayés avec espoir de recouvrement et ceux considérés comme irrécupérables).

Il convient enfin de rappeler que la vacance est également en augmentation, avec une répartition très inégale en fonction des opérations et du lieu géographique.

b) Le service annuel de la dette

(Frais financiers + remboursement du capital rapporté au chiffre d'affaires en %)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Offices	43,9	42,7	41,9	41,3	42,2	42,3
S.A.....	45,6	46,1	48,9	48,5	44,1	51,9

Ce ratio montre l'importance de la charge financière et son poids dans la gestion des organismes. Le niveau important observé dans les S.A. est dû à l'activité de construction neuve financée en P.L.A. plus soutenue ces dernières années dans les sociétés, caractérisées par une forte progression de cette charge.

Pour répondre à cet accroissement, la procédure d'allègement de la dette P.L.A. mise en place en 1986, est reconduite en 1987 pour les organismes les plus endettés : une enveloppe de 300 millions, identique à celle accordée pour 1986, sera dégagée sur le Fonds de Garantie et de réserve des Caisses d'épargne. Cette aide correspond, en moyenne, à une augmentation de loyers de 5 à 6 points.

c) Le coût de gestion par logement

(en milliers de francs constants 1985)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Offices	4,49	4,66	4,74	4,98	5,08	5,19
S.A.....	4,41	5,73	5,79	6,05	6,33	6,39

On observe une augmentation régulière des frais de gestion qui a été particulièrement nette en 1981 pour les S.A.

Cette progressivité s'explique par l'évolution des coûts de personnel qui se stabilisent, par la croissance des impôts et taxes (fin de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties) et par la politique d'entretien du parc nécessitée par le vieillissement de ce dernier.

III. LES PERSPECTIVES POUR 1988

A. LES GRANDES TENDANCES DU BUDGET

1) L'évolution des crédits

Au sein des moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) qui passent de 49 à 53 milliards en 1988, les seuls crédits de paiement consacrés au logement s'élèveront, en 1988, à 15,6 milliards de francs, soit une progression de 6 % par rapport à l'année précédente; les autorisations de programme augmentent de 65 %, pour atteindre 10,7 milliards, afin de compenser l'amputation de plus de 50 % effectuée en 1987 par rapport à 1986. Il convient toutefois d'apprécier ces variations au regard des importantes modifications apportées à la présentation budgétaire. Compte tenu de ces changements de structure, le budget pour 1988 recouvre une double évolution :

- la stabilité des moyens de paiement grâce à la compensation qui s'effectue entre, d'une part, la croissance de 2,5 milliards des aides à la personne, d'autre part, l'effet de la baisse des taux sur les aides à la pierre ;

- la croissance de l'investissement dans le bâtiment grâce à la stabilité du secteur aidé et à l'aide fiscale en faveur du secteur non aidé.

En matière de logement, le budget prévoit :

- pour le secteur locatif : le maintien d'un volume égal de logements sociaux construits ou réhabilités. Les autorisations de programme progressent de près de 41 % sous l'effet de la résorption des reports disponibles en 1987. Elles passent ainsi de 3,1 à 4,3 milliards de francs ;

- pour l'accession à la propriété : on note un recul du nombre des P.A.P. (90.000 au lieu de 100.000) en raison de la forte progression des prêts conventionnés, que le système bancaire devrait distribuer à hauteur de 220.000, dans l'objectif de réaliser, en 1988, 310.000 logements.

Toutefois, votre rapporteur observe que les 2,1 milliards prévus, en autorisations de programme, à ce titre, ne permettront d'accorder que 35.000 P.A.P., le solde devant être financé par report des crédits de 1987.

Or, il semblerait que les reports de crédits soient insuffisants, même pour achever le programme prévu en 1987. Votre rapporteur souhaite donc que toute mesure utile soit prise pour respecter les engagements du gouvernement en la matière ;

— pour la réhabilitation : diverses mesures interviendront pour atteindre, voire dépasser, l'objectif de 140.000 réhabilitations en 1988. Citons notamment la fongibilité des crédits P.L.A.—PALULOS, l'augmentation de 2 % des dotations affectées à la P.A.H. et la croissance de 6 % du budget de l'ANAH.

2) Les modifications de la présentation budgétaire

a) La budgétisation de la taxe additionnelle au droit au bail

Perçu jusqu'alors au profit de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), le produit de la taxe additionnelle au droit de bail, versée par les propriétaires bailleurs, doit être désormais inclus dans les ressources du budget de l'Etat.

Cette budgétisation de l'ANAH pourrait remettre en cause ses modalités de fonctionnement. Votre rapporteur souhaite que la commission suive avec une extrême vigilance l'incidence de cette nouvelle politique.

● Le rôle de l'ANAH

Etablissement public doté jusqu'alors d'un budget autonome, l'ANAH accorde des subventions couvrant 30 à 40 % du coût des travaux d'amélioration du confort et de remise en état des immeubles, d'économies d'énergies et d'utilisation d'énergies nouvelles. Peut en bénéficier tout propriétaire bailleur ou tout locataire d'un logement à usage d'habitation principale soumis à la taxe additionnelle au droit de bail.

● Le budget de l'ANAH

Après une revalorisation de 100 millions de francs du budget pour 1986, porté à 1,7 milliards de francs sous la pression des demandes, le budget pour 1987 a été fixé à 1,8 milliard, dont 1,6 pour le parc ancien et 0,2 pour le parc récent.

Le rythme des engagements au 1^{er} semestre 1987 est comparable à celui observé l'année précédente, voire plus soutenu dans les OPAH (opérations programmées d'amélioration de l'habitat).

Les perspectives pour 1988 tablent sur une nouvelle augmentation du budget de 100 millions de francs soit 1,9 milliard de francs et sur une demande croissante, notamment en OPAH.

Votre Commission ne peut que souhaiter que la budgétisation de l'ANAH ne se traduise pas par l'érosion progressive de ses moyens d'action, interdisant la poursuite d'une politique qui reçoit un accueil très favorable des demandeurs. Ainsi, le montant des engagements de l'agence, pour les tranches 1988 des conventions de trois ans d'OPAH signées, s'élève d'ores et déjà à 828 millions de francs et est appelé à s'accroître dans les années à venir.

Il serait donc préjudiciable pour l'avenir de l'ANAH que les fonds, qui lui étaient initialement destinés, soient utilisés à d'autres actions que la réhabilitation et soient restreints du fait des contraintes budgétaires générales.

b) La budgétisation du Fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne (FRGCE)

Par l'effet inverse de celui produit par la budgétisation des ressources de l'ANAH, le prélèvement sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne, qui rapportait au ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports 7,3 milliards de francs en 1987, est transféré au Trésor. Ses crédits n'abonderont donc plus le budget de l'équipement en cours d'année, mais seront désormais ouverts en loi de finances initiale.

B. LA REFORME DE LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS A L'EFFORT DE CONSTRUCTION

1) Le dispositif du « 1 % patronal »

Selon l'article L.313-1 (loi du 30 décembre 1985) du code de la construction et de l'habitation, les employeurs occupant au minimum dix salariés doivent consacrer au logement 0,77 % au moins de la masse salariale versée au cours de l'année écoulée.

Cette participation peut, d'une part, prendre la forme de prêts accordés aux salariés de l'entreprise pour faciliter la construction de leur logement, d'autre part être versée à des associations ou organismes spécialisés en matière de logement social, enfin -et à titre exceptionnel- être investie directement par l'employeur dans la construction ou l'amélioration de logements.

Le tableau suivant retrace la ventilation de la collecte par mode d'investissement des entreprises (en millions de francs) :

(Source : UNIL)

Années	Versements aux CIL* et CCI		Versements aux HLM, SEM et autres		Investissements directs par entreprises		Total
1985	8 133	84,8%	385	4,0%	1 078	11,2%	9 596
1986	7 265		323		n.d.		n.d

(*) Comités interprofessionnels pour le logement

La participation des employeurs à l'effort de construction est un élément important de la politique du logement, tant par le montant des sommes en jeu que par son faible coût pour les utilisateurs. Ceci en fait un des moyens privilégiés de constitution de l'apport personnel dans le secteur de l'accession à la propriété et l'un des facteurs déterminants de l'équilibre des opérations locatives de logements sociaux et intermédiaires.

2) L'aménagement des règles d'utilisation des fonds collectés

Les aménagements apportés à la réglementation des emplois de la participation patronale s'inscrivent dans le cadre de la relance de l'activité de construction de logements. D'une part, les plafonds des prêts aux personnes physiques ont été substantiellement revalorisés par les arrêtés du 17 octobre 1986. D'autre part des textes en cours de signature permettront au « 1 % » de venir compléter les financements des logements construits à l'aide des prêts locatifs intermédiaires (PLI).

3) L'état des réflexions sur la modification du dispositif

Dans le but de renforcer l'efficacité de la participation des employeurs à l'effort de construction et de la transparence de ses emplois, le gouvernement a demandé aux partenaires sociaux l'établissement de propositions d'amélioration.

Dans le même temps, M. Georges MERCADAL, ancien Directeur de la Construction, a été chargé d'une mission consistant à élaborer des propositions de réforme susceptibles de recueillir l'accord de l'ensemble des parties prenantes.

L'ensemble de ces conclusions pourrait donner lieu à un projet de loi visant deux objectifs prioritaires :

- La séparation des fonctions de contrôleur et de contrôlé par la création d'un établissement public, chargé du contrôle des Comités inter-professionnels pour le logement (CIL), de la réglementation applicable et de la péréquation des sommes recueillies.

- La création d'un mécanisme favorisant le retour, au sein du dispositif de participation, des sommes dont l'utilisation est jugée trop éloignée des objectifs reconnus.

Pour l'heure, ces orientations n'en sont encore qu'au stade de la réflexion. (1)

C. LA PREPARATION DE L'ECHEANCE DE 1992

1) Le secteur du Bâtiment et des Travaux Publics

Dans la perspective de l'ouverture du marché unique européen en 1992, il convient de prendre notamment en compte l'harmonisation des normes de construction et de concurrence.

Un comité stratégique du Bâtiment et des Travaux Publics a été créé le 8 juillet 1987 pour coordonner l'action des professionnels et des administrations, en vue de la conduite des négociations avec nos partenaires européens.

Ce comité complète la concertation déjà amorcée au sein des groupes stratégiques industriels du Commissariat Général au Plan.

En outre, pour conforter les exportations des entreprises françaises, notamment les P.M.E., une nouvelle impulsion à la modernisation du secteur a été donnée par le biais des vingt-deux fonds régionaux d'aide au conseil.

(1) Le projet de loi modifiant l'article L 313-1 du code de la construction et de l'habitation et portant création de l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction a finalement été déposé, à l'Assemblée nationale, le 10 novembre 1987, sous le n° 1025.

2) Le logement social

Le secteur H.L.M. prépare également cette échéance, comme en témoigne l'Union des H.L.M. qui prévoit d'organiser son prochain congrès sur le thème de l'Europe avec, pour la première fois dans l'histoire du mouvement H.L.M., la participation de représentants du logement social à l'étranger.

Diverses questions devront être réglées, dans l'optique du marché unique européen : elles concernent notamment le maintien éventuel du traitement fiscal particulier dont bénéficient les organismes d'H.L.M. en raison de leur but à caractère non lucratif, l'harmonisation des normes techniques de construction, l'avenir des conditions de passation des marchés publics et l'existence d'une réglementation communautaire en matière de protection des accédants.

* * * *

* *

A l'issue d'une réunion tenue le 10 novembre 1987, la commission des Affaires économiques et du Plan a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au logement dans le projet de loi de finances pour 1988.