

N° 90

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1989, 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 Tréguët, Francisque Collomb, Louis Minetti, secrétaires ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Jean Arthuis, 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, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Jean Faure, Roland Grimaldi, Georges Gruillot, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, François Mathieu, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Robert Pagès, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Michel Rigou, Jean-Jacques Robert, Jean Roger, Josselin de Rohan, Roger Roudier, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n° 15), 299 (tome IV), et T.A. 24.

Sénat : 87 et 88 (annexe n° 14) (1988-1989).

Lois de finances. — Aides à la construction - Logement.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-----------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. — UN BUDGET DE TRANSITION | 7 |
| 1. La préparation de réformes | 7 |
| a) <i>La modification de l'accession à la propriété</i> | <i>7</i> |
| b) <i>L'optimisation des dotations publiques au logement</i> | <i>7</i> |
| 2. Le financement partiel des prêts P.A.P. | 8 |
| 3. Le « 1 % » logement en mutation | 8 |
| a) <i>Une réforme récente</i> | <i>8</i> |
| b) <i>Un nouvel abaiss.ement du taux de « 1 % »</i> | <i>9</i> |
| 4. Le septennat pour les villes | 10 |
| II. — UN BUDGET ORIENTÉ VERS LE LOGEMENT SOCIAL | 12 |
| A. — L'aide à la pierre | 12 |
| 1. L'aide à la construction de l'habitat locatif | 12 |
| a) <i>Le dispositif des P.L.A. avant le 1^{er} janvier 1988</i> | <i>12</i> |
| b) <i>La réforme des P.L.A.-C.D.C.</i> | <i>13</i> |
| c) <i>Le régime applicable aux P.L.A.-C.F.F.</i> | <i>14</i> |
| 2. L'aide à l'amélioration de l'habitat locatif social | 16 |
| a) <i>La prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale</i> | <i>16</i> |
| b) <i>L'amélioration de l'habitat</i> | <i>18</i> |
| 3. L'accession à la propriété | 20 |
| B. — L'aide à la personne | 25 |
| 1. Les allocations de logement | 26 |
| a) <i>L'allocation de logement à caractère familial</i> | <i>26</i> |
| b) <i>L'allocation de logement à caractère social</i> | <i>26</i> |

| | |
|---|----|
| 2. L'aide personnalisée au logement | 27 |
| a) Le champ d'application de l'A.P.L. | 27 |
| b) L'augmentation exponentielle des prestations | 28 |
| c) La réforme de l'A.P.L. en 1987 | 29 |
| | |
| III. - DES ACTIONS DÉJÀ ENGAGÉES | 32 |
| A. - L'amélioration de la vie quotidienne | 32 |
| B. - Le réaménagement de la dette des organismes d'H.L.M. | 33 |
| 1. Un objectif : alléger les charges financières des organismes d'H.L.M. .. | 33 |
| a) Le principe | 33 |
| b) Les modalités | 34 |
| 2. La situation des organismes H.L.M. | 35 |
| a) La libre fixation des loyers | 35 |
| b) La vente de logements H.L.M. | 36 |
| c) La situation financière des organismes d'H.L.M. | 37 |
| C. - Le contrôle de l'évolution des loyers | 39 |
| 1. La loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 relative aux rapports bailleurs-locataires | 39 |
| a) Le secteur locatif privé et les loyers | 39 |
| b) L'activité des commissions départementales de conciliation | 40 |
| c) L'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne | 41 |
| d) La loi de 1948 | 41 |
| 2. Le décret du 15 septembre 1988 | 42 |
| | |
| CONCLUSION | 42 |

Mesdames, Messieurs,

L'ensemble du budget consacré aux secteurs de l'équipement et du logement pour 1989, s'élève à 63,6 milliards de francs en moyens de paiement -soit une hausse de 5 % par rapport à 1988- mais régresse de 2 % en termes d'autorisations de programme pour s'établir à 17 milliards de francs.

Les dotations destinées au seul logement constituent plus de la moitié des crédits disponibles, et accusent des variations parallèles à celles de l'ensemble du budget, mais d'ampleur accrue : les moyens de paiement bénéficient d'une augmentation de 11 %, pour atteindre 38,3 milliards de francs, tandis que les autorisations de programme, fixées à 9,4 milliards de francs subissent une amputation de 9 %.

Parmi les subventions accordées au logement, les crédits destinés aux opérations de construction et de réhabilitation des logements sociaux locatifs -figurant désormais sur une ligne unique fongible, dite P.L.A.-P.A.L.U.L.O.S.- s'élèvent à 4,8 milliards en autorisations de programme et près de 6 milliards en crédits de paiement. Compte tenu de la répartition opérée entre les deux types d'interventions possibles au moyen de cette dotation -construction neuve ou réhabilitation de logements anciens-, il est prévu de financer, comme en 1988, 55.000 prêts locatifs aidés.

En ce qui concerne l'accession à la propriété, la comparaison des crédits pour 1989 avec ceux accordés les années précédentes est impossible à opérer en raison de la réforme qui devrait intervenir au 1er juillet prochain (1), pour effectuer une "remise à plat" du dispositif, rendue indispensable par la désaffection continue de la demande de P.A.P. depuis quelques années et l'expérience malheureuse des prêts à remboursements progressifs accordés sur la période 1981-1984.

De ce fait, les autorisations de programme ne comportent aucun crédit pour 1989 ; celles-ci s'élevaient encore à 2,1 milliards en 1988. Signalons toutefois, au titre des mesures

(1) Cf. le (1) page 7.

nouvelles, que 600 millions ont été accordés pour le réaménagement global et automatique des prêts P.A.P., décidé par le Gouvernement au mois de septembre dernier.

En matière d'aides à la personne, et surtout d'aide personnalisée au logement qui en constitue la fraction essentielle, la contribution de l'Etat s'élèvera en 1989, à la somme considérable de 18,6 milliards de francs, contre 19 milliards l'année précédente. Ce recul de 2,5 % ne signifie cependant pas que l'aide à la personne soit en régression ; il s'explique par la recherche de financements extra-budgétaires, notamment en provenance du F.N.A.L., grâce à un versement supplémentaire, estimé à un milliard, apporté par la contribution des employeurs à l'effort de construction.

En guise de conclusion, mentionnons également la reconduction des dotations accordées à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.), au niveau atteint avant la budgétisation de la taxe additionnelle au droit de bail en 1988, qui constituait sa seule ressource, ainsi que la forte progression des crédits (+ 221,4 %) dont sera doté le Fonds social urbain (F.S.U.), pour contribuer à la conception et l'application d'un grand projet de réhabilitation des villes à conduire sur la période du septennat.

Après ce rapide survol des grandes masses financières accordées au logement en 1989, votre Rapporteur vous propose d'étudier plus avant le budget proposé, sous l'angle de ses trois caractéristiques essentielles : il s'agit d'un budget de transition (I), principalement orienté vers le logement social (II) et qui s'appuie sur la mise en oeuvre de mesures déjà engagées (III).

I. UN BUDGET DE TRANSITION

1. La préparation de réformes

a) La modification de l'accession à la propriété

La modification du régime actuel de l'accession aidée à la propriété est fortement envisagée. La réforme éventuelle de ce dispositif et les conditions dans lesquelles celle-ci pourrait intervenir constituent le sujet d'étude confié, le 2 septembre dernier, à M. Jean-Michel Bloch-Lainé, dans le cadre d'une mission personnelle de réflexion d'un mois et demi.

Son rapport, rendu public à la fin du mois d'octobre dernier, propose deux nouveautés essentielles :

- le remplacement des prêts pour l'accession à la propriété (P.A.P.) et de l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) par une prime unique, versée en une fois, et diminuant d'autant l'importance de l'emprunt contracté par les ménages ;

- l'octroi autorisé de cette prime pour l'achat de logements anciens, sans obligation de mise aux normes de confort.

L'objectif du Gouvernement serait de procéder à la mise en place d'un nouveau régime au 1er juillet 1989 (1), sachant cependant qu'en cas d'impossibilité, le dispositif existant se poursuivrait sans interruption.

b) L'optimisation des dotations publiques au logement

Une seconde mission de six mois a été confiée à M. Jean-Michel Bloch-Lainé et aux membres qui composent la mission de réflexion - parmi lesquels Jean Anciant, Yvette Chassagne, Paul Lacaze et votre rapporteur - afin qu'ils fassent des propositions

(1) Les derniers éléments connus laissent supposer que la réforme n'interviendra qu'au 1er janvier 1990 afin d'éviter un bouleversement du dispositif applicable en cours d'année. Toutes mesures financières seront prises pour tenir compte de ce délai supplémentaire de six mois.

aptes à optimiser l'utilisation par l'Etat des 120 milliards de francs consacrés chaque année au logement en prenant en compte, notamment, les conséquences qu'aura l'achèvement du marché unique en 1993 dans ce domaine.

2. Le financement partiel des prêts P.A.P

Le projet de budget pour 1989 ne prévoit aucune dotation, en autorisations de programme, impartie aux prêts pour l'accession à la propriété.

Toutefois, 2 milliards de francs de reliquat de P.A.P. non consommés en 1988 seront reportés sur le prochain exercice et devraient permettre de financer l'ouverture de 50.000 prêts environ, soit la couverture des besoins jusqu'à la mise en oeuvre du nouveau système de financement.

Deux faits laissent espérer qu'il ne faille pas craindre le manque de ressources en matière d'accession à la propriété : l'assurance du Gouvernement d'allouer des crédits supplémentaires au titre des P.A.P si la réforme ne pouvait intervenir au moment prévu, et le fait, que 200 à 300 millions de crédits seraient inscrits dans le collectif budgétaire de 1989 au titre de l'A.N.A.H., afin de favoriser la réhabilitation de logements anciens.

3. Le "1 %" logement en mutation

a) Une réforme récente

Modifié par la loi n° 87-1128 du 31 décembre 1987, le dispositif législatif applicable à la participation des employeurs à l'effort de construction se fixe deux objectifs essentiels :

- Assurer une mobilisation complète des ressources du "1 %" pour l'investissement dans le secteur du logement, à l'exclusion d'autres emplois non prioritaires, grâce à un effort de rigueur accru dans la gestion des fonds détenus par les organismes collecteurs. Cette détermination a permis de réduire la contribution des entreprises de 0,77 à 0,72 %, tout en

augmentant les sommes disponibles, du fait de l'importance des remboursements de prêts antérieurement consentis.

● Développer la responsabilité des partenaires sociaux, notamment dans le contrôle du bon emploi des fonds, par la création de l'agence nationale de la participation des employeurs à l'effort de construction, nouvel organisme à statut d'établissement public industriel et commercial et dont le conseil d'administration est constitué de quatre collègues : employeurs, salariés, organismes collecteurs (C.I.L.) et Etat.

L'agence réunit les compétences précédemment exercées d'une part par les pouvoirs publics en matière de réglementation, de fonctionnement interne, et de sanctions applicables aux C.I.L., d'autre part, par la profession, en matière de contrôle de ces organismes collecteurs et de gestion financière de la fraction de la participation destinée en priorité aux immigrés.

L'agence dispose d'un large pouvoir d'initiative et de propositions dans tous les domaines touchant au fonctionnement, à la gestion des C.I.L. et au bon emploi des fonds, les nouvelles règles proposées devant être soumises à l'approbation des ministres intéressés.

Elle assure, en outre, la gestion d'un fonds de garantie destiné à pallier les défaillances éventuelles d'organismes collecteurs.

Si l'Etat a transféré à l'agence l'essentiel de ses compétences touchant à l'activité des collecteurs, il a cependant conservé l'ensemble de ses prérogatives en matière de définition des emplois du "1 % logement", qu'il s'agisse des emplois principaux sur avis du Comité national du 1 % ou de ceux relatifs à la fraction destinée à des actions de solidarité dans le cadre de la Commission nationale pour le logement des immigrés (C.N.L.I.).

b) Un nouvel abaissement du taux du "1 %"

Il a, en effet, été initialement proposé que la contribution patronale à l'effort de construction soit ramenée du taux de 0,72 % à celui de 0,57 % de la masse salariale versée par l'entreprise. Précisons cependant que cet abaissement ne signifiait pas, en pratique, un allègement des charges acquittés par les entreprises puisque le pourcentage différentiel de 0,15 % aurait continué à être prélevé, afin de financer, à hauteur d'un

milliard de francs environ, l'aide personnalisée au logement (A.P.L.).

Le projet de budget pour 1989 a désormais fixé ce taux à 0,62 %, par l'article 64 de la loi de finances, taux que l'Assemblée nationale, sur proposition du ministre de l'Équipement et du Logement, a porté à 0,65 %. Votre Commission, qui avait considéré qu'il était dangereux d'affaiblir cette source de financement disponible pour le logement social, et à laquelle sont attachés les employeurs comme les salariés, a apprécié l'effort du Gouvernement pour limiter le transfert de ressources vers le F.N.A.L.

Il faut en effet rappeler, sur ce point, que le "1 % logement" a permis, depuis 35 ans le logement de près de 6 millions de familles et concerne encore cette année environ 300.000 ménages.

4. Le septennat pour les villes

Le ministre de l'Équipement et du Logement est chargé d'élaborer, pour les sept ans à venir un grand projet de logement social qui ne soit pas exclusivement orienté vers la construction, mais aussi vers l'urbanisme, par la réhabilitation des centres-villes et des banlieux dégradés.

La priorité portera sur la recherche de la définition d'une politique de la ville pour laquelle M. Yves Dauge a été nommé à la tête d'une délégation interministérielle.

BUDGET 1989

| Budget MEL Equipement et logement | 1988 | | 1989 | | Variation en pourcentage | |
|--|----------|-----------|----------|-----------|--------------------------|---------|
| | AP | CP | AP | CP | AP | CP |
| <i>Aides à la personne</i> | » | 19 080 | » | 18 620 | » | - 2,4 |
| ● Impayés + A.T.L. | » | » | » | 80 | » | » |
| ● A.P.L. | » | 12 180 | » | 13 050 | » | + 7,1 |
| ● A.L. | » | 6 900 | » | 5 490 | » | - 20,4 |
| <i>Aides à la pierre</i> | 9 942,89 | 14 931,05 | 8 854,89 | 19 090,28 | - 10,94 | + 27,85 |
| <i>dont :</i> | | | | | | |
| ● Anciennes aides | » | 1 220 | » | 900 | » | - 26 |
| ● Logement locatif social (P.L.A. + P.A.L.U.L.O.S.) 65.48/01 + 10 | 4 348 | 6 343 | 4 825 | 5 908 * | + 10,97 | - 6,80 |
| ● Surcharge foncière 65.48/40 | 84,16 | 87,50 | » | » | » | » |
| ● P.A.P. 65.48/20 | 2 088 | 6 101 | » | 9 532 | ns | + 56,20 |
| 65.49/10 | » | » | 600 | 600 ** | » | » |
| ● A.N.A.H. 65.48/90 | 1 900 | 100 | 1 900 | 1 090 | » | ns |
| ● Aide au logement D.O.M. et T.O.M. 65.44/90 | 880 | 468 | 900 | 464 | + 2,20 | - 0,08 |
| ● P.A.H. 65.48/80 | 458,80 | 440 | 458,80 | 452 | » | + 2,70 |
| ● Qualité de l'habitat 65.48/30 | 52,51 | 56,50 | 51,51 | 51,50 | » | » |
| ● O.P.A.H. 65.48/50 | 15,94 | 17,50 | 16,10 | 17,25 | + 1 | » |
| ● Travaux lourds 65.48/60 | 3,75 | 3,20 | 1,75 | 1,50 | - 53 | - 53 |
| ● Résorption de l'habitat insalubre 65.43/70 | 111,73 | 94,35 | 101,73 | 69 | - 8,95 | - 26,80 |
| Total général | 9 942,89 | 34 011,05 | 8 854,89 | 37 706,28 | - 10,94 | + 10,87 |

* A compter de 1989 les crédits de surcharge foncière sont inscrits sur la ligne foncière

** A compter de 1989 un nouveau chapitre 65 49 est créé dont l'intitulé est « Réaménagement des P A P ». Il est doté de 600 millions de francs en A P et 600 millions de francs en C P

II. UN BUDGET ORIENTÉ VERS LE LOGEMENT SOCIAL

A. L'AIDE A LA PIERRE

1. L'aide à la construction de l'habitat locatif

a) Le dispositif applicable aux prêts locatifs aidés avant le 1er janvier 1988

Jusqu'à cette date, le prêt locatif aidé (P.L.A.) était distribué par deux circuits financiers dans les conditions suivantes :

La Caisse des dépôts et consignations (C.D.C.) accorde des prêts aux organismes d'H.L.M. et aux sociétés d'économie mixte, sur la ressource du "livret A" intégrant une subvention de l'Etat égale à 12 % du montant de l'emprunt contracté. La quotité maximale du prêt correspond à 95 % du prix de référence.

L'obtention du P.L.A. est subordonnée à une décision favorable du représentant de l'Etat dans le département, assortie du visa du Trésorier payeur général. Ces décisions sont accordées dans la limite des enveloppes déléguées au niveau régional ou départemental.

Le Crédit foncier de France (C.F.F.) accorde des P.L.A. à toute personne physique ou morale qui contribue au financement de l'opération par un apport propre minimum, sur une ressource obligatoire intégrant une subvention de l'Etat. La quotité maximale du prêt est égale à 65 % du prix de référence. Son obtention par le maître d'ouvrage est également subordonnée à l'accord du Préfet, co-signé par le Trésorier payeur général. Ces décisions sont accordées pour des opérations individualisées au niveau national.

Les locataires des logements financés en P.L.A. peuvent bénéficier de l'aide personnalisée au logement (A.P.L.). A cet effet, le maître d'ouvrage conclut avec l'Etat une convention, qui doit être signée au plus tard à la date de la décision favorable de prêt.

b) La réforme des P.L.A.-C.D.C.

La modification du régime des P.L.A.-C.D.C. a consisté à opérer la déconnexion du prêt et de la subvention pour le circuit financier Caisse des dépôts et consignations.

L'ancien P.L.A.-C.D.C. est remplacé par une subvention de l'Etat d'un montant équivalent, qui ouvre droit à un prêt de cet établissement financé sur le livret A et dont le profil demeure inchangé.

Les organismes H.L.M. et S.E.M. peuvent bénéficier d'une part, d'une subvention de l'Etat égale à 12,7 % du prix de l'opération plafonné à 90 % du prix de référence, d'autre part, d'un prêt de 35 ans de la C.D.C. au taux de 5,8 % avec une progressivité annuelle de 1,95 % et un différé d'amortissement et d'intérêt de deux années.

L'intervention budgétaire de l'Etat est améliorée pour les opérations dont le prix de revient est inférieur à 95 % du prix de référence, afin d'inciter les organismes à une maîtrise des coûts par la réalisation d'opérations plus performantes, ainsi qu'en témoigne le tableau suivant :

Montant de la subvention de l'Etat (prix de référence = 100)

| Prix réel de l'opération | Système antérieur | Nouveau système |
|--------------------------|-------------------|-----------------|
| 85 | 10,2 | 10,8 |
| 90 | 10,8 | 11,4 |
| 95 | 11,4 | 11,4 |
| 100 | 11,4 | 11,4 |
| 105 | 11,4 | 11,4 |

Le taux de la subvention peut également être porté à 15 % pour les opérations expérimentales et à 20 % pour les opérations d'habitat adapté aux besoins de populations rencontrant des difficultés particulières.

Enfin, deux dispositions particulières concernent les acquisitions foncières :

- la création d'une subvention anticipée spécifique permettant l'acquisition de terrains destinés à la construction ou l'acquisition d'immeubles en vue de leur amélioration ; l'octroi de cette subvention ouvre droit à un prêt accordé par la C.D.C., mais suppose un engagement de construire dans un délai de trois ans ;

- le maintien du mécanisme de subvention pour surcharge foncière, afin de faciliter la construction de logements sociaux en centre-ville ; le dépassement de la charge foncière de référence est alors autorisé et financé par une subvention de l'Etat.

La modification du régime des P.L.A. résulte du décret n° 87-112 du 24 décembre 1987, complété par l'arrêté du 4 janvier 1988 et la circulaire n° 88-01 du 6 janvier 1988.

c) Le régime applicable aux P.L.A.-C.F.F.

Le système des P.L.A.-C.F.F. est maintenu, assorti de deux mesures prises pour assouplir les règles d'apport en financement propre minimal :

- l'arrêté du 20 octobre 1986 permet aux organismes d'H.L.M. et aux S.E.M. de constituer leur apport avec des prêts "1 %" dans la limite du prix de revient prévisionnel, faculté déjà ouverte aux sociétés filiales de collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction ;

- l'arrêté du 4 janvier 1988 relatif aux conditions d'octroi des P.L.A.-C.F.F. et aux caractéristiques financières de ces prêts autorise la prise en compte, au titre de l'apport en financement propre, de prêts d'une durée minimale de vingt cinq ans et dont le taux d'intérêt n'excède pas 3 %.

2. L'aide à l'amélioration de l'habitat locatif social

a) La prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (P.A.L.U.L.O.S.)

● La réforme de la P.A.L.U.L.O.S.

A compter du 1er janvier 1988, une réforme importante est intervenue, prévoyant désormais que les crédits P.L.A.-C.D.C., pour la construction neuve ou l'acquisition-amélioration, et les crédits P.A.L.U.L.O.S., pour l'amélioration, seront regroupés sur une même ligne budgétaire "fongible" et délégués globalement aux préfets.

A la même date, a été réalisée la fusion de la P.A.L.U.L.O.S. et de la subvention à l'amélioration de l'habitat et de la vie quotidienne dite "petits travaux" pour former une subvention unique destinée à l'amélioration des logements locatifs sociaux (décret n° 87-1113 du 24 décembre 1987).

Cette fusion des deux régimes de subvention à l'amélioration de l'habitat est corrélative à la modification du régime de l'A.P.L. accordée aux occupants des logements réhabilités.

Les bénéficiaires de la nouvelle subvention sont strictement les mêmes que précédemment, notamment les organismes d'H.L.M. et les S.E.M., pour les immeubles qu'ils possèdent ou qu'ils gèrent.

Les travaux subventionnables doivent avoir pour objet soit la mise aux normes minimales d'habitabilité des logements achevés depuis au moins quinze ans, soit l'économie d'énergie dans les immeubles existants au 1er juillet 1981, soit enfin l'amélioration de l'habitat et de la vie quotidienne.

L'octroi de la nouvelle subvention est subordonné à la passation d'une convention entre le bailleur et l'Etat qui ouvre droit pour les locataires à l'A.P.L.. Comme précédemment, la convention doit être signée au plus tard à la date de la décision de subvention.

CONSOMMATION DES CRÉDITS P.A.L.U.L.O.S.

| Années | Consommation des crédits (en millions de francs) | Nombre de logements concernés (hors petits travaux) | Prime moyenne par intervention (en francs) |
|-------------------|---|---|--|
| 1981 | 780 | 85 517 | 9 121 |
| 1982 | 1 004 | 119 837 | 8 378 |
| 1983 | 886 + 484 en F.S.G.T. | 91 272 + 51 162 en F.S.G.T. | 9 706 |
| 1984 | 967 (1) + 997 en F.S.G.T. | 98 060 + 99 996 en F.S.G.T. | (Budget) 9 513 (2) (F.S.G.T.) 9 971 (Budget) 9 252 (2) (F.S.G.T.) 11 482 (2) (F.S.G.T.) + (Budget) 10 510 (2) |
| 1985 | 845 (1) + 1 285 en F.S.G.T. | 83 123 + 107 696 en F.S.G.T. | |
| 1986 | 450 + 1 412 (1) en F.S.G.T. | 53 946 + 132 249 en F.S.G.T. | (Budget) 6 151 (2) (F.S.G.T.) 9 578 (2) |
| 1987 | 1 310,5 + 204 en F.S.G.T. | 124 171 + 19 869 en F.S.G.T. | (Budget) 9 280 (F.S.G.T.) 8 950 |
| 1988 (6 mois) ... | 449 (3) | 42 468 | 10 579 |

(1) Y compris « petits travaux ».

(2) La prime moyenne est calculée à partir du montant de crédits consommés « hors petits travaux ».

(3) Dotation « fongible » P.L.A. + P.A.L.U.L.O.S. à partir de 1988. Ce chiffre représente le constat des décisions P.A.L.U.L.O.S. prises par les D.D.E.

● La fongibilité P.L.A.-P.A.L.U.L.O.S. : premier bilan

Les préfets de département reçoivent donc depuis le 1er janvier 1988 une dotation fongible qu'il leur appartient de répartir entre opérations de construction, acquisition-amélioration et réhabilitation de logements sociaux, en fonction des priorités et des politiques locales de l'habitat.

Il apparaît que la réforme de la fongibilité devrait conduire, en pourcentage, à un accroissement de la part des aides consacrées à la réhabilitation, de l'ordre de dix points environ.

En 1987, les subventions liées aux prêts P.L.A.-C.D.C. représentaient 2,3 milliards de francs contre 1,1 pour la P.A.L.U.L.O.S., soit la répartition 68 % - 32 %.

Un bilan provisoire établi à fin juin 1988 sur la répartition des engagements effectués entre ces deux types d'opération, évalués en montant de subvention, fait apparaître les résultats suivants :

| | |
|---------------------|----------------------------|
| P.L.A. | 704 millions de francs (1) |
| P.A.L.U.L.O.S. | 454 millions de francs (1) |
| TOTAL | 1.156 millions de francs |

soit une répartition 61 % - 39 %

L'évolution en faveur de la réhabilitation lui est donc plutôt favorable. Elle reflète les besoins importants d'amélioration du parc H.L.M., en particulier pour les immeubles construits dans les années 1960 - 1970. Votre Rapporteur ne peut qu'être satisfait de cette tendance qu'il avait souhaitée l'année dernière, lors de l'entrée en vigueur de la fongibilité des aides.

Le budget prévu, en 1989, pour la ligne fongible s'élève à 4,8 milliards de francs en autorisations de programme et 6 milliards de francs en crédits de paiement, y compris les crédits destinés à la surcharge foncière.

b) L'amélioration de l'habitat

● La prime à l'amélioration de l'habitat (P.A.H.)

Cette prime est accordée aux propriétaires occupants de logements anciens de plus de 20 ans, sous certaines conditions de ressources (70 % du plafond P.A.P., avec dérogation dans la limite de 100 % du plafond pour les personnes handicapées). Un arrêté d'avril 1988 a porté à 85 % du plafond P.A.P. le niveau de ressources applicables aux occupants de logements situés dans une opération programmée d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H.) comprenant au moins une commune de moins de 2.000 habitants.

La PAH finance des travaux de mise aux normes minimales d'habitabilité ou d'amélioration du confort qui peuvent être menés conjointement avec des travaux visant à économiser l'énergie.

La prime est accordée au taux de 20 % du coût des travaux dans la limite de 14.000 F. Ce taux est porté à 25 % dans la limite

(1) Ces chiffres comprennent, pour les P.L.A., les crédits pour le financement des suites d'opérations engagées dans les années antérieures, et pour la P.A.L.U.L.O.S., les éventuels reliquats de crédits de 1987, ce qui réduit de ce fait la signification de la répartition.

de 17.500 F lorsque le logement se trouve dans une O.P.A.H. ou un programme d'intérêt général.

La P.A.H. fait l'objet, depuis mai 1987, d'un recentrage social. Une expérimentation est en cours dans quinze départements, dont l'objectif essentiel est d'améliorer l'efficacité économique et sociale de cette aide par une meilleure solvabilisation des personnes les plus démunies, grâce à une majoration de la subvention, et par une plus grande souplesse et une meilleure maîtrise des travaux, grâce à la suppression de l'exigence de la mise aux normes totale des logements. S'y substitue désormais, la possibilité de choix de la nature des travaux "à la carte" et de leur rythme de réalisation par les bénéficiaires, en fonction de l'urgence et de leurs possibilités financières. Les travaux réalisés peuvent être étalés dans le temps et faire l'objet de primes successives.

● L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.)

L'A.N.A.H., établissement public administratif, est dotée d'un budget alimenté quasi exclusivement par l'Etat depuis la budgétisation, inscrite dans la loi de finances pour 1988, de la taxe additionnelle au droit de bail qui lui était précédemment affectée.

Les interventions au titre de l'amélioration du confort sont réservées aux logements achevés avant le 1er septembre 1948 et ne possédant pas d'installations sanitaire ou de chauffage.

De nouvelles règles ont été adoptées par l'agence en mars 1988, pour favoriser la réhabilitation, en fonction de trois priorités : amélioration des logements soumis à la loi de 1948, incitation à réhabiliter les logements locatifs à Paris (et communes limitrophes) et politique des O.P.A.H.

Les subventions, qui couvrent en moyenne 30 % du montant des travaux, seront calculées en pourcentage dans l'ensemble des départements, à compter du 1er janvier 1989.

L'année 1987 a été caractérisée par une croissance de près de 7 % des engagements de subventions par rapport à 1986. Les délégations locales ont agréé plus de 44.000 dossiers concernant 90.000 logements dans le parc ancien et 66.000 en parc récent, dans lesquels 5,2 milliards de francs de travaux ont été exécutés.

Le budget initial de l'A.N.A.H. pour 1988, qui était de 1,9 milliard de francs a été conforté de 16 millions de francs en autorisations de programme par décision modificative.

Le projet de loi de finances pour 1989 prévoit une dotation de 1,9 milliard de francs en autorisations de programme, identique à 1988, et 1,1 milliard de francs en crédits de paiement ; l'augmentation considérable des crédits de paiement (+ 1.100 %) résulte de l'assèchement du fonds de roulement de l'A.N.A.H. au cours de l'année écoulée, l'importance des fonds alors disponibles ayant permis de limiter l'inscription budgétaire à 100 millions de francs en 1988.

c) L'accession à la propriété

● Les prêts aidés pour l'accession à la propriété

Depuis 1977, le financement social de l'accession à la propriété est assuré par des prêts aidés pour l'accession à la propriété (P.A.P.).

Peut en bénéficier l'accédant dont le niveau des ressources est au plus égal à un plafond fixé par voie réglementaire (arrêté du 29 janvier 1985), pour sa résidence principale et lorsque le logement respecte des normes de surfaces habitables, des caractéristiques techniques et de prix. La durée des prêts est de 15, 18 ou 20 ans. Ils sont consentis à taux fixe (P.A.P.) ou à taux variable (P.A.J.). Les P.A.P. peuvent être à annuités progressives ou à annuités constantes, les P.A.J. étant toujours à remboursements croissants.

Les taux actuariels théoriques des prêts supposés versés en une seule fois et remboursés par annuités sont les suivants :

| PRETS | Lorsqu'ils sont consentis à taux fixes | | Lorsqu'ils sont consentis à taux variables (P.A.J.) |
|----------|--|---|---|
| | P.A.P à annuités progressives . | P.A.P. à annuités constantes y compris période d'anticipation (1) | |
| à 15 ans | 8,37 % | 8,09 % | 7,85 % |
| à 18 ans | 8,52 % | 8,27 % | 8,01 % |
| à 20 ans | 8,61 % | 8,37 % | 8,10 % |

(1) La possibilité pour les accédants de bénéficier de P.A.P. à taux fixe et à annuités constantes est une mesure récente ouverte par le décret du 20 juillet 1987 et son arrêté d'application

En attendant l'intervention d'une réforme générale des P.A.P., diverses mesures prises en 1987 et 1988 ont cherché à en améliorer l'efficacité.

- En 1987, des dispositions ont été adoptées d'une part en faveur des accédants en difficulté, d'autre part pour l'amélioration du produit "P.A.P.", enfin vers une simplification de la réglementation.

Dans le cadre du plan d'action mené en faveur des accédants à la propriété en difficulté pour rembourser des prêts contractés entre 1981 et 1984, deux améliorations ont été accordées en faveur de ceux qui consacraient au moins 37 % de leurs revenus, hors prestations familiales, aux remboursements d'emprunts immobiliers : l'abaissement de la progressivité des annuités à 2,75 % en contrepartie d'une légère diminution de la durée du prêt et l'octroi d'un complément d'aide personnalisée au logement (190 F en moyenne).

Trois mesures ont amélioré le produit "P.A.P." sur le plan financier et technique : la création d'un P.A.P. à annuités constantes, le réajustement de 2 % du prix de référence et, pour faciliter le développement des maisons agrandissables permettant l'accession à la propriété à un plus grand nombre de jeunes, la majoration du montant du prêt P.A.P. de 20.000 F en secteur diffus et de 27.000 F en secteur groupé.

Enfin, en vue d'une simplification de la réglementation, il a été mis en place en 1987 la procédure accélérée de délivrance en secteur diffus des décisions favorables d'octroi des P.A.P., dite "guichet unique", qui consiste à donner à l'accédant un seul interlocuteur, le Crédit foncier de France, au lieu de la double démarche Direction départementale de l'Equipeement, puis C.F.F..

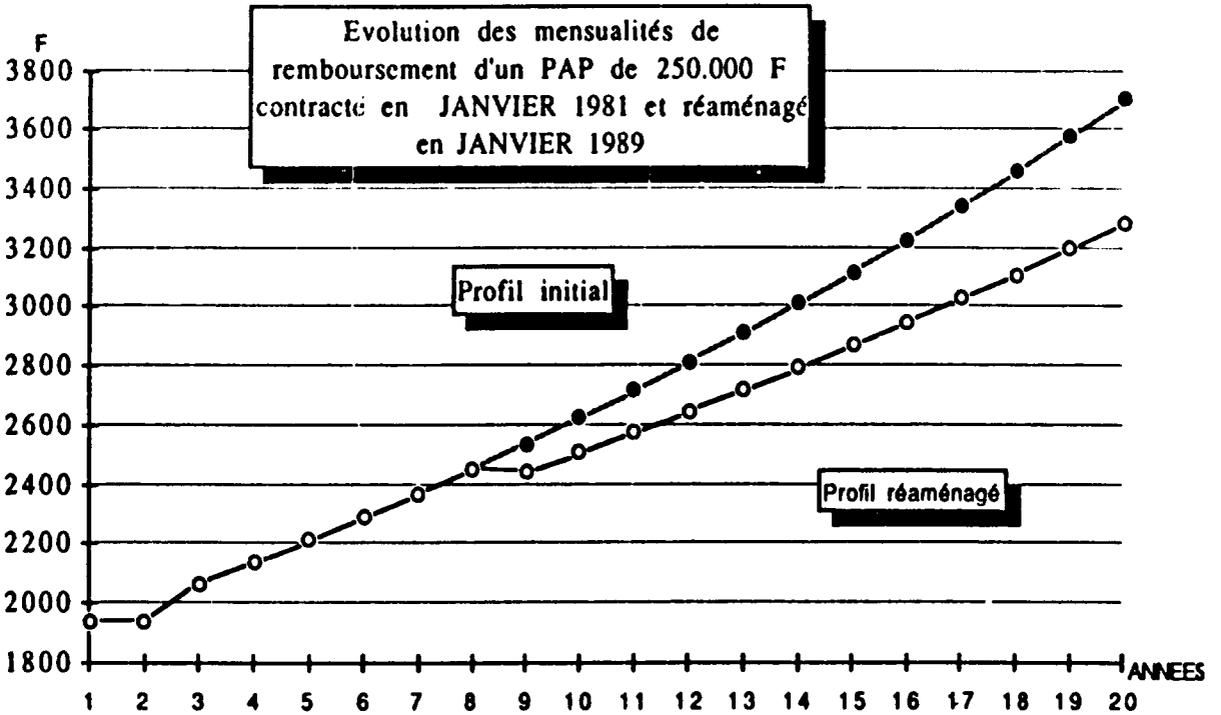
- Au premier semestre 1988, trois types de mesures sont intervenus :

- des dispositions complémentaires en faveur des accédants à la propriété ayant souscrit des prêts P.A.P. à taux élevé : la circulaire n° 88-13 du 25 février 1988 précise les modalités des régimes locaux d'aide aux accédants en difficulté, avec la participation financière de l'Etat ;

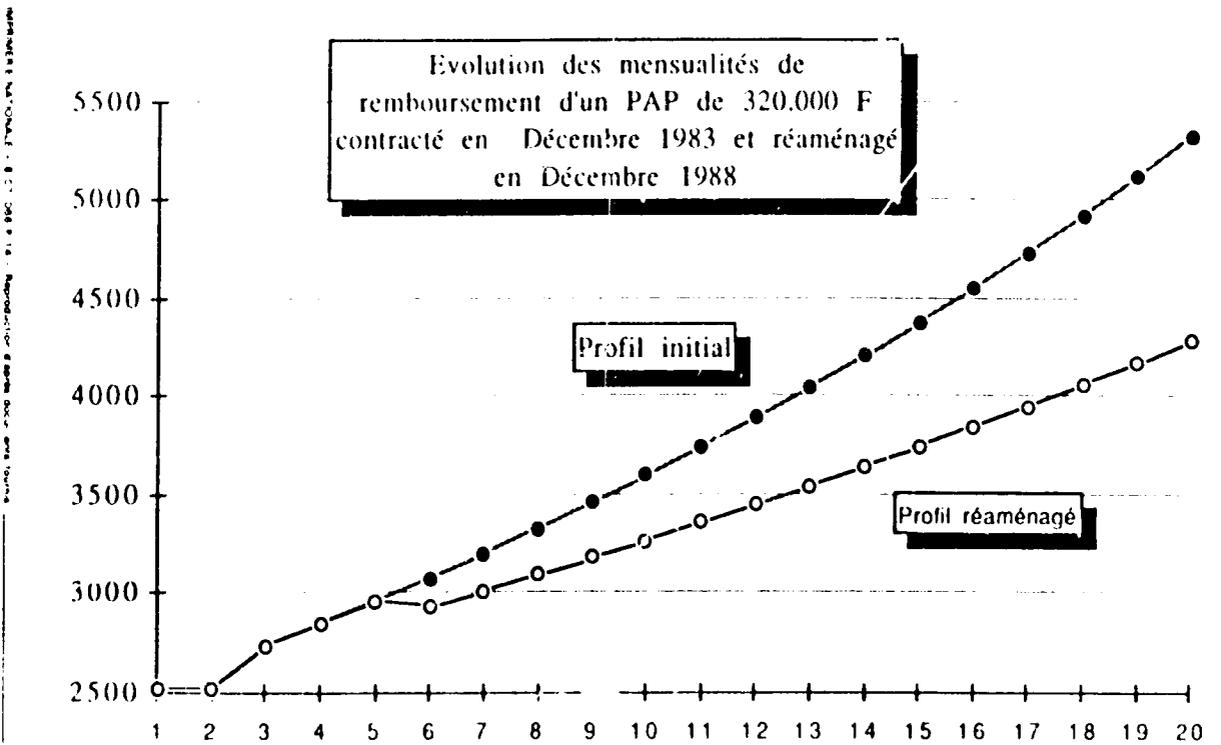
- sur le plan technique, les prix de référence, les prix témoins et prix de vente des logements P.A.P. ont été réévalués de 2 % pour l'année 1988 ;

- au niveau financier, le montant maximum de prêts et les formules forfaitaires en secteur diffus ont été réévalués de 2 %.

- Le 9 septembre 1988, le Gouvernement a annoncé le réaménagement général et automatique des P.A.P. sollicités entre le début de 1981 et la fin de 1984. Ce réaménagement, dont le coût global sur 25 ans s'élève à 25 milliards de francs, supprime toute progressivité des remboursements en 1989 par rapport à 1988, et la limite à 2,75 % pour la période postérieure à cette date.



Ministère de l'économie, des finances et du budget- Direction du Trésor



Ministère de l'économie, des finances et du budget- Direction du Trésor

Le nombre de logements financés en prêts P.A.P. figure dans le tableau suivant :

Tableau comparatif des logements budgétés et financés

| | budgétés | financés | écart % |
|------|------------|------------|---------|
| 1986 | 110.000 | 109.713 | - 0,26 |
| 1987 | 100.000 | 80.044 | - 0,20 |
| 1988 | 90.000 (1) | 32.480 (2) | - |

(1) pour l'année

(2) premier semestre

Depuis 1987, le rythme de consommation des P.A.P. est plus faible que prévu et le programme physique avait été réduit à 80.000 logements. Ce phénomène se reproduit en 1988, en raison de l'inadaptation croissante de ce type de prêt à la clientèle potentielle - non revalorisation des plafonds de ressources, quotité de prêt insuffisante - et a justifié la réflexion d'ensemble menée en vue d'une réforme de son régime.

● Les prêts conventionnés

Le prêt conventionné est l'un des deux prêts à l'accession issu de la réforme de 1977. Contrairement au P.A.P., il n'est pas bonifié mais son taux est préférentiel et il ouvre droit à l'aide personnalisée au logement.

Il est destiné à financer la construction neuve ou l'acquisition suivie de l'amélioration, les travaux d'amélioration effectués dans le cadre d'opérations programmées, les travaux d'amélioration et d'économies d'énergie dans toutes zones géographiques ou le refinancement d'un autre prêt conventionné à annuités progressives consenti avant le 31 décembre 1983.

Le prêt conventionné est distribué par les banques et les établissements spécialisés. Les taux d'intérêt sont déterminés par chaque établissement prêteur autorisé ayant signé une convention avec le Crédit foncier, dans la limite d'un plafond (actuellement 10,90 % pour les prêts de 15 ans et 11,15 % pour les prêts d'une durée de 16 à 20 ans).

Pour l'année 1987, l'objectif de 210.000 prêts, a été largement dépassé, puisque la distribution de prêts conventionnés s'est élevée à 235.872.

Pour l'année 1988, l'objectif d'accorder 220.000 prêts conventionnés risque d'être difficile à atteindre, si la tendance du premier semestre se poursuit. Il est encore trop tôt pour préciser l'origine de l'affaiblissement des prêts conventionnés enregistrée pour les six premiers mois de 1988 ; faut-il l'imputer à l'excellent exercice 1987, à la concurrence du secteur libre ou à un tassement éventuel de l'activité du bâtiment en 1989 ?

Pour 1989, il n'a pas été fixé d'objectif de distribution des prêts conventionnés, en raison de la préparation, par le gouvernement, d'une réforme du régime de l'accession sociale à la propriété.

B. L'AIDE A LA PERSONNE

Alors même que l'objectif de la réforme de 1977 consistait en la réunification des aides, la situation actuelle révèle une multiplication et une complexité grandissantes des dispositifs d'aides à la personne.

Deux grands types d'aide personnelle au logement coexistent : l'allocation de logement (A.L.) qui se subdivise elle-même en une branche familiale (A.L.F.) et une branche sociale (A.L.S.) et l'aide personnalisée au logement (A.P.L.).

Ces aides sont attribuées sous condition de ressources mais calculées selon des barèmes différents, l'A.P.L. étant en général plus solvabilisatrice que l'A.L..

L'A.L. est octroyée quel que soit le régime juridique ou le mode de financement du logement, à des catégories déterminées de ménages. Pour sa part, l'A.P.L. s'applique, quelles que soient les caractéristiques familiales ou l'âge des occupants, à un parc de logement déterminé.

Les deux aides sont, contrairement aux aides à la pierre, fortement modulées selon le revenu (elles augmentent en moyenne de 20 F lorsque le revenu diminue de 100 F) et selon la taille de la famille (elles augmentent en moyenne de 33 % par enfant supplémentaire).

1. Les allocations de logement

a) L'allocation de logement à caractère familial (A.L.F.)

L'A.L.F. a été créée à l'occasion de la réforme du régime des loyers par la loi du 1er septembre 1948, modifiant et complétant la loi du 22 avril 1946 fixant le régime des prestations familiales. Les auteurs de la loi entendaient ainsi solvabiliser les ménages de manière à compenser les hausses de loyer dans le parc existant, mais aussi permettre aux familles de se loger dans des conditions de salubrité et de peuplement correspondant à leurs besoins, s'inspirant en cela d'initiatives privées qui s'étaient manifestées en faveur de la création d'une telle prestation.

Au terme de différentes réformes, elle est aujourd'hui attribuée aux isolés, aux couples ayant des personnes à charge et aux jeunes ménages.

Elle concerne environ 1.350.000 bénéficiaires (hors régimes spéciaux), dont 80 % sont des locataires.

Le coût de l'A.L.F. a représenté 11,8 milliards de francs en 1987, financé intégralement par la sécurité sociale. Il est estimé à 11,3 milliards pour 1988 et prévu à 9,8 pour 1989, la baisse de ce montant résultant du transfert de charge vers l'A.P.L. en raison du "bouclage" du parc locatif social.

b) L'allocation de logement à caractère social (A.L.S.)

L'A.L.S. a été créée en 1971 afin de venir en aide à des catégories de personnes autres que les familles et caractérisées par le niveau souvent modeste de leurs ressources : personnes âgées ou handicapées, jeunes salariés.

Les auteurs de la loi avaient prévu son extension progressive à d'autres catégories de populations dès lors que l'examen de leur situation le justifierait. En fait, son champ d'application n'a pas été modifié jusqu'en 1986, année où elle a été étendue aux chômeurs de longue durée, selon un barème spécifique.

Cette dernière réforme a laissé subsister le problème de l'exclusion du bénéfice de toute aide à la personne de ceux qui

n'entrent dans le champ d'application ni de l'APL, -lequel dépend du financement ou du régime juridique du logement-, ni de l'ALF, -dont l'attribution suppose la présence d'enfants ou d'ascendants à charge ou, à défaut, que le demandeur soit jeune marié-, ni de l'actuelle ALS qui n'est accordée qu'aux quatre catégories susmentionnées.

Ces exclus sont essentiellement :

- les personnes seules de plus de 25 ans et de moins de 65 ans, ou âgées de moins de 25 ans mais non salariées ;

- les ménages sans enfant à charge qui ne sont pas jeunes mariés et dont aucun des conjoints n'est âgé ou handicapé.

Leur nombre est de 150.000 sur le parc locatif social et 500.000 hors parc locatif social. C'est l'extension de l'A.P.L. à ces personnes ou ménages que l'on appelle le "bouclage" de l'A.L..

L'A.L.S. est financée par le Fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.) qui est alimenté par l'Etat (environ 80 % du coût global) et par une cotisation des employeurs (0,10 % et 0,13 % des salaires qui sont venus en déduction du "1 %" logement et auxquels s'ajouterait le pourcentage supplémentaire de 0,07 % proposé par l'article 64 de la loi de finances).

En 1987, l'A.L.S. a été versée à un million de personnes, son coût s'élevant à 7,9 milliards de francs. Il est estimé à 7,8 milliards de francs pour 1988 et évalué à 7,4 milliards pour 1989, la diminution étant due aux mêmes raisons que pour celle de l'A.L.F..

2. L'aide personnalisée au logement (A.P.L.)

Au contraire des allocations logement, l'A.P.L., créée par la loi du 3 janvier 1977, a été conçue comme une prestation à caractère à la fois économique, social et familial.

a) Le champ d'application de l'A.P.L.

L'A.P.L. s'applique :

- en accession à la propriété, aux logements financés en prêt aidé par l'Etat (P.A.P.) ou en prêt conventionné ;

- dans le secteur locatif, d'une part aux logements conventionnés neufs financés en prêt locatif aidé ou en prêt conventionné, d'autre part, aux logements conventionnés lors de leur réhabilitation avec l'aide de l'Etat (P.A.L.U.L.O.S., A.N.A.H.);

- aux logements existants, ayant bénéficié, avant 1977, des anciennes aides de l'Etat, conventionnés sans travaux.

Le conventionnement sans travaux a été interrompu en 1981. Sa réouverture, sans saut de loyer et selon un barème proche de celui de l'A.L., constitue le moyen juridique du "bouclage" du parc social mis en oeuvre à compter du 1er janvier 1988.

Cette réforme a été couplée avec une modification des barèmes applicables au parc locatif, sur lequel on distingue désormais :

- l'A.P.L. 1, applicable à tous les logements conventionnés avant le 1er janvier 1988 et aux logements neufs, ou acquis et améliorés, conventionnés après le 1er janvier 1988 ;

- l'A.P.L. 2 B, applicable aux logements conventionnés, à l'occasion de travaux aidés par l'Etat, après le 1er janvier 1988 ;

- l'A.P.L. 2 A, applicable aux logements conventionnés sans travaux à l'occasion d'accords-cadre, après le 1er janvier 1988.

Le financement de l'A.P.L. est assuré par le Fonds national de l'habitat, dont les recettes sont constituées par des contributions du Fonds national des prestations familiales, du Fonds national d'aide au logement et du Budget annexe des prestations sociales agricoles, complétées par une subvention d'équilibre inscrite au budget du ministère chargé du Logement, qui finance en outre les frais de gestion (4 %).

A la fin de 1987, 1.800.000 ménages ont été bénéficiaires de l'A.P.L., dont 48 % dans le secteur locatif et 52 % dans celui de l'accession à la propriété. Son coût s'est élevé alors à 19,7 milliards.

b) L'augmentation exponentielle des prestations

De 1984 à 1987, les montants de prestations (hors primes de déménagement) ont été les suivants (en millions de francs) :

| | Location | Accession | Total |
|------|----------|-----------|--------|
| 1984 | 4.523 | 5.908 | 10.431 |
| 1985 | 5.995 | 7.525 | 13.520 |
| 1986 | 7.540 | 9.455 | 16.995 |
| 1987 | 9.314 | 10.372 | 19.686 |

Pour la même période, le nombre des bénéficiaires s'élevait à :

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Location | 444.062 | 572.455 | 726.449 | 834.109 |
| Accession | 651.306 | 729.215 | 866.151 | 937.949 |
| Total | 1.095.368 | 1.301.670 | 1.592.600 | 1.772.058 |

Les prestations versées au cours du premier semestre 1988 atteignent 10,7 milliards de francs, soit une augmentation de plus d'un milliard par rapport à la même période de l'année précédente.

La hausse prévisible pour l'année a été évaluée à 3,3 milliards, y compris le transfert de l'A.L. vers l'A.P.L. dû au "bouclage" du parc locatif social.

L'A.P.L., qui représentait en 1984, 35 % du total des prestations services au titre des aides à la personnes, en constituait 50 % en 1987.

c) La réforme de l'A.P.L. en 1987

En 1987, le rapport Laxan a mis en lumière les difficultés de coexistence de trois aides au logement, relevant de logiques différentes, et analysé les causes de la dérive financière de l'A.P.L..

Outre les causes naturelles d'accroissement du coût de cette prestation (montée en régime, hausses de loyer dues aux travaux, barème plus solvabilisateur que celui de l'A.L. et

assiette plus large), cette étude a relevé un certain nombre d'effets pervers et d'anomalies.

Le barème entré en vigueur le 1er juillet 1987, a très largement repris les propositions de la commission Laxan. Certains de ses paramètres ont ainsi été modifiés pour corriger les imperfections du dispositif et mieux prendre en compte les revenus des bénéficiaires : taux d'effort minimum de 18 %, réduction du forfait de charges avec ascenseur ; instauration d'un revenu minimum afin de dissuader les titulaires des revenus les plus faibles de s'engager dans des opérations d'accession trop lourdes. En outre, une majoration d'A.P.L. a été mise en place pour les accédants des générations 1981-1984 et les mensualités de référence des prêts P.A.P. ont été relevées de 4 % ; le bouclage des aides à la personne sur le parc locatif a été décidé ; enfin, un nouveau barème (APL 2) a été appliqué au flux des nouveaux logements conventionnés.

Les économies budgétaires, par rapport à l'évolution tendancielle induites en A.P.L. par les modifications du barème, s'établissent comme suit :

- barème applicable au 1er juillet 1986 : 433 millions de francs sur l'exercice 1987,

- barème applicable au 1er juillet 1987 : 470 millions de francs sur l'exercice 1988,

- barème applicable au 1er juillet 1988 : 590 millions de francs sur l'exercice 1989.

En outre, le coût du bouclage du parc locatif social a été estimé, en année pleine, à 650 millions de francs.

Les orientations pour 1989 et la décentralisation éventuelle de l'A.P.L. sont conditionnées par les conclusions que présentera, au début de l'année 1989, la commission de réflexion sur les aides au logement présidée par M. Jean-Michel Bloch-Lainé.

Votre Commission considère qu'il est urgent aujourd'hui de simplifier un mécanisme dont la complexité décourage la compréhension et qui, tout en souhaitant perfectionner l'octroi des subventions à ceux qui en ont le besoin le plus pressant, induit des effets pervers mécontentant les attributaires. Elle a constaté avec satisfaction que l'Assemblée nationale n'a pas retenu la proposition de l'article 63 de la loi de finances qui tendait à créer une A.P.L. supplémentaire, l'A.P.L. 2C - la quatrième... - moins solvabilisatrice encore que les précédentes

pour les bas revenus, en instaurant un nouveau barème d'A.P.L. pour les occupants de logements neufs construits à partir de 1989. L'heure n'est pas, en effet, au fractionnement des aides mais à une réflexion d'ensemble sur cette question.

La dotation budgétaire inscrite pour 1989 au titre des aides à la personne s'élève à 18,6 milliards de francs, soit une baisse de 2,6 % par rapport à l'année précédente (19 milliards).

Cette diminution s'explique de deux façons. En premier lieu, des mesures d'économies liées au barème des aides à la personne ont été réalisées dans l'optique de freiner la croissance de la masse des aides personnelles au logement. En second lieu, la réduction du taux de participation des employeurs à l'effort de construction prévue en 1989 permet de majorer à compter du 1er janvier 1989 la contribution des entreprises au financement du Fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.) de 1 milliard de francs environ.

III. DES ACTIONS DEJA ENGAGEES

A. L'AMELIORATION DE LA VIE QUOTIDIENNE

Malgré les efforts importants et les progrès sensibles déjà réalisés pour améliorer l'habitat et le fonctionnement social des quartiers, la persistance des problèmes rendait indispensables la poursuite et l'amplification de ces actions.

Un ensemble de mesures en faveur du logement social a donc été décidé au cours du conseil des ministres du 8 juin dernier, portant notamment sur l'amélioration des conditions de vie quotidienne dans les quartiers d'habitat social.

Le ministère de l'Equipement et du Logement participe à cette action dans le domaine de l'habitat par le biais d'une contribution financière supplémentaire dès 1988.

Le programme prévu en matière de logement social comporte les quatre priorités suivantes :

1. Le développement des équipements de proximité par une incitation des collectivités locales à élaborer, en liaison avec les bailleurs, les habitants et les professionnels, des projets pour les quartiers.

L'Etat contribue à cet objectif par l'intermédiaire du Fonds social urbain auquel a été attribuée une enveloppe supplémentaire de 150 millions de francs ;

2. L'amélioration du service rendu dans l'habitat social grâce à des subventions destinées à des travaux légers et des actions d'amélioration de la gestion quotidienne, au taux exceptionnel de 50 % afin de réaliser ces actions sans augmentation de loyer.

250 millions de francs ont été consacrés immédiatement à cette action qui concerne 100.000 logements.

3. L'amélioration du rythme et de la qualité de la réhabilitation du parc social, afin de pallier les lenteurs dues à l'insuffisance des crédits consacrés par l'Etat à l'effort de réhabilitation du parc locatif social et les graves problèmes financiers des organismes H.L.M..

Une amélioration du programme de réhabilitation 1988 a donc été décidée par l'allocation de 350 millions de francs de subventions supplémentaires P.A.L.U.L.O.S. représentant environ 35.000 logements (+ 20 %) qui a été mise en place dès 1988.

4. L'amélioration des quartiers anciens, afin d'assurer la poursuite de leur rénovation par un abondement des crédits destinés aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H.) à hauteur de 50 millions de francs.

B. LE REAMENAGEMENT DE LA DETTE DES ORGANISMES D'H.L.M.

1. Un objectif : alléger les charges financières des organismes d'H.L.M.

a) Le principe

Une importante partie de la dette des organismes H.L.M. et de sociétés d'économie mixte (100 millions de francs, soit 40 % de l'encours) est constituée de prêts locatifs aidés contractés à taux fixe pendant une période de forte inflation (1979 à 1984) et comportant des annuités de remboursement progressives au taux de 3,25 % et 4 % par an.

Or, le maintien d'annuités fortement progressives, est aujourd'hui incompatible avec une situation d'inflation durablement maîtrisée.

C'est pourquoi le Gouvernement a décidé de mettre en place un mécanisme d'allègement de l'endettement des organismes, par la réduction de la progressivité des prêts afin qu'ils puissent à la fois, modérer la hausse des loyers, accroître les dépenses d'entretien et mieux remplir leur vocation sociale.

b) Les modalités

Le réaménagement concerne tous les organismes d'H.L.M. et S.E.M. ayant contracté des prêts P.L.A. à taux fixe entre 1979 et 1984. Un prêt de refinancement leur sera proposé, bénéficiant d'une progressivité réduite à 1,95 % et d'un taux actuariel sur la période restant à courir ramené à 6,8 % révisable en fonction de la rémunération du livret A. Le taux actuariel sur la durée totale du prêt sera ainsi ramené à 5,5 %, soit un taux inférieur à celui des encours actuels de la Caisse des dépôts (5,8 %).

Le refinancement sera mis en oeuvre progressivement sur une période de 5 ans s'achevant en 1993. Il s'effectuera pour chaque génération de prêts en fonction du niveau atteint par le taux actuariel résiduel du P.L.A.

Le coût total du refinancement, qui est égal à l'allègement de la charge sur l'ensemble de la période 1989 à 2018, est évalué à 75 milliards de francs.

Une aide complémentaire immédiate sera apportée aux organismes d'H.L.M. ou aux S.E.M. confrontés à une situation financière, sociale ou patrimoniale très difficile. Elle aura pour effet d'anticiper les effets du réaménagement de leur dette P.L.A. ou de leur donner les moyens de mener une politique pluriannuelle d'entretien et d'insertion sociale lorsqu'ils ne pourront pas profiter de la mesure d'allègement.

A cette fin, une enveloppe de 500 millions de francs sera dégagée sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne (F.R.G.C.E.) pour poursuivre la procédure spécifique d'allègement P.L.A. initiée en 1986 et renforcer les fonds propres des organismes pas ou peu endettés en P.L.A. à taux fixe.

2. La situation des organismes H.L.M.

a) La libre fixation des loyers

La loi du 23 décembre 1986, tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, a donné aux organismes d'H.L.M. la responsabilité de la fixation de leurs loyers et de leurs surloyers tout en leur conférant une plus large autonomie de gestion, afin de leur permettre de mieux assurer leur mission sociale.

● Le loyer des logements libres :

Les organismes d'H.L.M. fixent librement les loyers des logements faisant l'objet d'une nouvelle location dans les limites des plafonds réglementaires.

● Le loyer des logements occupés :

Les loyers des logements occupés ont évolué conformément à la variation de l'indice INSEE du coût de la construction pour la période du 1er janvier au 30 juin 1987.

Depuis le 1er janvier 1987, les organismes fixent librement, dans les limites prévues par le code de la construction et de l'habitation (art. L. 442-1) l'ensemble des loyers, l'objectif recherché étant de faire coïncider progressivement le niveau du prix avec le service rendu aux locataires.

En 1987, les loyers appliqués aux locataires en place, ont augmenté d'environ 3,87 %. En 1988, l'évolution prévisible est de 3,68 (hypothèse d'évolution pour les logements ne bénéficiant pas de travaux et ne changeant pas de locataires).

L'objectif recherché pour 1989 est de limiter, en moyenne, l'accroissement des loyers des logements occupés à l'évolution de l'indice de la construction soit 2,7 % pour le dernier indice connu.

Il est demandé aux préfets de négocier au niveau local les augmentations, compte tenu d'une part de la situation financière de chaque organisme, de sa politique de gestion et de sa politique de gestion, d'autre part des aides de l'Etat.

b) La vente de logements H.L.M.

L'article 61 de la loi du 23 décembre 1986 précitée, le décret d'application du 1er juillet 1987, ainsi que les trois arrêtés d'application du 23 juillet 1987, explicités par les circulaires du 1er octobre 1987 et du 2 mai 1988, ont fixé les nouvelles modalités de cession d'éléments du patrimoine immobilier appartenant aux organismes d'H.L.M.

Les textes ont pour objectif, d'une part, de dégager au profit des organismes des fonds propres leur permettant une diversification de leur patrimoine afin de mieux répondre à une demande de plus en plus hétérogène, d'autre part de favoriser une accession sociale à la propriété. Enfin, en offrant la possibilité, sous certaines conditions, de changer l'usage de logements locatifs, cette nouvelle réglementation doit contribuer à la disparition de zone à usage exclusif de location sociale.

Une facilité supplémentaire a été accordée par l'article 84 de la loi de finances du 31 décembre 1987, qui autorise le conseil général à exonérer de taxe départementale de publicité foncière ou de droits départementaux d'enregistrement les cessions de logements réalisées par les organismes d'H.L.M.

S'agissant du nombre de logements vendus, l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation a prévu que l'autorisation d'aliéner relève de la compétence du préfet du département où sont situés les logements soumis à la vente. Toutefois, si les logements ont été acquis ou construits à l'origine depuis moins de 10 ans, une dérogation interministérielle est nécessaire. De ce fait, une tentative de définition du nombre de logements vendus est prématurée.

En décembre 1987, une enquête portant sur les intentions de vente de logements a été effectuée auprès de l'ensemble des organismes d'H.L.M. Les premières estimations conduisent à penser que les 20.000 logements environ, qui ont été ou seront mis en vente, concernent des logements individuels, alors même que ceux-ci ne représentent que 10 % du parc locatif social des organismes d'H.L.M. Pour l'essentiel, les logements dont la cession est envisagée, se situent dans les régions Nord et Nord-Est de la France. Il est trop tôt pour connaître le nombre total des ventes déjà réalisées. D'ores et déjà, ont été accordées les dérogations interministérielles nécessaires pour la vente de 2.500 logements acquis ou construits depuis moins de 10 ans.

c) La situation financière des organismes d'H.L.M.

La situation financière des organismes d'H.L.M. a connu, au cours des dernières années, une amélioration globale, relative pour les sociétés anonymes, et légèrement plus sensible pour les offices. Cette appréciation résulte de l'observation de l'évolution des ratios comptables, dont la valeur médiane a été retenue comme référence.

Pour les offices d'H.L.M., ces ratios indiquent une meilleure rentabilité (croissance du résultat courant de gestion et de l'épargne nette) et une trésorerie satisfaisante (fonds de roulement net et liquidité immédiate) tandis que les taux d'impayés de loyers s'aggravent et que le service annuel de la dette générale progresse légèrement.

Pour les S.A. d'H.L.M., on observe un tassement de la rentabilité, grevée par les impayés et le service annuel de la dette qui pénalisent leur gestion, tandis que les ratios de trésorerie sont en croissance sensible.

L'amélioration du niveau d'épargne des organismes d'H.L.M. :

| | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|---------|------|--------|--------|--------|
| Offices | 12,4 | 12,6 | 12,97 | 14,74 |
| S.A. | 14,4 | 21,3 * | 16,47* | 16,35* |

* Changement de plan comptable

L'épargne nette représente la ressource finale qui reste à l'organisme après les remboursements d'emprunts. Elle constitue un indicateur assez fiable, plutôt stable pour les S.A. d'H.L.M. et qui marque quelques variations positives pour les offices.

- La progression des impayés de loyers :

| | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|---------|------|-------|-------|-------|
| Offices | 2,56 | 3,11 | 3,89 | 4,47 |
| S.A. | 2,43 | 1,68* | 2,14* | 2,48* |

* Comptabilisation différente des impayés
liée au changement de plan comptable

Les impayés de loyers sont en constante progression. Leur chiffrage précis se heurte à la politique de provision pour créances douteuses et d'amission en non-valeurs 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.

On constate que le taux d'impayés des offices publics est pratiquement égal au double de celui des sociétés anonymes d'H.L.M., en raison probablement de la lourdeur administrative dont ils souffrent et du rôle, peut-être plus social, qu'ils sont amenés à jouer.

Les impayés ont un impact financier très lourd sur la situation financière des organismes, qui perdent ainsi une part de leurs ressources. Beaucoup ont été amenés à mettre en place, de ce fait, une nouvelle politique de recouvrement visant à résorber les retards de paiement puis à éviter leur apparition.

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.

- L'alourdissement des charges financières :

Service annuel de la dette générale rapportée aux loyers en % *

| | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|---------|------|------|------|------|
| Offices | 41,3 | 42,2 | 42,8 | 44,9 |
| S.A. | 48,5 | 44,1 | 51,5 | 55,8 |

*(intérêts + remboursements de l'exercice de tous les emprunts) / loyers

Ce ratio montre l'importance de la charge financière par rapport aux loyers. Le niveau proportionnellement plus important pour les S.A. est imputable à l'activité de construction neuve financée en P.L.A., notablement soutenue ces dernières années dans les sociétés.

C. LE CONTROLE DE L'EVOLUTION DES LOYERS

1. La loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 relative aux rapports bailleurs-locataires

Ce texte avait pour objectif, au sein du "plan logement" proposé par le Gouvernement de l'époque, de rétablir l'équilibre entre propriétaires et locataires, par un marché locatif fluide, une offre adaptée à la demande et le retour en la confiance dans l'investissement locatif privé.

Il est aujourd'hui trop tôt pour dresser un bilan complet de l'application de ce texte. Mais l'on peut déjà constater qu'à un certain redressement de l'offre locative correspond cependant une augmentation sensible des loyers de relocation, dans la région parisienne, ou de certains loyers de renouvellement.

Des études sont aujourd'hui menées pour mesurer l'ampleur de de ces phénomènes, et éclairer les décisions qui pourraient être envisagées dans ce domaine en 1988 et 1989.

a) Le secteur locatif privé et les loyers

La loi du 23 décembre 1986 a défini à peu près dans les mêmes termes que la loi du 22 juin 1982 les obligations respectives des parties à un contrat de bail, le contenu de ce contrat, ainsi que certains points importants tels que la liste des charges récupérables et la définition des réparations locatives.

Elle a, en revanche, innové dans un domaine précis en permettant la renégociation du prix du loyer au moment du renouvellement des baux (article 21).

La procédure mise en place prévoit l'obligation pour un propriétaire dont le locataire est opposé à la hausse proposée, de saisir la commission de conciliation siégeant dans chaque

département, puis, si le désaccord persiste, d'introduire une action en justice.

Cette procédure fonctionne depuis janvier 1987, et connaît son plein régime depuis octobre 1987.

b) L'activité des commissions départementales de conciliation

En 1987, 2.865 litiges ont été examinés dans l'ensemble des commissions départementales de conciliation, dont 2.050 pour la seule agglomération parisienne ; 1.705 litiges ont déjà été étudiés, dont 1.305 dans l'agglomération parisienne, pour le premier trimestre de l'année en cours. On constate par conséquent une croissance régulière du nombre des saisines des commissions.

Les tensions s'exercent à l'évidence à Paris : c'est du reste dans l'agglomération parisienne que le taux des hausses proposées par les bailleurs devant les commissions est le plus fort et que le taux de conciliation est le plus faible. Une étude réalisée sur neuf départements test a montré que les augmentations de loyers atteignaient 74,3 % en 1987 à Paris pour la période allant du 1er janvier 1987 au 30 juin 1988, contre 47 % en province et que la conciliation n'y aboutissait que dans 17 % des cas, contre 27 % en province.

Il apparaît également que le nombre des cas de renouvellements de baux pour lesquels le propriétaire propose un nouveau loyer est presque nul dans les zones rurales et dans les petites agglomérations, alors qu'il est important à Paris (60 % environ).

Il est difficile pour autant de mesurer la réalité de l'évolution des loyers depuis janvier 1987. Les loyers des locataires en place ont évolué d'environ 3 % (indice du coût de la construction), mais peu d'instruments permettent de mesurer l'évolution des nouvelles locations des logements privés.

On constate cependant que le taux moyen des hausses de loyers après conciliation devant les commissions départementales est d'environ 30 %, étalé sur trois ans.

c) L'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne

Opérationnel depuis le 13 avril 1988, l'observatoire regroupe des représentants des pouvoirs publics, des propriétaires, des locataires et des administrateurs de biens. Les données recueillies peuvent être consultées par le grand public, propriétaires ou locataires.

Le Gouvernement attache beaucoup d'importance à ce que cet instrument fiable de connaissance du marché locatif privé soit développé et mis en valeur, afin d'apporter au public le plus large toutes les informations qui lui sont nécessaires pour les négociations entre bailleurs et locataires au moment du renouvellement des contrats de location.

Plusieurs études en cours ont pour objet la synthèse des données recueillies à l'occasion de ces enquêtes en matière de niveau des loyers constatés, de leur évolution lors des renouvellements des contrats de location ou des nouvelles locations, et de mobilité des locataires.

d) La loi de 1948

Avant 1987, la loi de 1948 s'éteignait au rythme de 40.000 logements par an, pour 705.000 logements concernés (enquête logement INSEE 1984).

La loi a accéléré ce processus en sortant automatiquement du champ d'application de la loi de 1948 l'ensemble des logements anciens vacants.

Elle en a également exclu les logements classés dans les catégories IIB et IIC, les plus confortables, dont les locataires ont des ressources élevées. On estimait alors à 10.000 les logements qui "sortiraient" ainsi de la loi de 1948, pour environ 160.000 logements concernés. On peut aujourd'hui considérer que les sorties de cet ordre sont très peu nombreuses, et que l'objectif de 10.000 n'est pas atteint.

2. Le décret du 15 septembre 1988

Ce texte réglementaire complète l'article 21 de la loi précitée, relatif à la procédure applicable lors des renouvellements de baux, en vue de permettre une meilleure information du locataire.

Il précise, en effet, que les loyers servant de référence, lors de la négociation des nouveaux baux, doivent être "représentatifs des loyers de l'ensemble des locations constatées au cours des trois dernières années dans le voisinage pour des logements comparables, quelle que soit la date d'entrée dans les lieux du locataire".

Cette disposition a pour objet d'éviter que les références utilisées se rapportent uniquement à de nouvelles locations, par définition plus élevées que les loyers en cours.

Enfin, ce décret met à la charge du bailleur l'obligation de communiquer au locataire les éléments de référence lui ayant servi pour fixer le nouveau loyer.

*

* *

A l'issue d'une réunion tenue le 9 novembre 1988, la commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits alloués au logement par le projet de budget pour 1989.

Elle a souhaité que soit maintenu l'article 64 de la loi de finances abaissant le taux de prélèvement de la contribution des employeurs à l'effort de construction, à la suite des décisions de relèvement du taux prises au cours de la discussion de ce texte en première lecture à l'Assemblée nationale.