

N° 92

# 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 sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1989*, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

### LOGEMENT SOCIAL

Par M. Charles BONIFAY,

Senateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Bernard Lemarié, Henri Collard, Charles Bonifay, *vice-présidents* ; Andre Rabineau, Charles Descours, Hector Viron, José Balareello, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Jean Barras, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Gilbert Belin, Guy Besse, Jacques Bimbenet, Marc Boeuf, Eugène Boyer, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Jean Chérioux, François Delga, Franz Duboscq, Charles Ginésy, Claude Huriet, Roger Husson, Lucien Lanier, Louis Lazuech, Henri Le Breton, Roger Lise, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Guy Penne, Henri Portier, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Raymond Tarcy, Georges Treille, François Trucy.

Voir les numéros :

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

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

## SOMMAIRE

---

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION .....	3
INTRODUCTION .....	13
<b>I. - Le plan d'urgence de 1988</b> .....	14
A. Le réaménagement de la dette des accédants à la propriété et des organismes d'H.L.M. ....	14
1° La révision des remboursements de certains PAP ....	14
2° Le réaménagement de la dette des organismes d'H.L.M. au titre des P.L.A. ....	15
B. L'amélioration qualitative .....	16
1° L'amélioration du parc immobilier social .....	16
2° L'amélioration de l'environnement .....	17
<b>II. Vers une remise en cause des aides à la personne</b> ....	18
A. L'évolution de l'aide personnalisée au logement .....	18
1° Les masses financières en jeu .....	18
2° Les barèmes .....	19
B. Les aides aux familles en difficulté temporaire .....	22
<b>III. Quel avenir pour l'aide à la pierre ?</b> .....	24
A. Les inconnues de l'accession à la propriété .....	24
1° La poursuite du réaménagement des PAP .....	24
2° L'avenir incertain de l'accession à la propriété .....	24
B. Les investissements du secteur locatif social .....	25
1° Les investissements du secteur locatif social .....	25
2° L'amélioration du parc immobilier existant .....	26
C. Une diminution importante du 1 % patronal .....	26
<b>IV. Un plan pour les villes</b> .....	28
A. Bilan des actions engagées .....	28
B. La relance de la politique des villes .....	30
CONCLUSIONS .....	31
ANNEXE - Glossaire des sigles .....	33

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mardi 25 octobre 1988, sous la présidence de M. Henri Collard, vice-président, pour procéder à l'audition de M. Maurice Faure, ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement, sur le projet de budget du logement social pour 1989.

M. Maurice Faure a d'abord rappelé les mesures prises par le Gouvernement en juin dernier :

- pour réaménager les dettes contractées par les organismes d'H.L.M. pendant la période 1980-1984 dans des conditions devenues très onéreuses du fait du ralentissement de l'inflation ;

- pour accélérer le rythme des travaux d'amélioration des logements H.L.M. (crédits PALULOS - prime d'amélioration des logements à usage locatif social) ;

- pour attribuer aux organismes d'H.L.M. des subventions destinées à rénover les parties communes de leurs immeubles ;

- pour faciliter la réhabilitation de l'habitat privé locatif, en centre ville et dans les zones rurales (crédits A.N.A.H. - Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) ;

- pour accroître les crédits du fonds social urbain.

Abordant le projet de loi de finances pour 1989, le ministre d'Etat a expliqué les évolutions contrastées des crédits prévus respectivement pour l'A.N.A.H. (1,9 milliard de francs d'autorisations de programme ; 1,090 milliard de francs de crédits de paiement) et pour les P.A.P. -prêts aidés pour l'accession à la propriété- (pas d'autorisations de programme : 9,532 milliards de francs de crédits de paiement).

Il a indiqué qu'il a chargé M. Jean-Michel Bloch-Lainé de proposer une réforme du système des prêts aidés pour l'accession à la propriété, ce qui justifie l'absence de nouvelles autorisations de programme dans le projet de budget pour 1989, en raison des délais de mise en oeuvre de tout nouveau système.

M. Maurice Faure a précisé que le régime des P.A.P. doit être revu au regard des expériences des familles qui n'ont pu faire face aux charges des prêts contractés pendant la période 1980-1984.

Le ministre d'Etat a souligné que l'ensemble des crédits de paiement prévus pour le logement social augmentera de 11 % en 1989, alors que les autorisations de programme diminuent de 9 %. Il a mis l'accent sur l'augmentation des crédits de paiement affectés pour 1989 aux PALULOS (+ 9 %) et aux opérations de résorption de l'habitat insalubre, en particulier outre-mer.

Le ministre d'Etat a souligné la forte augmentation des crédits du fonds social urbain (261 millions de francs de crédits de paiement, soit plus de 200 % par rapport à l'exercice précédent) destinés à mettre en oeuvre la politique de la ville engagée par le Gouvernement avec la nomination d'un délégué général interministériel, chargé de mener des actions de réhabilitation du bâti et des quartiers avec le concours de toutes les administrations concernées (ministères de l'éducation nationale, de la culture, de la santé).

Abordant la question des aides à la personne, M. Maurice Faure a précisé que les mesures de réaménagement de la dette des "sinistrés" des P.A.P. (560.000 ménages soit 1.550.000 personnes) doivent être incluses dans cette catégorie, bien qu'elles impliquent l'augmentation des crédits relevant de l'"aide à la pierre". Il a d'autre part souligné que le bouclage du système A.P.L.-R.M.I. (Aide personnalisée au logement-Revenu minimum d'insertion) permettra l'extension des aides au secteur privé et que l'A.P.L. versée aux bénéficiaires du R.M.I. ne sera que partiellement prise en compte pour le calcul de l'allocation différentielle.

Au total, l'ensemble des aides de l'Etat pour le logement représente 120 milliards de francs, notamment sous forme d'exonération fiscales.

Indépendamment de la mission précédemment évoquée, le ministre d'Etat a également chargé M. Jean-Michel Bloch-Lainé de dresser un bilan de l'ensemble des aides publiques au logement et de comparer l'effort français en ce domaine aux systèmes en vigueur dans les autres pays membres de la C.E.E. Cette étude sera le préalable à une révision du système des aides au logement, l'expérience démontrant qu'une réforme est nécessaire tous les dix ou douze ans.

Divers commissaires sont intervenus au cours du débat qui a suivi l'exposé du ministre d'Etat.

M. Jean-Pierre Cantegrit l'ayant interrogé à propos des perspectives du marché de la construction, le ministre d'Etat a indiqué que 330.000 mises en chantier ont été enregistrées pour la présente année et que 300.000 nouvelles mises en chantier sont attendues en 1989. Soulignant que l'effectif de la population est constant, M. Maurice Faure a précisé que le rythme de la construction de logements sociaux devrait cependant se maintenir en 1989. Il a en outre indiqué que pour le secteur privé locatif, le Gouvernement envisage de maintenir les déductions fiscales actuellement en vigueur, sous réserve de quelques adaptations.

Il a précisé que la réhabilitation représente aujourd'hui plus de la moitié de l'activité du secteur du bâtiment et que, dans les projets de réforme des prêts aidés, on envisage l'extension à l'habitat ancien du système réservé exclusivement à la construction neuve aujourd'hui.

Répondant à une question de M. Guy Robert relative aux crédits affectés à l'A.N.A.H. et aux O.P.A.H. (opérations programmées d'amélioration de l'habitat), le ministre d'Etat a notamment déclaré que l'Etat ne sera pas en mesure de financer immédiatement tous les projets présentés à ce dernier titre, mais qu'il lui paraissait possible d'accélérer la réalisation de tel ou tel programme en y adjoignant un projet d'intérêt général.

M. Louis Souvet s'étant interrogé sur le bien-fondé des nombreuses démolitions de logements effectuées dans son département, le ministre d'Etat a répondu que, globalement, sur l'effectif de 1 million de logements non réhabilités, un tiers ne sont pas réhabilitables dans des conditions économiques acceptables et qu'en ce domaine la décision appartient aux organismes d'H.L.M. propriétaires, ce qui n'exclut pas d'éventuelles interventions des collectivités locales.

Mme Marie-Claude Beaudeau s'est préoccupée de la situation des 500.000 familles susceptibles de bénéficier du réaménagement des P.A.P.

Le ministre d'Etat a précisé que ces prêts sont renégociables dès l'échéance d'octobre 1988 et que d'ici quelques années les mesures de réaménagement des prêts aidés coûteront 25 milliards de francs à l'Etat.

En réponse à une autre question de Mme Marie-Claude Beaudeau, le ministre d'Etat a rappelé que la diminution de la contribution patronale à l'effort de construction dite "1 % patronal" traduit la volonté du Gouvernement de réduire les dépenses publiques, cette mesure étant la contrepartie de la hausse de la contribution des employeurs au fonds national d'aide au logement.

Mme Marie-Claude Beaudeau ayant interrogé le ministre d'Etat à propos de la situation des bénéficiaires potentiels du R.M.I., logés dans des habitations ne répondant aux normes édictées pour prétendre à l'A.P.L., le ministre d'Etat a précisé que des dérogations sont prévues en ce domaine. L'A.P.L. en faveur des bénéficiaires du R.M.I. ne sera retenue dans le calcul de celui-ci qu'à hauteur d'un forfait pour prendre en compte les situations particulières des locataires de logements ne répondant pas aux normes de confort réglementaires.

Mme Marie-Claude Beaudeau a attiré l'attention du ministre d'Etat sur les effets négatifs des opérations de réhabilitation de certains logements de la S.C.I.C. (société civile immobilière de la

caisse des dépôts et consignations) qui procède actuellement à une opération de redressement financier, ce qui engendre des hausses de loyer insupportables pour les familles concernées.

Le ministre d'Etat a répondu qu'un accord de modération est en cours de négociation avec la S.C.I.C.

Rappelant que les offices d'H.L.M. dynamiques qui ont emprunté selon le système P.L.A. (Prêt locatif aidé) n'ont plus de fonds propres, M. José Balarello s'est inquiété des effets de la baisse du "1 % patronal" sur l'effort de construction de nouveaux logements sociaux.

M. José Balarello a regretté que les plafonds de ressources ouvrant droit au bénéfice des P.A.P. n'aient pas été relevés et il a exposé le système mis en place dans son département pour pallier cette carence.

Il a d'autre part interrogé le ministre d'Etat à propos des éventuels effets négatifs de l'impôt de solidarité sur la fortune sur l'entretien de l'habitat ancien.

Le ministre d'Etat a répondu que l'institution de l'impôt de solidarité sur la fortune est un choix politique qui concrétise l'engagement pris par le Président de la République. Ayant rappelé les baisses successives du taux du "1 % patronal", le ministre d'Etat a indiqué qu'à partir de 1991, les fonds disponibles se reconstitueront du fait du remboursement des prêts précédemment consentis.

M. Charles Bonifay, rapporteur pour avis du projet de budget du logement social pour 1989, a remercié M. Maurice Faure des réponses apportées aux différentes questions qu'il avait souhaité voir évoquées au cours de cette audition.

Au cours d'une autre séance tenue le jeudi 17 novembre 1988, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, Président, la commission a examiné le projet de budget du logement social

pour 1989 sur rapport de **M. Charles Bonifay**, rapporteur pour avis.

**M. Charles Bonifay** a d'abord indiqué que, globalement, le projet de budget de l'équipement et du logement pour 1989 est en diminution de 2,3 % pour les autorisations de programme et en progression de 4,9 % pour les dépenses ordinaires et les crédits de paiement. Il a précisé que, pour s'en tenir aux aspects sociaux, c'est un budget de transition, car un réexamen complet de l'ensemble des aides publiques au logement est actuellement en cours et à l'issue de ce bilan, le Gouvernement pourrait présenter une réforme qui ne se limiterait pas aux aides à l'accession à la propriété, au sujet desquelles **M. Jean-Michel Bloch-Lainé** vient de remettre au Gouvernement un rapport.

Le projet de budget pour 1989 propose quelques aménagements des aides au logement, mais il est à bien des égards le reflet des incertitudes actuelles. Le rapporteur pour avis a déclaré que son principal critère d'analyse de ce projet de budget est l'utilité sociale des dépenses engagées par l'Etat pour le secteur du logement. Il a intégré dans ses réflexions les mesures prises par le Gouvernement au cours de l'année 1988, car elles ont un impact très important sur le logement social et conditionnent pour partie le contenu du projet de budget pour 1989.

**M. Charles Bonifay** a d'abord évoqué le contenu du plan d'urgence mis en oeuvre pour le logement en 1988.

Il a rappelé les conditions du réaménagement de la dette des accédants à la propriété et des organismes d'H.L.M.

Un certain nombre d'amodiations précédemment appliquées aux remboursements de prêts **P.A.P.** contractés entre 1981 et fin 1984 n'avaient pas suffi pour résoudre les problèmes des accédants confrontés à de graves difficultés du fait de la progressivité de remboursements dont le coût était devenu intolérable en période de désinflation. **L'abaissement de la progressivité des annuités à 2,75 % l'an** apporte une solution

durable, complétée pour les ménages les plus défavorisés par des aides spécifiques, mises en oeuvre localement en cas de nécessité. Le réaménagement sera automatique pour les P.A.P. souscrits entre le 1er janvier 1981 et le 31 décembre 1985.

Simultanément, la dette des organismes d'H.L.M. au titre des P.L.A. a été révisée, en contrepartie d'un effort de modération des hausses de loyer et d'amélioration de la qualité du service offert.

Par ailleurs, l'accent a été mis sur l'amélioration de la qualité qui vise tant le parc immobilier social stricto sensu (notamment avec une accélération des réhabilitations), que l'environnement et le cadre de vie des habitants.

Abordant l'évolution de l'aide personnalisée au logement, M. Charles Bonifay a estimé que, si l'on s'en tient à l'aspect global, le projet de budget pour 1989 est rassurant puisqu'il comporte un crédit de 13,130 milliards de francs, au lieu de 12,180 milliards de francs en 1988, soit une augmentation raisonnable. Mais un examen plus approfondi révèle que la révision des barèmes, l'institution de plusieurs A.P.L. : A.P.L. 1, A.P.L. 2 A, A.P.L. 2 B, enfin l'A.P.L. 2 C proposée par l'article 63 du projet de loi de finances initial, aboutissent à remettre en cause l'objectif d'unification des aides, inscrit dans la loi de 1977, le critère du type d'immeuble prenant le pas sur celui des ressources des ménages.

Achevant l'analyse des aides à la personne, le rapporteur pour avis a indiqué que les dispositifs d'aides aux familles les plus défavorisées continuent à fonctionner pour prendre en charge les impayés de loyer dont le poids continue à augmenter.

S'interrogeant ensuite sur l'avenir de l'aide à la pierre, M. Charles Bonifay a fait état des inconnues de l'accession à la propriété. Il a indiqué que le projet de budget pour 1989 comporte 600 millions de francs pour financer le remboursement des P.A.P. révisés, mais qu'aucune autorisation de programme

nouvelle n'est prévue pour l'accession aidée, ce qui est regrettable. L'argument, invoqué par le ministre, *d'une réforme prochaine de l'aide à l'accession ne lui a pas paru convaincant*. En dépit des reports de crédits prévus en 1989, l'absence d'autorisation de programme comporte un risque de rupture dans le lancement de programmes de logements sociaux en accession. En outre, des autorisations de programme auraient manifesté une volonté politique en ce domaine.

Evoquant ensuite les investissements du secteur locatif social, M. Charles Bonifay a estimé que les crédits proposés pour 1989 (4,8 milliards de francs d'autorisations de programme et 5,9 milliards de francs de crédits de paiement) devaient permettre de maintenir le rythme de construction de 50.000 logements neufs sociaux par an et de poursuivre l'effort d'amélioration du parc immobilier existant dans l'enveloppe P.L.A.-P.A.L.U.L.O.S. (Prime à l'amélioration des logements à usage locatif social).

Le rapporteur pour avis a vivement regretté la diminution importante du "1 % patronal" proposée par le projet de loi de finances initial. Il s'est déclaré inquiet d'une éventuelle réduction du taux de la contribution des employeurs à l'effort de construction car une telle modification remettrait en cause les modes de fonctionnement des organismes gestionnaires du 1 %, sans le consentement des partenaires sociaux, et risquerait d'avoir des effets pernicieux indirects sur l'investissement locatif social.

Après un bilan rapide des principales actions engagées depuis 1984 et surtout depuis 1987 pour revaloriser le cadre de vie et régénérer les quartiers dégradés, M. Charles Bonifay s'est félicité de l'augmentation des crédits du fonds social urbain proposée pour 1989 pour relancer la politique des villes au service de laquelle de nouvelles institutions viennent d'être mises en place avec un conseil national, un comité interministériel et une délégation interministérielle.

En conclusion, M. Charles Bonifay, rapporteur pour avis, a estimé qu'en dépit de certaines réserves et malgré des

incertitudes -régime de l'aide à l'accession- ce projet de budget du logement social pour 1989 comporte des aspects très intéressants.

Après l'exposé du rapporteur pour avis, **Mme Hélène Missoffe** l'a interrogé sur les motifs de la réduction du "1 % patronal" et de l'augmentation corrélative de la contribution des employeurs au fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.) et elle a demandé des précisions sur les modalités du réaménagement des P.A.P.

**M. Jean-Pierre Fourcade**, président, ayant indiqué que des motifs d'équilibre budgétaire ont inspiré le transfert de ressources évoqué par **Mme Hélène Missoffe**, **M. Charles Bonifay** a précisé qu'une économie de 1 milliard de francs au profit du budget général était attendue de cette mesure dans le projet de loi initial.

**M. Jean Madelain** a ensuite considéré que si la réduction du "1 % patronal" et l'augmentation de la contribution au F.N.A.L. étaient définitivement adoptées, on assisterait à un transfert de ressources de l'investissement vers le fonctionnement. Il a estimé anormal que le projet de budget pour 1989 ne comporte aucune autorisation de programme pour l'accession aidée et il a exprimé son désaccord sur la création de nouveaux types d'A.P.L. Approuvant l'augmentation de la dotation du fonds social urbain, notamment pour rénover des quartiers anciens, **M. Jean Madelain** s'est interrogé sur la vraisemblance de l'objectif de réalisation de 50.000 logements neufs par an dans l'enveloppe fongible P.L.A.-P.A.L.U.L.O.S., compte tenu du volume croissant des réhabilitations.

Après une intervention de **M. Bernard Lemarié**, **M. Jean-Pierre Fourcade**, président, a vivement regretté l'absence d'autorisation de programme pour l'accession aidée en 1989. **Mme Hélène Missoffe** a estimé inopportune toute réduction du taux du "1 % patronal".

En conclusion de ce débat, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour le vote des crédits affectés au logement social dans le projet de loi de finances pour 1989.

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget du logement social pour 1989 est un budget de transition. Proposant quelques aménagements de certaines aides au logement, il précède un réexamen complet de l'ensemble des aides publiques au logement que le gouvernement pourrait engager lorsque le bilan des aides actuellement en vigueur sera dressé et comparé aux systèmes analogues appliqués dans les autres Etats membres de la communauté.

La politique de rigueur budgétaire implique des choix sévères. Pour se prononcer sur ce projet de budget, votre commission a retenu en priorité le critère de l'utilité sociale des dépenses prévues et elle a inclus dans son analyse les mesures prises en juin dernier.

## I. LE PLAN D'URGENCE DE 1988

### A. LE REAMENAGEMENT DE LA DETTE DES ACCEDANTS A LA PROPRIETE ET DES ORGANISMES D'H.L.M.

#### 1. La révision des remboursements de certains PAP

Les prêts aidés contractés pour la construction de logements neufs pendant la période 1981-1984 impliquaient des remboursements devenus très coûteux du fait du ralentissement de l'inflation depuis l'origine du prêt.

En ce qui concerne les ménages, les mesures prises au début de l'année 1988 n'avaient pas apporté un remède suffisant. Rappelons qu'on avait tenté de trouver une solution au problème des accédants en difficulté en majorant l'A.P.L., en réduisant la progressivité des prêts, en recherchant des solutions au niveau local pour les accédants éprouvant de graves difficultés, en facilitant le rachat du logement concerné par des bailleurs sociaux garantissant le maintien dans les lieux de l'accédant-vendeur en qualité de locataire.

Ces palliatifs apparaissant insuffisants, de nouvelles mesures ont été décidées en faveur des bénéficiaires de PAP contractés entre le 1er juillet 1981 et le 31 décembre 1985. A compter du 1er octobre 1988, tous les emprunteurs peuvent demander l'abaissement de la progressivité des annuités de remboursement à 2,75 %. L'existence d'accédants qui demeurent en difficulté après application de cette mesure peut justifier la création d'un régime local d'aide, décidée par les organismes distributeurs de PAP ou co-prêteurs de PAP, après étude par le préfet, en concours avec les collectivités locales. En ce cas, la commission départementale mise en place pour se prononcer sur les demandes d'aides doit examiner celles-ci selon une procédure fixée en fonction d'un cadre général.

Les régimes locaux d'aide qui bénéficient d'une contribution financière de l'Etat, par transfert de crédits, peuvent accorder aux accédants en difficultés deux types d'aides :

- soit des aides non remboursables pour les accédants dont la charge de remboursement -compte tenu du complément A.P.L.- dépasse 37 % de leurs revenus hors prestations familiales ;

- soit des prêts sans intérêt pour la prise en charge des arriérés de remboursement des accédants de bonne foi qui n'ont pas effectué les versements dans les délais prescrits.

La participation financière de l'Etat pour chaque dossier s'inscrit dans des plafonds fixés pour l'ensemble du territoire.

## **2. Le réaménagement de la dette des organismes d'H.L.M. au titre des P.L.A.**

Les P.L.A. contractés entre 1979 et 1984 comportaient des annuités de remboursement progressives à des taux de 3,25 % à 4 % l'an. Comme pour les PAP, le ralentissement de l'inflation a rendu nécessaire une révision de la dette des organismes d'H.L.M. qui voyaient près de la moitié de leurs ressources absorbées par le remboursement des emprunts.

Le réaménagement de ces prêts implique pour l'Etat des dépenses qui seront échelonnées dans le temps.

Ce réaménagement a été consenti en échange d'un effort de la part des organismes d'H.L.M. Ceux-ci se sont engagés en contrepartie à modérer les hausses de loyers, à améliorer leur gestion, leurs modalités de fonctionnement et la formation de leur personnel, ainsi que la qualité des services offerts aux locataires, à négocier avec les autorités et les associations compétentes les conditions d'accueil des personnes titulaires de revenus très faibles.

En outre, 200 millions de francs ont été dégagés pour faciliter le redressement financier d'organismes d'H.L.M. ne pouvant pas bénéficier du réaménagement du remboursement des P.L.A.

## B. L'AMELIORATION QUALITATIVE

Le plan d'urgence mis en oeuvre pour le logement n'a pas été limité au seul réaménagement des dettes des accédants et des organismes d'H.L.M. L'objectif d'amélioration de la qualité du logement social a été le fait saillant du dispositif mis en place au cours de l'année 1988. Le financement des actions décidées provient de transferts de crédits.

### 1. L'amélioration du parc immobilier social

Une première série d'actions vise la gestion quotidienne, telle que la propreté des parties communes des immeubles, la remise en état des ascenseurs et de l'éclairage, l'accueil des locataires. Les projets prévus concernent 100.000 logements pour une somme de 250 millions de francs.

Par ailleurs, il a été décidé d'accélérer le rythme de réhabilitation du parc social. L'accroissement du programme de logements remis en état grâce à des PALULOS concerne 35.000 logements supplémentaires par rapport au programme initial. Le financement correspondant est de 350 millions de francs.

D'autre part, 50 millions de francs supplémentaires ont été affectés à des O.P.A.H. pour des logements en centre ville.

## **2. L'amélioration de l'environnement**

Une dotation supplémentaire de 150 millions de francs a été affectée au Fonds social urbain pour développer une politique des quartiers afin d'offrir aux habitants des équipements et des services de meilleure qualité. Le financement budgétaire est complété par des prêts d'un montant total de un milliard de francs au taux de 7 % consenti par la Caisse des dépôts et consignations aux institutions de logement social, pour exécuter des opérations visant à améliorer les quartiers d'habitat social.

L'ensemble des mesures appliquées au cours de l'année 1988 pour réaménager les remboursements des PAP et des P.L.A. ainsi que les mesures visant à améliorer l'état et l'environnement du parc immobilier social recueille l'assentiment de votre commission.

## II. VERS UNE REMISE EN CAUSE DES AIDES A LA PERSONNE ?

### A. L'EVOLUTION DE L'AIDE PERSONNALISEE AU LOGEMENT

#### 1. Les masses financières en jeu

Le tableau ci-après retrace l'évolution des financements budgétaires affectés à l'aide personnalisée au logement, ainsi que l'évolution du nombre des bénéficiaires de cette aide depuis le début de l'application de la loi qui l'a instituée.

Années	A.P.L.				Primes de déménagement APL
	Locatif		Accession		
	Masse (en millions de francs)	Nombre de bénéficiaires au 31 décembre	Masse (en millions de francs)	Nombre de bénéficiaires au 31 décembre	Masse (en millions de francs)
1978	8,81	2.936	10,70	6.564	3,99
1979	43,11	7.542	287,06	87.885	44,82
1980	202,58	46.955	1.023,02	208.294	92,35
1981	714,58	125.985	1.925,80	340.946	135,99
1982	1.682,96	226.147	3.070,39	456.524	189,47
1983	3.043,25	360.646	4.451,03	589.569	224,73
1984	4.523,05	496.651	5.908,12	662.766	272,29
1985	5.994,92	626.220	7.524,73	789.508	325,24
1986	7.540,00	763.514	9.455,00	875.828	348,55
1987	9.068,01	860.917	10.622,38	940.169	199,59

Pour l'exercice 1989, le projet de budget propose un crédit de 13,130 milliards de francs, ce qui représente une augmentation modérée des dépenses publiques, mais ne respecte peut-être pas

qualitativement l'objectif social normalement imparti à l'APL. Notons simultanément la réduction de la contribution de l'Etat au financement de l'allocation de logement à caractère social : 5,49 milliards de francs sont prévus en 1989 au lieu de 6,9 milliards de francs l'année précédente.

## 2. Les barèmes

Conformément aux orientations retenues dans le 9ème plan, les expérimentations engagées depuis 1984 pour une remise en ordre des loyers du secteur locatif social et pour une diversification des barèmes ont abouti à la définition d'un nouveau barème de l'A.P.L. selon les catégories de logements, en vigueur depuis le 1er janvier 1988.

L'unification des aides au logement, initialement prévue sur la base du barème A.P.L., a été considérée comme trop coûteuse pour les finances publiques, ce qui a conduit à engager un bouclage des aides à la personne dans le parc locatif social sur la base d'un barème voisin de celui de l'allocation de logement. Ce régime est appliqué progressivement depuis le 1er janvier 1988 par voie de conventions conclues entre l'Etat et les organismes d'H.L.M.

Dans ce cadre sont définies plusieurs types d'A.P.L. selon les catégories de logements, à savoir :

- l'A.P.L. 1, concernant tous les logements conventionnés antérieurement au 1er janvier 1988, les logements neufs conventionnés après le 1er janvier 1988 ainsi que les logements acquis, améliorés et conventionnés à compter du 1er janvier 1988 ;

- l'A.P.L. 2 A pour les logements conventionnés sans travaux, compris dans des accords-cadres après le 1er janvier 1988 ;

- l'A.P.L. 2 B pour les logements conventionnés à l'issue des travaux aidés par l'Etat à partir du 1er janvier 1988.

L'A.P.L. 2 A et l'A.P.L. 2 B sont calculées selon le barème et les plafonds mensuels de loyer de l'allocation de logement, assorti pour l'A.P.L. 2 B d'une modification des plafonds mensuels de loyer pris en compte.

Au 1er juillet 1988, les modalités d'attribution de l'A.P.L. ont été modifiées.

La notion de résidence principale ouvrant droit au bénéfice de l'A.P.L. est celle d'un logement occupé au moins huit mois par an par le demandeur, son conjoint ou ses descendants.

L'abattement de 30 % sur les ressources prises en compte pour le calcul est admis pour les personnes en chômage partiel à hauteur de 40 heures par période de deux mois consécutifs.

La dépense nette minimale par logement qui doit rester à la charge du bénéficiaire a été forfaitisée et arrêtée à 175 Francs. Le seuil de non versement de l'A.P.L. a été porté à 100 Francs.

Les abattements forfaitaires sur le montant des ressources ont été sensiblement modifiés, principalement pour les ménages sans enfant, en cas de double activité du ménage, catégorie pour laquelle l'abattement a été purement et simplement supprimé.

Ce nouveau mode de calcul est très préjudiciable pour les ménages disposant de revenus modestes. A cet égard, le projet de loi de finances initial n'était guère satisfaisant puisqu'il proposait la création d'un nouveau type d'A.P.L. dite A.P.L. 2 C, applicable aux logements neufs ou acquis, améliorés et conventionnés, postérieurement au 31 décembre 1988, sur la base du barème de l'allocation de logement, assortie du maintien des plafonds mensuels

de loyer de l'allocation de logement. Dans ces conditions, l'A.P.L. perçue par les ménages disposant du SMIC aurait été de 100 Francs de moins par mois.

Cette mesure trop prématurée -le "bouclage" de l'allocation de logement pour le parc social existant n'étant pas encore terminé- a fait l'objet d'un amendement de suppression à l'Assemblée nationale.

**La multiplication des régimes d'A.P.L. conduirait à remettre en cause la philosophie qui inspirait la loi de 1977 et elle entraînerait un accroissement excessif du taux d'effort des ménages, particulièrement inopportun au moment où les bailleurs sociaux poursuivent leur effort de remise en ordre des loyers en fonction du service rendu aux locataires.**

**Il faut souligner que l'objectif d'unification des aides qui a inspiré la loi de 1977 est aujourd'hui remis en cause, puisque l'aide est différenciée selon les types d'immeubles, le critère essentiel n'étant plus les ressources des ménages.**

L'évolution actuelle de l'A.P.L. est de nature à générer des processus d'exclusion sociale. Ainsi, par exemple, la nouvelle A.P.L. 2 C proposée dans le projet de loi initial risquerait d'évincer du logement neuf les ménages dont les ressources sont inférieures à deux fois le SMIC.

Lors de son audition par votre commission, le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement a indiqué qu'une réforme des systèmes actuels sera engagée lorsque la commission de réflexion sur les aides publiques au logement, présidée par M. Jean-Michel Bloch-Lainé aura achevé ses travaux.

Votre commission souhaite que le gouvernement précise ses intentions en ce domaine et qu'il indique le **calendrier de mise en oeuvre d'une éventuelle réforme.**

## B. LES AIDES AUX FAMILLES EN DIFFICULTE TEMPORAIRE

La persistance d'un niveau élevé de chômage et les pertes de ressources qui en résultent pour les intéressés entraînent une progression constante des loyers impayés, source de difficultés financières pour les organismes d'H.L.M. Le tableau ci-après récapitule l'évolution de la proportion des loyers et charges impayés dans le parc immobilier social.

Evolution du pourcentage des impayés (loyers + charges)  
dans le parc social

Organismes gestionnaires	1983	1984	1985	1986
Offices d'H.L.M.	2,56	3,11	3,89	4,47
Sociétés anonymes d'H.L.M. (1)	2,43	1,68	2,14	2,48

(1) le plan comptable des S.A. d'H.L.M. a été modifié à partir de 1984.

Depuis 1982, divers dispositifs d'aide aux ménages les plus démunis ont été mis en place selon des formes diverses, pour prendre en charge les arriérés de loyers et permettre le maintien dans les lieux des familles en difficulté.

Lors de leur création au niveau local ou départemental, les dispositifs mis en place ont reçu une participation financière de l'Etat égale à 35 % des contributions fournies par les partenaires locaux et les organismes sociaux (caisses d'allocations familiales). En 1984, le système a été étendu au secteur locatif privé. De 1985 à 1987 inclus, 20 millions de francs de crédits budgétaires ont été affectés annuellement au financement de ces dispositifs locaux d'aide. Depuis

1988, le financement budgétaire de ces actions a été porté à 40 millions de francs par an.

Les aides sont accordées aux ménages en difficulté sous forme de subventions ou de prêts d'une durée supérieure à vingt-quatre mois. Pour l'année 1987, 30.000 familles ont reçu une aide dont le montant moyen a été de 5.000 Francs.

Ce système fonctionne actuellement dans 92 départements pour le secteur locatif social et dans 24 départements pour le secteur privé.

Les modalités d'intervention des institutions qui gèrent ces dispositifs d'aide aux impayés de loyers devront éventuellement être réexaminées lors de l'application prochaine du revenu minimum d'insertion.

Par ailleurs, votre commission estime qu'une plus grande rigueur de gestion de la part des organismes gestionnaires devrait permettre de freiner la croissance des impayés. La lenteur des réactions de certains organismes d'H.L.M. a pour effet de déresponsabiliser certains ménages disposant de revenus modestes, alors qu'une mise en garde rapide par le bailleur pourrait inciter les locataires à une meilleure gestion de leurs revenus et freiner ainsi l'accroissement des retards de paiement de loyer.

### III. QUEL AVENIR POUR L'AIDE A LA PIERRE ?

Les dispositions du projet de loi de finances pour 1989 concernant l'aide à la pierre suscitent quelques inquiétudes de la part de votre commission des affaires sociales.

#### A. LES INCONNUES DE L'ACCESSION A LA PROPRIETE

Si la situation de l'accession aidée à la propriété est claire pour les PAP réaménagés, l'incertitude est totale pour l'avenir, dans l'attente des décisions que prendra le gouvernement au vu des propositions présentées par M. Jean-Michel Bloch-Lainé.

##### 1. La poursuite du réaménagement des PAP

Ainsi qu'on l'a indiqué dans la première partie du présent rapport, la révision des remboursements des PAP contractés de 1981 à 1985 inclus implique une compensation budgétaire étalée dans le temps : 600 millions de francs sont inscrits à cet effet dans le projet de budget pour 1989.

##### 2. L'avenir incertain de l'accession à la propriété

Lors de son audition par votre commission, le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement, a justifié l'absence d'autorisation de programme pour 1989 par la réforme prochaine du régime actuel des PAP. Il a considéré que la mise en oeuvre de tout nouveau système d'aide à l'accession exige des délais tels qu'il n'est pas nécessaire d'inscrire des autorisations de programme à ce titre dans le budget de 1989, et qu'en outre la réforme de l'accession aidée s'inscrit dans la réforme de l'ensemble des aides au logement. Cet argument n'emporte pas la conviction de votre commission qui estime que le choix opéré en ce domaine par le gouvernement comporte un risque sérieux de rupture dans le lancement de

programmes de logements sociaux en accession, malgré les reports de crédits prévus.

Depuis plusieurs années, le nombre de PAP mis en chantier est en diminution constante. Les incertitudes budgétaires actuelles ne peuvent qu'aggraver la situation de l'accession aidée.

### Evolution du nombre de logements PAP mis en chantier

(en milliers)

Années	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 (prévision)
Nombre de PAP mis en chantier	126	127	115	113	93	90	78	65

## B. LES INVESTISSEMENTS DU SECTEUR LOCATIF SOCIAL

### 1. Les investissements du secteur locatif social

Pour les investissements du secteur locatif social, le projet de budget pour 1989 est cohérent avec les mesures prises en juin dernier. Pour la construction et l'amélioration de l'habitat locatif social, les crédits proposés pour 1989 sont de 4,825 milliards de francs d'autorisations de programme et 5,908 milliards de francs de crédits de paiement.

Rappelons qu'au cours des cinq dernières années le nombre de logements locatifs neufs construits a atteint ou dépassé 50.000 par an ; ce chiffre devrait être atteint en 1988. L'intention du gouvernement est de maintenir ce rythme en 1989.

Ce niveau d'effort de construction neuve permet globalement d'assurer l'équilibre entre l'offre et la demande de logement locatif social ; cependant, on enregistre quelques tensions dans certaines régions. Ceci conduit votre commission à recommander le maintien du rythme annuel de construction de logements neufs locatifs.

## **2. L'amélioration du parc immobilier existant**

L'amélioration du parc immobilier concerne, tant le parc locatif social que le secteur privé. Votre commission se félicite que le projet de budget confirme les orientations précédemment retenues en ce domaine.

L'amélioration de la qualité sera poursuivie dans le parc H.L.M., notamment grâce à des subventions spécifiques, indépendamment de l'enveloppe P.L.A. - PALULOS. Votre commission note avec satisfaction l'augmentation des dotations prévues pour l'aide à la préparation et la mise en oeuvre des opérations d'amélioration de l'habitat, la résorption de l'habitat insalubre, le financement des travaux lourds d'amélioration, ainsi que l'augmentation de la subvention d'investissement de l'A.N.A.H. portée à 1,9 milliard de francs en autorisations de programme et 1,020 milliard de francs en crédits de paiement. Votre commission considère que ces évolutions sont très positives.

### **C. UNE DIMINUTION IMPORTANTE DU 1 % PATRONAL**

L'article 64 du projet de loi de finances vise à réduire encore une fois le taux de participation des employeurs à l'effort de construction. Cette contribution dite "1 % patronal", assise sur les salaires, joue un rôle très important dans le montage financier des opérations de logement social, tant pour l'accession que pour le

locatif. Le tableau qui suit récapitule la structure moyenne d'utilisation des ressources pendant la période 1984-1986, en pourcentage :

	Préfinancements	Financement direct	Ensemble
Particuliers	--	44,8	44,8
H.L.M.	14,2	15,2	29,4
Autres	15	10,8	25,8
<b>Total</b>	<b>29,2</b>	<b>70,8</b>	<b>100</b>

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

Compte tenu de la préférence des partenaires sociaux pour l'accession, il est probable que la diminution des ressources collectées se fera pleinement sentir au niveau de l'investissement locatif. Votre commission est préoccupée par cette perspective.

En outre, votre commission exprime son désaccord à l'encontre de la méthode retenue par le gouvernement pour réduire le taux du "1 % patronal" qui ne respecte pas le principe de la gestion paritaire du système.

Enfin, l'augmentation corrélative de la contribution des employeurs au Fonds national d'aide au logement (portée de 0,13 % à 0,20 % des salaires) qui induit une charge financière constante, risque de provoquer un certain désintérêt de ces derniers à l'égard du logement.

La fiscalisation des charges afférentes au logement porte donc doublement atteinte au partenariat dans la gestion des contributions patronales au logement social.

## IV. UN PLAN POUR LES VILLES

### A. BILAN DES ACTIONS ENGAGEES

A vrai dire, la politique des villes n'est pas une nouveauté. Des actions en faveur des quartiers dégradés ont été engagées depuis plusieurs années. Depuis 1984, le **comité interministériel pour les villes** a coordonné les actions visant à améliorer le cadre de vie dans ces quartiers par des actions financées grâce aux crédits du Fonds social urbain. En 1987, l'activité du comité interministériel des villes a été réorientée selon trois axes principaux : le renforcement des critères de solidarité en intégrant dans l'appréciation des situations les capacités contributives locales, afin de concentrer les crédits gérés par le comité interministériel sur les secteurs les plus défavorisés ; l'accroissement de l'efficacité des interventions de l'Etat, en améliorant la coordination avec les actions engagées à un autre titre ; la clarification des modalités d'intervention.

En 1987, les financements ont été répartis pour des actions inspirées par les objectifs suivants :

- **assurer un meilleur équilibre au sein des agglomérations et prendre en charge les mal logés.** A ce titre, 16 millions de francs ont été distribués à des collectivités locales qui ont engagé l'étude des évolutions sociales des quartiers afin de définir une politique de l'habitat, de nature à résoudre les problèmes des mal logés. A ce titre, la région Ile-de-France a reçu 1,5 million de francs pour engager une action expérimentale pour des études communales relatives aux problèmes fonciers ;

- **animer des projets de quartiers.** A ce titre ont été financées des opérations retenues dans des contrats de plan Etat-Régions pour les quartiers les plus dégradés : 178,5 millions de francs ont été affectés à de telles opérations en 1987 et 187 millions de francs en 1988. Entrent également dans cette catégorie les actions de caractère préventif telles que des O.P.A.H. en milieu urbain et en zone rurale ; ces actions ont été dotées à hauteur de 41 millions de francs en 1987 et 42,9 millions de francs en 1988. Il faut également citer ici les aides exceptionnelles attribuées à des communes très

démunies ou pour des quartiers fortement déséquilibrés du fait du déclin rapide de certaines branches industrielles. 37,5 millions de francs ont été affectés à des actions de ce type et réparties comme suit en 1987 : 7,3 millions de francs pour neuf opérations dans des régions enregistrant de graves difficultés économiques, 4,6 millions de francs pour trois opérations dans des centres-villes et des quartiers historiques, 25,6 millions de francs pour 28 opérations dans des quartiers d'habitat social. Pour l'exercice 1988, la répartition de 48 millions de francs affectés aux actions de solidarité n'est pas encore connue ;

- **lutter contre l'insalubrité** demeure un objectif constant du comité interministériel des villes, tant en métropole qu'outre-mer. Les financements affectés à de telles actions ont dépassé 100 millions de francs en 1987 et atteint en 1988 109 millions de francs pour 10 études et 40 opérations ;

- **innover dans l'urbanisme et l'habitat** est une préoccupation des responsables de la politique des villes, car certains problèmes d'habitat et d'urbanisme impliquent la recherche de solutions originales. Trois programmes ont été engagés à ce titre en 1987 sur les thèmes suivants : articulation entre projets routiers et opérations d'aménagement urbain, accès à la ville des familles nombreuses, accueil en ville des personnes âgées. En 1987, 2,2 millions de francs de subventions ont été distribués à ce titre et 8,5 millions de francs ont été affectés à un programme d'évaluation et de divulgation des résultats des opérations engagées au titre de l'innovation.

Pour garantir une meilleure cohérence entre les objectifs et les actions engagées, certains programmes ont été redéfinis et les procédures d'attribution des subventions ont été précisées, à l'occasion d'une réflexion sur le rôle de l'Etat dans le domaine de la recherche et de l'innovation et sur les modalités d'intervention des différentes structures compétentes.

Deux nouveaux programmes ont été retenus en 1988 : l'un intéresse la solidarité, il concerne l'insertion des sans-abri dans l'habitat et dans la ville et est assorti d'un financement de 4 millions de francs ; l'autre intéresse l'innovation, il vise à développer la solidarité et l'innovation dans les services urbains ; doté de 6 millions

de francs, ce dernier programme prévoit le recours à des technologies nouvelles de communication et de traitement de l'information au profit des populations et des quartiers défavorisés. Avant la mise en oeuvre du plan arrêté en juin 1988, l'ensemble des crédits mis à disposition du comité interministériel des villes était pour 1988 de 436 millions de francs, dont 101,5 millions de francs du Fonds social urbain.

## B. LA RELANCE DE LA POLITIQUE DES VILLES

L'orientation prise en juin 1988 (cf. I, B ci-dessus) est confirmée dans le projet de budget pour 1989 : 261 millions de francs d'autorisations de programme sont prévus pour le **Fonds social urbain** en 1989.

Il faut d'autre part souligner que les structures chargées de la politique des villes ont été renouvelées. Un décret du 28 octobre dernier a institué un **conseil national** ainsi qu'un **comité interministériel des villes et du développement social urbain**. Le même décret a créé une **délégation interministérielle**, sous l'autorité d'un **délégué interministériel**.

Votre commission approuve cette relance de la politique des villes. L'amélioration de la qualité du cadre de vie et de l'environnement urbain est indispensable pour valoriser le parc immobilier social et lui permettre de jouer le rôle d'intégration sociale qui lui revient.

\*

\* \*

En conclusion de ce rapport pour avis, votre commission rappellera les termes du mandat confié à la commission de réflexion sur les aides au logement présidée par M. Jean-Michel Bloch-Lainé. Cette commission doit :

- établir un constat du fonctionnement actuel du marché du logement et des mécanismes d'aides et de financement ; la situation des plus défavorisés de nos concitoyens fera l'objet d'une analyse spécifique ;

- analyser les conséquences de l'évolution du contexte économique et financier, en particulier dans la perspective du marché européen de 1993 ;

- proposer un cadrage précis de l'action gouvernementale pour les prochaines années ;

- formuler des propositions concrètes sur les modifications à apporter aux mécanismes de financement et de gestion du marché du logement.

Les conclusions des travaux de cette commission seront la base d'une réforme des systèmes d'aide à l'ensemble du logement et en particulier au logement social. Le projet de budget du logement social pour 1989 ne règle donc, pour l'essentiel, que des problèmes de court terme, sous réserve de quelques exceptions précédemment évoquées ; la baisse du taux du 1 % patronal et surtout l'absence d'autorisations de programme pour l'accession aidée à la propriété ont conduit votre commission des Affaires sociales à s'en remettre à la sagesse du Sénat pour le vote des crédits affectés au logement social dans le projet de loi de finances pour 1989, adopté par l'Assemblée nationale.

## **ANNEXE**

### **Glossaire des sigles**

<b>ALF</b>	<b>Allocation de logement à caractère familial</b>
<b>ALS</b>	<b>Allocation de logement à caractère social</b>
<b>ANAH</b>	<b>Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat</b>
<b>APL</b>	<b>Aide personnalisée au logement</b>
<b>FSU</b>	<b>Fonds social urbain</b>
<b>FNAL</b>	<b>Fonds national d'aide au logement</b>
<b>OPAH</b>	<b>Opération programmée d'amélioration de l'habitat</b>
<b>PALULOS</b>	<b>Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale</b>
<b>PAP</b>	<b>Prêt aidé pour l'accession à la propriété</b>
<b>PEL</b>	<b>Prêt d'épargne logement</b>
<b>PLA</b>	<b>Prêt locatif aidé</b>