

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1990 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME XIV

LOGEMENT

Par M. Robert LAUCOURNET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, vice-présidents ; Bernard Barbier, Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Louis Minetti, René Trégouët, secrétaires ; MM. Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debaveleere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garnia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 19), 925 (tome VII) et T.A 181 .

Sénat : 58 et 59 (annexe n° 14) (1989-1990)

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. LE BUDGET DU LOGEMENT EN 1990 : UNE PRIORITE AFFIRMEE EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL	11
1. Un régime d'aides publiques au logement plus efficace et plus sûr	11
<i>a) Le renforcement de l'efficacité sociale des aides à la personne</i>	11
<i>b) Une accession sociale à la propriété plus sûre</i>	12
2. L'augmentation de l'offre de logements	13
<i>a) L'offre de logements sociaux</i>	13
● Un effort en faveur du logement social locatif	13
● L'accélération du programme de réhabilitation du logement social	13
● Le renforcement de l'action en faveur des D.O.M. ..	14
<i>b) Les mesures en faveur de l'investissement locatif</i>	14
<i>c) Les mesures fiscales en faveur du logement</i>	14
<i>d) Le lancement des prêts locatifs intermédiaires (P.L.I.)</i>	15

<i>e) Une nouvelle réglementation des rapports bailleurs-locataires</i>	15
3. Un plan d'envergure pour le logement des plus démunis	16
<i>a) Une mobilisation financière massive</i>	16
<i>b) L'annonce du dépôt d'un projet de loi</i>	16
4. Vers une réorientation sociale du "1 % logement" ..	17
<i>a) Les fonds recueillis grâce à la participation patronale à l'effort de construction</i>	17
<i>b) La mise en place de l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC)</i>	18
<i>c) Les intentions du Gouvernement</i>	18
II. UNE REFLEXION D'ENSEMBLE SUR LES AIDES AU LOGEMENT	20
A. LES AXES D'UNE REFORME	20
1. Le rapport Bloch-Lainé	20
<i>a) La légitimité sociale des aides au logement</i>	21
<i>b) La nécessaire sélectivité des aides</i>	21
<i>c) L'adaptation des mécanismes d'intervention publique</i>	22
2. Le rapport Pétrequin	23
3. La répartition actuelle des aides	23
B. LES AIDES A LA PERSONNE	26
1. Les allocations de logement	26
<i>a) L'allocation de logement à caractère familial (ALF)</i> ..	26
<i>b) L'allocation de logement à caractère social (ALS)</i>	27

2. L'aide personnalisée au logement (APL)	27
<i>a) Le champ d'application de l'APL</i>	28
<i>b) Le financement de l'APL</i>	29
3. Les exclus de l'aide au logement ou le "bouclage" des aides à la personne	30
<i>a) Les catégories exclues</i>	30
<i>b) Le "bouclage" des aides à la personne</i>	30
C. LES AIDES A LA PIERRE	31
1. L'accession à la propriété	31
<i>a) Les conditions d'octroi du prêt PAP</i>	32
<i>b) Les modifications apportées à ce dispositif</i>	32
<i>c) Les modifications envisagées</i>	33
● <i>La suppression des PAP ?</i>	33
● <i>L'octroi de PAP pour l'ancien sans travaux ?</i>	35
2. La construction de l'habitat social locatif	35
<i>a) Le nouveau régime des prêts locatifs aidés PLA-CDC ..</i>	35
<i>b) Le financement des PLA-CFF</i>	36
<i>c) Les caractéristiques des prêts PLA</i>	37
<i>d) Les intentions du Gouvernement</i>	37
III. LA POLITIQUE DE RENOVATION	39
A. LA FONGIBILITE PLA-PALULOS¹	39
1. La réforme du 1er janvier 1988	39
<i>a) Le fonctionnement du dispositif</i>	39
<i>b) Les bénéficiaires de la subvention</i>	39

<i>c) Les travaux subventionnables</i>	40
2. Le bilan de la réforme	41
3. Les perspectives attendues	41
B. LA REHABILITATION DES LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX	43
C. L'AMELIORATION DE L'HABITAT	43
1. L'activité de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)	44
<i>a) Une demande en hausse</i>	44
<i>b) Un budget maintenu</i>	44
2. La prime à l'amélioration de l'habitat (PAH)	45
<i>a) Les caractéristiques générales de la PAH</i>	45
<i>b) Le bilan de l'expérience de recentrage social de la prime</i>	45
IV. LE SECTEUR DES HLM	47
A. LA SITUATION FINANCIERE DES ORGANISMES D'HLM	47
1. Des difficultés anciennes en voie d'amélioration ...	47
2. Des perspectives qui demeurent préoccupantes ...	47
B. LES MESURES PRISES EN FAVEUR DES ORGANISMES D'HLM	48
1. Les dispositifs mis en oeuvre	48
2. Les orientations envisagées	49
<i>a) Le réaménagement structurel de la dette PLA</i>	49
<i>b) L'aide complémentaire immédiate à certains organismes HLM</i>	49

C. L'ACCORD CADRE DU 2 JUIN 1989	50
1. Le contenu de l'accord	50
<i>a) Les objectifs de l'accord</i>	50
<i>b) Le calendrier prévisionnel</i>	50
2. Le financement envisagé	51
<i>a) L'estimation des besoins de logements locatifs sociaux par le secteur des HLM</i>	51
<i>b) Le financement par voie de fonds de concours</i>	51
CONCLUSION	52

Mesdames, Messieurs,

Le logement social, dans toutes ses composantes incluant la construction de logements locatifs, la réhabilitation du parc de logements HLM, l'accession à la propriété et les aides à la personne, constitue, de loin, la première des priorités inscrites au projet de budget de 1990 pour le ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer.

Celui-ci s'élèvera à 117,7 milliards de francs, en moyens d'engagement, contre 109,5 milliards l'année précédente, reflétant ainsi une augmentation de 7,5 %, bien supérieure à celle du budget de l'État dans son ensemble, prévue à 5,34 %.

Au sein du ministère, le logement bénéficiera de la plus forte progression, + 17 %, ses moyens d'engagements (dépenses ordinaires + autorisations de programme) passant de 28,1 milliards de francs en 1989 à 33 milliards pour 1990. Cette évolution est la traduction des orientations politiques définies, au cours de l'été dernier, par le Président de la République lors du 50^{ème} congrès de l'Union des HLM, à l'issue duquel un accord cadre, conclu entre l'État et les responsables du mouvement HLM, engageait la réalisation d'un programme de réhabilitation d'un million de ces logements pour les cinq années à venir.

Cette disposition venait combler la demande de l'Union des HLM qui réclamait, depuis plusieurs années et particulièrement lors de l'examen de la dernière loi de finances, une volonté politique de rénovation du parc de logements en cause.

*

Afin de préciser plus avant l'évolution des crédits accordés au logement, on peut observer que les autorisations de programme pour 1990 s'établissent à 11,4 milliards de francs, en hausse de 28 % par rapport à l'année précédente (8,9 milliards) tandis que les crédits de paiement (dépenses ordinaires + crédits de paiement) progresseront de 4 %, s'élevant à 39,6 milliards, contre 38,3 en 1989.

Il s'agit là des crédits budgétaires hors fonds de concours ; y compris les 900 millions de francs d'abondement des autorisations de programme et des crédits de paiement par voie de fonds de concours pour 1990, les résultats atteindront respectivement 12,3 et 40,5 milliards de francs.

Il convient néanmoins de signaler que la très forte augmentation des autorisations de programme résulte, pour partie, du faible niveau de celles-ci en 1989, en raison de l'absence de dotation pour la ligne "prêts pour l'accession à la propriété" (PAP), les disponibilités résultant des reports de crédits de 1988 ayant permis de financer l'intégralité du programme PAP pour 1989. A l'inverse, la hausse sensible de 1990 s'explique par le fait que le programme PAP est financé, dans sa totalité, par des autorisations de programme inscrites au projet de loi de finances pour 1990.

*

Plus largement, et sur la période 1985-1990, il est particulièrement instructif d'évaluer la part que l'Etat a consacré, globalement, au logement dans ses budgets successifs, en y incluant également les avantages fiscaux accordés à ce secteur, notamment par le biais de l'épargne investie dans la construction.

On constate ainsi qu'après avoir bénéficié de près de 4,9 % des dotations budgétaires en 1986, cette part avait décliné en 1987 (4,82 %), et plus encore dans la loi de finances pour 1988 où elle n'atteignait pas même 4 %. Le secteur du logement a retrouvé une place plus enviable en 1989, largement confirmée en 1990, comme le justifie son élévation au rang de grande priorité nationale. Le tableau ci-après illustre clairement cette intéressante évolution :

CRÉDITS BUDGÉTAIRES BÉNÉFICIAANT AU LOGEMENT

(En millions de francs.)

	1985	1986	1987	1988 (3)	1989 (3)	1990
Aides budgétaires (crédits de paiement - L.F.I.).						
1. Dépenses d'aide à la pierre :						
Ancien régime :						
Bonifications et subventions à la C.P.H.L.M. . .	7 074,20 (1)	5 144 (1)	4 946 (1)	3 089	1 580	1 115
Bonifications C.F.F. et prêts aux fonctionnaires						
Nouveau régime :						
Logements locatifs (C.P.H.L.M., C.F.F.)	8 351 (2)	10 014,20 (2)	8 557 (2)	6 346 (4)	5 920,50 (4)	6 832 (6)
Logements accession P.A.P. (C.E., C.F.F.)	7 190,80	8 648,90	9 002	6 101	10 132	9 265
Surcharge foncière (jusqu'en 1988)	128,50	108,90	46	87,50	- (4)	- (4)
Qualité de l'habitat (réalisations expérimentales)	69	69,70	22	56,50	51,50	38,70
D.O.M.	487,60	222,40	366	468	464	619,25
Amélioration de l'habitat (y compris P.A.L.U.L.O.S. jusqu'en 1987 inclus et y compris A.N.A.H. à compter de 1988)	1 162,40	1 221,30	1 441,30	655 (5)	1 639,75 (5)	2 479 (5)
Bonifications des prêts C.N.C.A.	430	330	230	130	-	-
Total 1	24 893,50	25 759,40	24 610,30	16 933	19 787,75	20 348,95
2. Dépenses d'aide à la personne :						
Contribution au F.N.A.L. (A.L.)	6 595,30	6 000	6 330	6 900	6 090	7 300
Contribution au F.N.H. (A.P.L.)	6 473	8 400	10 170	12 180	13 130	13 373
Total 2	13 068,30	14 400	16 500	19 080	19 220	20 673
3. Autres dépenses logement :						
Primes d'épargne logement	6 200	6 200	5 750	5 100	5 100	8 000
Reversement aux collectivités locales au titre de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties	3 150	3 850	3 700	3 600	2 578	2 604
Total 3	9 350	10 050	9 450	8 700	7 678	10 604
Total des dépenses budgétaires consacrées au logement (C.P. + D.O.)	47 311,80	50 209,40	50 560,30	44 713	46 685,75	51 625,95
Dépenses publiques non budgétaires						
- Contribution des régimes spéciaux et du B.A.P.S.A. au financement de l'A.L. familiale et de l'A.P.L.	18 800	19 700	21 809	22 736	22 522	n.d.
- Contribution des employeurs au F.N.A.L.	1 500	2 807	3 080	3 268	4 249	4 388
- Participation des employeurs à l'effort de construction (« 1 % ») (8)	8 519	7 684	8 068	8 000	7 600	8 050
- Subventions de l'A.N.A.H. jusqu'en 1987	1 420	1 700	1 730	- (5)	- (5)	- (5)
Dépenses fiscales (déductions et exonérations fiscales) :						
- Réductions d'impôt afférentes à l'habitation principale (9)	8 230	8 350	8 500	9 050	9 300	n.d.
- Déduction du revenu imposable au bénéfice des propriétaires bailleurs (9)	5 400	5 500	5 425	5 620	5 870	n.d.
- Exonérations de longue durée de la taxe foncière sur les propriétés bâties (fraction supportée par les collectivités locales) (9)	1 850	2 200	2 100	1 894	2 500	n.d.
- Exonérations concernant les organismes d'H.L.M. (taxe sur la valeur ajoutée et impôt sur les sociétés) (9)	800	860	900	930	950	n.d.
- Exonération des intérêts de l'épargne logement	3 700	3 550	4 750	5 450	3 370	n.d.
- Exonération des intérêts de la fraction A affectée au logement	2 720	2 800	2 840	2 550	2 550	n.d.
Budget général (dépenses civiles et militaires)	994 909	1 030 474	1 049 980	1 132 822	1 163 992	1 217 680
Dépenses budgétaires consacrées au logement	47 311,80	50 209,40	50 560,30	44 713	46 685,75	51 625,95
Part du budget logement dans l'ensemble du budget général de l'Etat	4,76 %	4,87 %	4,82 %	3,95 %	4,01 %	4,24 %

(1) Dont 5,6 milliards abondés en gestion par voie de fonds de concours en 1985; 4,9 milliards en 1986 et 4,7 milliards en 1987.
(2) Dont 1,7 milliard abondé en gestion par voie de fonds de concours en 1985; 5 milliards en 1986 et 5,3 milliards en 1987.
(3) Il a été mis fin, pour 1988 et 1989, à l'abandonnement par voie de fonds de concours des dotations budgétaires (C.P. et D.O.).
(4) Y compris crédits P.A.L.U.L.O.S. à partir de 1988 (fongibilité P.L.A.-P.A.L.U.L.O.S.), figurant auparavant à la ligne « amélioration de l'habitat ». Même chose pour les crédits de surcharge foncière à partir de 1989.
(5) Suppression de l'affectation de la taxe additionnelle au droit de bail à l'A.N.A.H. à partir de 1988, compensée par une subvention directe de l'Etat.
(6) Dont 900 millions en autorisations de programme et crédits de paiement qui viendront abonder la dotation budgétaire de la ligne fongible par voie de fonds de concours.
(7) Les montants indiqués (loi de finances) sont inférieurs, pour les deux dernières années, aux montants effectivement versés au titre des primes d'épargne logement.
(8) Collecte nouvelle hors investissements directs.
(9) Source votes et moyens.

A l'issue de cette rapide présentation budgétaire, votre rapporteur vous propose d'étudier successivement, dans le présent avis, le détail des dispositions qui font du budget du logement pour 1990, l'expression d'une priorité affirmée en faveur du logement social (I), puis de faire le point de la réflexion d'ensemble sur les aides au logement conduite tout particulièrement au cours de l'année qui s'achève (II), avant d'aborder les mesures prises pour mener une véritable politique de rénovation (III) et de consacrer quelques développements au secteur des HLM (IV).

I - LE BUDGET DU LOGEMENT EN 1990 : UNE PRIORITE AFFIRMEE EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL

Loger tous les habitants de notre pays, et ce dans des conditions décentes, est le défi lancé par le Gouvernement en 1989 et qui trouve sa traduction, dès maintenant, dans le projet de budget pour 1990 soumis à l'examen du Parlement. Dans cet objectif, de nombreuses dispositions ont été définies, qui peuvent être regroupées sous les quatre rubriques suivantes :

1. Un régime d'aides publiques au logement plus efficace et plus sûr

a) Le renforcement de l'efficacité sociale des aides à la personne

En 1989 et pour les années qui suivent, le Gouvernement a décidé de renforcer l'efficacité sociale des aides au logement. Rejoignant les conclusions du rapport demandé à la Commission de réflexion sur les aides publiques au logement, remises par son président, M. Jean-Michel Bloch-Lainé, en avril 1989, le Gouvernement considère en effet que l'habitat représente l'un des domaines principaux où, au regard des objectifs de justice sociale et de cohésion nationale, la collectivité peut intervenir le plus efficacement, notamment dans la lutte contre l'exclusion.

En conséquence, il a été décidé une meilleure sélectivité des aides en priorité pour les aides personnelles au logement qui prennent en compte, de manière précise, l'évolution des revenus et des dépenses de logement des bénéficiaires.

Ces aides constituent la forme d'assistance la plus équitable, bénéficiant essentiellement à des ménages à bas revenus : 85 % des bénéficiaires -et même 95 % dans le secteur locatif- disposent d'un revenu mensuel inférieur à deux SMIC.

Dès lors, les aides à la personne constituent l'outil privilégié dont dispose le Gouvernement pour renforcer la dimension sociale de la politique du logement.

Un effort particulier a été fait dans ce sens dès le 1er juillet 1989 : les barèmes ont été actualisés normalement, ce qui tranche par rapport aux orientations antérieures, et une partie des aides a été redéployée vers les ménages les plus modestes, principalement les occupants du parc locatif privé.

Ainsi, on constate, pour la première fois depuis 1982, le maintien du pouvoir d'achat des aides personnelles : le taux d'actualisation retenu est de + 2,8 %, soit l'augmentation moyenne de l'indice des prix en 1988.

Dans le même sens, on enregistre un accroissement du nombre de bénéficiaires, incluant 50.000 nouveaux allocataires, dont les locataires du parc HLM ancien non réhabilité et les titulaires du revenu minimum d'insertion (RMI), ainsi que l'ouverture de ces aides à de nouvelles catégories de bénéficiaires : jeunes en foyers et jeunes bénéficiaires de l'allocation insertion.

En 1990, le montant des prestations versées s'élèvera à près de 50 milliards de francs, ce qui représente une augmentation de 3,5 milliards et une hausse de 8 % par rapport à l'année précédente. Le coût pour l'Etat atteint 20,7 milliards de francs, en augmentation de 7,6 milliards sur 1989.

Plus de quatre millions de personnes sont concernées par ces décisions ; leur revenu moyen est de 1,2 SMIC.

b) Une accession sociale à la propriété plus sûre et plus stable

Afin de ne pas limiter son action aux seules aides à la personne et après avoir pris connaissance des travaux conduits sous la responsabilité de M. Bloch-Lainé, le Gouvernement a arrêté un ensemble de mesures d'aménagement du prêt pour l'accession à la propriété (PAP), destinées à améliorer la sécurité et la stabilité de l'accession sociale.

Ainsi, la part du prix du logement qu'il sera possible de couvrir par ces prêts à taux réduit est augmentée de dix points, passant de 72,5 % en 1989 à 82,5 % en 1990. Cette mesure, dont le coût dépassera 250 millions de francs, permettra d'éviter le recours à des prêts complémentaires plus onéreux et d'abaisser de manière sensible le niveau des annuités d'emprunt.

En outre, un taux d'apport personnel minimum de 10 % est instauré afin de prévenir un surendettement des ménages.

De plus, l'aide personnalisée au logement correspondante, dont le pouvoir solvabilisateur avait été réduit ces dernières années, verra son pouvoir d'achat globalement maintenu en 1990 et les plafonds de ressources PAP ont été revalorisés de 6 %.

Enfin, l'Etat consacrera 800 millions de francs au réaménagement des emprunts PAP des années 1980-1985.

Ces améliorations significatives rendront ces prêts mieux adaptés aux conditions d'accession en zone urbaine.

Les crédits destinés au financement des 50.000 PAP budgétés pour 1990 s'élèveront à 2,5 milliards de francs en autorisations de programme et permettront de mener une véritable politique de l'accession sociale.

2. L'augmentation de l'offre de logements

a) L'offre de logements sociaux

● Un effort en faveur du logement social locatif.

400 millions de francs permettront d'augmenter l'effort en faveur du logement locatif et 65.000 prêts locatifs aidés (1) seront financés en 1990, contre 55.000 en 1989.

De plus, et afin d'offrir aux ménages les plus défavorisés des loyers adaptés à leurs possibilités, 10.000 de ces PLA seront consacrés à la mise en oeuvre d'une mesure nouvelle : l'acquisition désormais possible, de logements anciens sans obligation de travaux.

● L'accélération du programme de réhabilitation du logement social.

Une dotation de 500 millions de francs supplémentaire, permettra d'accélérer le programme de réhabilitation du parc HLM et d'atteindre les 200.000 logements en 1990, contre 160.000 en 1989. Les moyens d'engagement en matière de PALULOS auront ainsi plus que doublé depuis la loi de finances pour 1987.

Cette accélération est la première étape de la mise en oeuvre des orientations du Président de la République concrétisées dans l'accord-cadre Etat-Union des organismes HLM, qui visent la réhabilitation d'un million de logements HLM en cinq ans.

(1) Portés à 75.000 à l'issue de la seconde délibération de la loi de finances à l'Assemblée nationale.

Dans cet objectif, les crédits destinés à la résorption de l'habitat insalubre seront portés à 125 millions de francs, en augmentation de 23 %.

Par ailleurs, les aides à la réhabilitation du parc privé (PAH et ANAH) verront leurs caractéristiques aménagées afin de leur donner un caractère social accentué et d'en améliorer l'efficacité.

● Le renforcement de l'action en faveur du logement social dans les départements d'outre-mer.

Les dépenses en faveur du logement social dans les départements d'outre-mer progresseront de plus de 22 %.

b) Les mesures en faveur de l'investissement locatif

Le Gouvernement est déterminé à poursuivre l'effort entrepris, au cours des années précédentes, pour faciliter l'intervention des investisseurs privés dans le secteur locatif.

En conséquence, le système d'aide à l'investissement locatif "Quilès-Mehaignerie", qui prenait fin au 31 décembre 1989, sera prorogé pour trois ans et la réduction accordée est maintenue à 10 % de l'investissement, plafonné à 600.000 francs, au lieu de 400.000, que chaque utilisateur ne pourra utiliser qu'une seule fois en trois ans.

Cette majoration du plafond de 50 % a pour but d'encourager la construction de logements locatifs familiaux, notamment dans les agglomérations où la demande de logement est forte. Le bénéfice de la réduction d'impôt sera étalé sur deux ans, mesure favorable aux bénéficiaires dont le droit à déduction était supérieur au montant de l'impôt sur le revenu.

c) Les mesures fiscales en faveur du logement

Les réductions d'impôt pour dépenses de grosses réparations, qui s'éteignaient également à la fin de cette année, sont aussi prorogées. De plus, afin de revitaliser la politique d'économie d'énergie, la liste des dépenses ouvrant droit au bénéfice de la réduction d'impôt pour grosses réparations sera élargie à celles ayant cette finalité.

Enfin, l'abattement forfaitaire sur les revenus fonciers sera ramené à 10 % dans l'ancien et à 25 % (pendant dix ans) dans le neuf postérieur au 31 décembre 1989.

Au total, il s'agit d'une optimisation des aides en faveur du secteur locatif et du gros entretien qui, en rééquilibrant les aides au bénéfice de l'investissement plutôt que de l'exploitation, devrait favoriser la poursuite du redressement de l'offre dans ce secteur.

Par ailleurs, le montant de la taxe d'habitation afférente à l'habitation principale sera plafonné à 4 % du revenu imposable du foyer fiscal et les dégrèvements seront augmentés.

Ces différents allègements qui concernent environ 3,3 millions de contribuables seront financés par une cotisation de solidarité de 0,2 %. Ce taux sera majoré pour les résidences secondaires dont la valeur locative est supérieure à 15.000 francs.

d) Le lancement des prêts locatifs intermédiaires (P.L.I.)

Instauré en 1987, le prêt locatif intermédiaire (P.L.I.) avait pour objectif de faciliter la relance de la construction du logement locatif, essentiellement dans les villes, au profit des catégories de ménages dont les ressources sont à la fois trop élevées pour leur accorder l'accès au logement social, et trop faibles pour leur permettre la location d'un logement au prix du marché.

Ce prêt est donc destiné au financement de logements neufs dont les loyers sont "intermédiaires" entre ceux des logements sociaux et ceux du marché libre.

Après un démarrage difficile, le lancement des P.L.I. a permis la construction d'environ 12.000 logements en 1988. Toutefois, ce produit s'est surtout développé dans des zones où le marché du logement était détendu. Le maintien du produit pour les années à venir sera donc accompagné d'un meilleur ciblage géographique, vers les zones de fortes tensions locatives, notamment la région parisienne.

e) La nouvelle réglementation des rapports bailleurs-locataires

L'année 1989 a été marquée par l'adoption d'une nouvelle règle du jeu des rapports bailleurs-locataires, succédant à la "loi Quillot" de 1982, profondément modifiée par le "dispositif Méhaignerie" du 23 décembre 1986 qui, en dépit des "aménagements

Maurice Faure" de 1988 et 1989 suscitait encore des problèmes liés à l'augmentation massive des loyers, particulièrement en région parisienne, comme l'avait souligné le rapport présenté par le Gouvernement sur ce thème en février dernier.

La législation applicable depuis le 6 juillet 1989, résultant d'une initiative parlementaire conduite à l'Assemblée nationale, propose un texte intermédiaire entre les deux lois précédentes. S'il reprend bon nombre de dispositions de la loi du 23 décembre 1986, il réglemente plus strictement l'augmentation des loyers, par la présentation de références justifiant l'augmentation proposée par le bailleur, ainsi que les cas dans lesquels le bailleur peut donner congé à son locataire ; le décret relatif à l'évolution de certains loyers dans l'agglomération de Paris est intervenu le 25 août suivant.

Votre rapporteur souhaite que ce nouveau texte, qui a cherché à élaborer un compromis entre les intérêts en présence, soit l'occasion d'une stabilisation des rapports bailleurs-locataires.

3. Un plan d'envergure pour le logement des plus démunis

Face à la situation inacceptable qui est celle des sans-abri et des mal-logés, le Gouvernement a lancé un plan destiné non seulement à accroître les moyens disponibles mais également à renforcer la mobilisation de tous les acteurs concernés en faveur du logement des plus démunis.

a) une mobilisation financière massive

En optimisant les moyens existants, en augmentant sa contribution et en incitant les partenaires à accroître leur participation, le Gouvernement vise à mobiliser au total 3,5 milliards de francs en faveur des plus démunis.

b) l'annonce du dépôt d'un projet de loi

Le projet de loi présenté au Conseil des ministres, le 8 novembre dernier, par le ministre de l'Équipement et son ministre délégué au Logement, vise "la mise en oeuvre du droit au logement".

Il a pour objet d'organiser l'accueil des locataires "à risques" dans le logement social, sur la base de certaines des suggestions émises par le rapport de M. François Geindre.

L'exposé des motifs du texte précise qu'il s'agit de "permettre aux personnes éprouvant des difficultés particulières, en raison de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, d'accéder à un logement indépendant et de s'y maintenir". Dans ce but, un plan départemental d'action devra être élaboré par le Président du Conseil général et le représentant de l'Etat dans le département, en concertation avec toutes les parties prenantes, associations, collectivités territoriales, gestionnaires d'HLM, collecteurs du 1 % patronal...

Simultanément, sera créé un "fonds de solidarité logement" regroupant des moyens de financement et octroyant des aides aux bénéficiaires du plan.

Ce projet sera probablement étudié au Parlement au cours de la prochaine session ordinaire, mais sans doute sera-t-il évoqué dès la discussion budgétaire sur les crédits destinés au secteur du logement.

4. Vers une réorientation sociale du "1 % logement"

a) Les fonds recueillis grâce à la participation patronale à l'effort de construction

Le tableau suivant fait apparaître, pour les exercices 1987 et 1988, le montant des sommes collectées auprès des entreprises, le montant des remboursements de prêts à long terme ainsi que ceux provenant des préfinancements :

(en millions de francs)

Années	Collecte auprès des entreprises	Remboursement des prêts long terme	Remboursement des pré-financements	Totalité des remboursements	Capacité de financement
1987	7.700	4.400	3.300	7.700	15.400
1988*	8.000	4.700	3.800	8.500	16.500

*Estimation.

b) La mise en place de l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (A.N.P.E.E.C.)

En application de la loi n° 87-1108 du 31 décembre 1987 et du décret d'application du 28 mars 1988, a été instituée une agence nationale chargée de la gestion et du contrôle de l'usage des fonds du "1 % logement".

A cet effet, l'Agence a constitué des groupes de travail auxquels participent tous les partenaires représentés à son conseil d'administration. La réintégration des fonds non réglementés dans l'ensemble des sommes réglementées, les modalités de la gestion de la fraction réservée aux emplois prioritaires, la définition des statuts-types des comités interprofessionnels pour le logement (CIL) et la mise en place du fonds de garantie prévu par la loi du 31 décembre 1987 ont fait l'objet d'un examen approfondi.

A cet égard, deux projets de décret ont été approuvés par le conseil d'administration de l'Agence, le 15 juin 1989, l'un en matière d'obligations comptables des CIL, l'autre modifiant la partie réglementaire du code de la construction et de l'habitation et relatif à l'intégration des fonds non réglementés.

D'autre part, l'activité de contrôle des CIL, l'une des principales missions de l'Agence, a fait l'objet d'un rapport intermédiaire en juin 1989 qui englobe la période écoulée depuis la mise en place effective de l'Agence jusqu'à cette date. Un rapport définitif qui sera le premier rapport sur l'activité de contrôle de l'Agence devrait être rendu aux ministres concernés d'ici la fin de l'année.

c) Les intentions du Gouvernement

Il n'est pas dans les intentions des pouvoirs publics de modifier la procédure de fixation du taux de collecte, ni d'en modifier le taux (0,65 % actuellement) en 1990. Il appartient, en effet, au Parlement de fixer ce taux après avoir pris connaissance des propositions d'adaptation contenues dans le rapport annuel de l'Agence sur l'ensemble des sommes investies.

Toutefois, certaines règles d'emploi du 1 %, domaine exclusif du pouvoir réglementaire, devraient faire l'objet d'une redéfinition, en raison de l'apparition de nouveaux besoins des salariés et des entreprises ainsi que des orientations prioritaires définies par le Gouvernement en faveur des populations démunies. Ces modifications devront également accompagner les règles

nouvelles instituées par la réforme, en cours, de l'accès sociale à la propriété.

Ainsi, il a été décidé, le 26 octobre dernier, à l'issue du congrès de l'UNIL, par la signature d'une convention d'objectif entre les différents partenaires, qu'un milliard de francs supplémentaire sera consacré par le "1 % logement" au financement d'opérations en faveur du logement des plus démunis.

Les modalités de réalisation seront négociées avec les partenaires sociaux, sur la base d'une dotation en faveur des populations sensibles correspondant à 8 % des sommes recueillies au cours de l'exercice précédent. Pourraient ainsi bénéficier des fonds investis, sous forme de prêt, par les collecteurs du 1 % :

- les jeunes disposant de peu de ressources et qui se voient proposer un emploi précaire ou une formation en alternance dans l'entreprise ;

- les chômeurs de longue durée mal logés ou qui changent de résidence pour trouver un emploi ;

- les ménages salariés à statut professionnel fragile (ressources inférieures à 1,2 SMIC).

*

* *

Avec une augmentation de 4,9 milliards de francs, soit une hausse de 17 % des moyens d'engagement, le budget pour 1990 concrétise largement la volonté du Gouvernement de faire du logement social une priorité nationale.

II. UNE REFLEXION D'ENSEMBLE SUR LES AIDES AU LOGEMENT

A. LES AXES D'UNE REFORME

La réforme du mode de financement du logement en France a fait l'objet, au cours de l'année qui s'achève, de nombreuses études, notamment celle conduite par la Commission de réflexion des aides publiques au logement, désignée en septembre 1988 et présidée par M. Jean-Michel Bloch-Lainé - à laquelle votre rapporteur avait l'honneur d'appartenir - et, d'autre part, celle menée au nom du Comité économique et social par M. Daniel Pétrequin.

1. Le rapport Bloch-Lainé

Le mandat confié à la Commission de réflexion sur les aides publiques au logement comprenait les quatre volets suivants :

- établir un constat du fonctionnement actuel du marché du logement et des mécanismes d'aides et de financement ;

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

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

- formuler des propositions concrètes sur les modifications à apporter aux mécanismes d'intervention publique en matière de logement, dans le prolongement de la mission personnelle confiée à M. Bloch-Lainé en septembre 1988 sur la réforme de l'accession à la propriété.

La Commission a remis son rapport au ministre chargé du Logement à la fin du mois d'avril 1989 et ses conclusions ont été rendues publiques.

Celles-ci s'articulent autour de trois idées-force :

a) La légitimité sociale des aides au logement

La Commission a considéré que l'habitat était l'un des domaines principaux où, au regard des objectifs de justice sociale et de cohésion nationale, la collectivité pouvait intervenir le plus efficacement, notamment pour lutter contre l'exclusion. Dès lors, l'ensemble du dispositif d'intervention publique en matière de logement doit être examiné en fonction de son efficacité sociale, en sachant qu'il sera nécessairement coûteux.

La question du coût de l'aide publique au logement doit cependant être relativisée : la collectivité dépensait 110,6 milliards de francs en 1988 (soit 1,97 % du produit intérieur brut), mais la France se situait à mi-chemin entre la République fédérale d'Allemagne (1,5 %) et le Royaume-Uni (2,8 %), les aides étant nettement plus élevées aux Pays-Bas et au Danemark (respectivement 3,2 % et 3,7 %).

b) la nécessaire sélectivité des aides

Ayant considéré qu'une plus grande sélectivité des aides conditionnait leur efficacité sociale, la Commission a envisagé notamment la modulation des subventions de l'Etat à la pierre et la redéfinition des avantages fiscaux, les mécanismes qui freinent la fluidité du marché (attribution des aides à la pierre en priorité à la construction neuve, droits de mutation élevés, etc....) méritant d'être réexaminés.

La Commission a consacré une place importante aux aides personnelles au logement : ces prestations semblent, en effet, l'outil le mieux adapté pour diriger l'aide de la collectivité vers les plus modestes, bien que l'utilisation trop exclusive des aides personnelles entraîne de nombreux effets pervers, illustrés par les difficultés qu'ont connues, par exemple, les accédants sociaux à la propriété au cours des années récentes.

c) L'adaptation des mécanismes d'intervention publique

Sans envisager de "grande réforme de 1990", la Commission a retenu plusieurs propositions significatives, parmi lesquelles :

● **En matière d'aide personnelle :**

L'attribution d'une aide au logement aux ménages à bas revenus qui en sont aujourd'hui juridiquement exclus ("bouclage" des aides à la personne),-essentiellement locataires dans le parc privé-, devrait être décidée rapidement avec la mise en place simultanée d'un barème simplifié et unifié. Le maintien du pouvoir solvabilisateur des aides à la personne devrait être l'objectif minimum.

● **En matière de réhabilitation du parc de logements :**

L'effort devrait être accéléré dans les quartiers d'habitat social, un rythme annuel de 200.000 logements HLM réhabilités étant nécessaire pendant cinq ans.

● **En matière d'accession à la propriété :**

L'ouverture des aides dans l'ancien sans travaux devrait être réalisée, afin de remédier au cloisonnement entre le neuf et l'ancien. L'actuel prêt PAP devrait être remplacé par une prime versée au début de la phase d'accession, associée à un prêt banalisé et complétée par une aide personnelle redéfinie. Enfin, les accédants devraient être mieux préparés à leur projet, grâce à une phase d'épargne préalable permettant d'assurer un niveau d'apport personnel réel de 10 %.

● **En matière financière :**

Indépendamment des incertitudes qui pèsent sur sa compatibilité avec les règles du marché unique européen, des aménagements devraient être apportés au système d'épargne-logement (réduction du coefficient multiplicateur des plans, plus grande variabilité des taux, suppression des comptes pour les ménages les plus aisés...), qui, comme le livret A, risque de pâtir du développement de placements alternatifs plus rémunérateurs.

*

On peut souligner ici que les conclusions de la Commission ont inspiré bon nombre de décisions mises en oeuvre dès le présent budget.

2. Le rapport Pétrequin

Le 22 mars 1988, le bureau du Conseil économique et social a confié à la section du Cadre de vie la préparation d'un rapport intitulé "Bilan et perspectives d'évolution du logement en France", dont la rédaction a été confiée à M. Daniel Pétrequin, vice-président délégué de la Fédération des sociétés coopératives d'HLM.

Ce rapport a été présenté en Conseil lors des séances des 9 et 10 mai 1989, soit quelques jours avant la publication officielle du rapport de la Commission de réflexion sur les aides publiques au logement.

De nature moins économique et plus qualitative que le rapport de la Commission, le rapport Pétrequin partage cependant - à l'exception des propositions en matière de réforme de l'accèsion à la propriété- la plupart des orientations de la Commission.

Le thème principal du rapport réside, en effet, dans le recentrage social des aides au logement. Partant du constat que 25 % des aides annuelles au logement sont attribuées actuellement sans conditions de ressources, le rapport estime qu'il existe des marges de manoeuvre permettant de redéployer les aides en faveur des familles modestes, notamment les deux millions et demi de familles à la situation la plus fragile.

En effet, il n'est pas normal que 60 % des logements neufs financés en 1989 soient mis sur le marché à un niveau de prix ou de loyer dépassant les capacités financières des ménages modestes à qui ils sont destinés. Il faut donc redistribuer les aides à vocation purement économique en faveur des aides à caractère social, notamment les aides à la pierre dont le niveau devrait être relevé de façon à financer 60.000 prêts locatifs aidés (PLA-CDC) et les aides personnelles.

3. La répartition actuelle des aides

L'évolution des crédits consacrés respectivement aux aides à la pierre et à la personne depuis 1979 est retracée dans le tableau ci-après.

Afin d'en donner le panorama complet, figure, au titre des aides à la pierre, l'ensemble des crédits inscrits au budget de l'Etat

par les différents ministères concernés (Logement, Intérieur, Agriculture).

Pour ce qui concerne les aides à la personne, il en présente également le coût global, qui prend en compte à la fois les montants inscrits au budget du ministère du Logement ainsi que ceux pris en charge par les régimes de prestations sociales.

On peut ainsi constater que la part des aides à la personne progresse de manière permanente au cours de la période 1979-1988, puis se stabilise en 1989. Cette évolution résulte, pour l'essentiel, de la montée en régime de l'aide personnalisée au logement (APL), créée lors de la réforme des aides au logement en 1977.

La dotation inscrite en faveur des aides à la personne dans le projet de loi de finances pour 1990 s'élèvera à 20,7 milliards de francs contre 19,2 en 1989, soit une augmentation de 7,55 %.

Cette croissance permettra d'assurer :

- le maintien de l'efficacité sociale des barèmes ;
- l'amélioration des barèmes les plus faibles ;
- la poursuite de l'extension des aides à de nouvelles catégories de bénéficiaires ;
- des mesures complémentaires concernant notamment les bas revenus et l'amélioration du barème de l'allocation de logement dans les départements d'outre-mer.

EVOLUTION DES CREDITS CONSACRES AUX AIDES A LA PIERRE ET AUX AIDES A LA PERSONNE

(En MF)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Aides à la pierre (1) * (CP)	17 028,59	20 020,00	22 500,03	25 720,80	29 692,33	29 932,13	34 051,62	35 559,80	34 220,00	25 630,00	30 366,00
dont MEL	6 920,59	7 930,00	9 057,03	12 920,80	15 032,33	17 161,13	20 123,62	22 239,80	21 429,00	14 933,00	19 108,00
dont Charges communes	6 677,00	8 133,00	9 123,00	8 032,00	9 152,00	8 898,00	10 348,00	9 140,00	8 701,00	6 967,00	8 680,00
dont Agriculture	500,00	550,00	600,00	628,00	580,00	550,00	430,00	330,00	230,00	130,00	-
dont Intérieur	2 931,00	3 407,00	3 720,00	4 140,00	4 928,00	3 323,00	3 150,00	3 850,00	3 700,00	3 600,00	2 578,00
Aides à la personne (2) **	10 292,50	12 992,84	16 741,95	24 474,45	27 727,00	30 359,68	33 431,91	38 632,94	42 298,00	45 084,00	47 991,00
dont MEL (ALS + APL) (DO)	2 616,50	4 070,50	6 104,80	8 757,46	10 214,60	12 337,98	14 296,26	15 300,00	17 409,00	19 080,00	19 220,00
dont FNPF	6 538,00	7 734,00	9 323,00	14 150,00	15 767,00	16 105,59	17 065,65	20 003,75	21 094,00	21 985,00	23 739,00
dont BAPSA	321,00	349,00	404,00	520,00	576,00	615,70	654,00	685,19	715,00	751,00	783,00
dont contribution des employeurs au FNAL	817,00	839,34	910,15	1 046,99	1 169,40	1 300,41	1 416,00	2 644,00	3 080,00	3 268,00	4 249,00
TOTAL GENERAL (1 + 2)	27 321,09	33 012,84	39 241,98	50 195,25	57 419,33	60 291,81	67 483,53	74 192,74	76 518,87	70 714,00	78 357,00
Total aides à la personne/ Total général en %	37,7 %	39,4 %	42,7 %	48,8 %	48,3 %	50,3 %	49,5 %	52,07 %	55,3 %	63,80 %	61,2 %

* Dotations finales : Loi de Finances Initiale + mouvements en cours d'année y compris collectif budgétaire - Loi de Finances Initiale pour 1989.

** Contribution budgétaire : Dotations finales - Loi de Finances Initiale en 1989.
Contribution des régimes sociaux : Versements effectués. Estimations pour 1988 et 1989.

B. LES AIDES A LA PERSONNE

Il existe deux grands types d'aide personnelle au logement : l'allocation de logement (AL), d'une part, qui se subdivise elle-même en une AL familiale (ALF) et une AL sociale (ALS) et l'aide personnalisée au logement (APL), d'autre part.

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

L'AL s'applique, quels que soient le régime juridique ou le mode de financement du logement, à des catégories déterminées de ménages.

L'APL 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 francs lorsque le revenu diminue de 100 francs) et selon la taille de la famille (elles s'accroissent en moyenne de 33 % par enfant supplémentaire).

1. Les allocations de logement

a) L'allocation de logement à caractère familial (ALF)

L'ALF a été créée à l'occasion de la réforme du régime des loyers par la loi du 1er septembre 1948 afin de solvabiliser les ménages de manière à compenser les hausses de loyer que la loi autorisait dans le parc existant et à leur permettre de supporter les effets de la libération des loyers dans les logements neufs.

Mais la loi avait aussi, et plus durablement, pour objet de 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 et aux couples ayant à charge des enfants, ou des

ascendants ou des parents infirmes, et aux jeunes ménages, sans personne à charge, mariés depuis moins de cinq ans.

Elle concerne environ 1 254 000 bénéficiaires (hors régimes spéciaux) dont 80 % sont des locataires.

Le coût de l'ALF a représenté 11,8 milliards de francs en 1988, financé intégralement par la sécurité sociale (régimes général, agricole et spéciaux).

b) L'allocation de logement à caractère social (ALS)

L'ALS a été créée par la loi n° 71-582 du 16 juillet 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.

Elle concerne les personnes âgées de plus de 65 ans ou de 60 ans en cas d'inaptitude au travail, les personnes handicapées, les jeunes travailleurs salariés de moins de 25 ans, les chômeurs de longue durée et, plus récemment, les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

L'ALS est financée par le Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui est alimenté par l'Etat (à hauteur d'environ 60 % du coût global, frais de gestion inclus) et par une cotisation des employeurs (0,10 % et 0,20 % des salaires qui sont venus en déduction du "1 %" logement).

En 1988, l'ALS a été versée à un million de personnes, son coût s'élevant à 8,2 milliards de francs.

2. L'aide personnalisée au logement (APL)

Avant 1977, l'aide à la personne était donc constituée d'une part, d'une prestation familiale, d'autre part, d'une prestation sociale dont le champ d'application était défini en termes de catégories de population.

Au contraire l'APL, 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'APL

Le champ d'application de l'APL comprend :

● **en accession à la propriété, les logements financés en prêt aidé par l'Etat (PAP) ou en prêt conventionné ;**

● **en secteur locatif :**

- **les logements conventionnés neufs financés en prêt locatif aidé (PLA) ou en prêt conventionné,**

- **les logements conventionnés lors de réhabilitation avec l'aide de l'Etat (PALULOS, ANAH),**

- **les 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'allocation de logement, 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, -ce qui n'accroît pas la simplicité du dispositif...- sur lequel on distingue désormais :

- **l'APL 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'APL 2 B applicable aux logements conventionnés à l'occasion de travaux aidés par l'Etat après le 1er janvier 1988 ;**

- **l'APL 2 A, applicable aux logements conventionnés sans travaux, à l'occasion d'accords-cadres, après le 1er janvier 1988.**

b) Le financement de l'APL

Le financement de l'APL est assuré par le Fonds national de l'habitat (FNH) dont les recettes sont constituées par :

- des contributions du Fonds national des prestations familiales (FNPF), du Fonds national d'aide au logement (FNAL) et du Budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) représentant les allocations de logement (familiales ou sociales) qui auraient été financées par ces régimes en l'absence d'APL,

- une subvention d'équilibre inscrite au budget du ministère chargé du Logement.

A la fin de 1988, 1 957 000 ménages sont bénéficiaires de l'APL, dont 51 % dans le secteur locatif et 49 % dans celui de l'accession à la propriété. Son coût s'est élevé à 22,4 milliards en 1988.

Les deux tableaux ci-après récapitulent les masses de prestations et les effectifs de bénéficiaires pour l'exercice 1988 :

Tableau I
Evolution des prestations servies

(En milliards de francs et en pourcentage.)

	Location	Accession	Total
APL	10,3 (+1,3)	12,0 (+1,4)	22,4 (+2,7)
ALS	8,1 (+0,4)	0,1 (+0)	8,2 (+0,4)
ALF	10,4 (+0,1)	1,4 (+0)	11,8 (+0,1)
Total	28,9 (+1,8)	13,6 (+1,4)	42,5 (+3,3)

Tableau II
Nombre de bénéficiaires au 31 décembre 1988

	Location	Accession	Total
APL	1.004.000	953.000	1.957.000
ALS	1.005.000	21.000	1.026.000
ALF	1.047.000	207.000	1.254.000
Total	3.056.000	1.181.000	4.237.000

3. Les exclus de l'aide au logement ou le "bouclage" des aides à la personne

a) Les catégories exclues

L'ouverture du droit à l'ALS à de nouvelles catégories de population a laissé subsister le problème de l'exclusion du bénéfice de toute aide personnelle des personnes ou ménages 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 cinq 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 infirme.

Leur nombre est de 150 000 sur le parc locatif social et 400 000 hors parc locatif social. C'est l'extension du droit à une aide au logement à ces personnes ou ménages que l'on appelle le "bouclage" des aides à la personne.

b) Le bouclage des aides à la personne

Le bouclage des aides à la personne sur le parc locatif social est mis en oeuvre depuis le 1er janvier 1988 par conclusion, entre l'Etat et les bailleurs sociaux, d'accords cadres permettant de conventionner l'ensemble du patrimoine de ces bailleurs. Il s'agit d'ouvrir le droit à l'APL dans le parc social ancien non réhabilité, à des isolés ou des ménages sans enfant qui ne pouvaient bénéficier, en conséquence, de l'allocation de logement familiale.

Ce conventionnement ouvre droit pour les locataires à l'APL 2 A dont le barème est identique à celui de l'allocation de logement.

Cette réforme, dont le coût est évalué à 650 millions de francs, bénéficiera, en trois ans, à 150 000 isolés et ménages sans enfant.

● Au 30 juin 1989, 160 accords cadres ont été conclus concernant un million de logements. On peut estimer que ce bouclage était réalisé à hauteur de 10 % fin 1988 et devrait l'être à hauteur de 40 % environ fin 1989. Les estimations faites à la fin 1988 laissent prévoir, en outre, que le nombre de nouveaux bénéficiaires d'aides au logement résultant du bouclage du parc locatif social serait de 75 000 en 1989 pour un coût budgétaire de 160 millions compte tenu de la montée en charge des prestations.

Par ailleurs, depuis le 1er janvier 1989, le droit à l'ALS a été étendu aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

● Pour 1990, deux nouvelles étapes sont proposées au vote du Parlement :

- Le bouclage au profit des habitants des foyers de jeunes travailleurs : en régime de croisière, 30 000 jeunes devraient bénéficier de cette mesure pour un coût de 100 millions de francs.

- Le bouclage des bénéficiaires de l'allocation d'insertion : en régime de croisière, 10 000 personnes (essentiellement des jeunes à la recherche d'un emploi) devraient bénéficier de cette mesure, pour un coût analogue à la mesure précédente.

C. LES AIDES A LA PIERRE

1. L'accession à la propriété

Depuis 1977, le financement aidé à l'accession à la propriété est assuré par des prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP), qui financent :

- l'acquisition de droits de construire ou de terrains destinés à la construction de logements, ainsi que la construction desdits logements ;

- l'acquisition et l'amélioration de logements anciens ;

- l'agrandissement de logements et la transformation en logement de locaux affectés à un autre usage ;

- la réalisation des dépendances de ces logements.

a) Les conditions d'octroi du prêt PAP

Le prêt PAP est accordé à un accédant dont le niveau de ressources est au plus égal à un plafond de ressources réglementaire. De plus, le logement doit être affecté à la résidence principale du ménage-accédant et respecter 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 (PAP) ou variable (PAJ).

Les PAP peuvent être à annuités progressives ou constantes, les PAJ à annuités progressives seulement. La possibilité pour les accédants de bénéficier de PAP à taux et à annuités constantes a été ouverte par le décret du 20 juillet 1987.

b) Les modifications apportées à ce dispositif

● En 1988, trois types de mesures sont intervenues :

- des mesures complémentaires en faveur des accédants à la propriété ayant souscrit des prêts PAP à taux élevé : la circulaire n° 88-13 du 25 février 1988 précise les conditions de mise en place 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 PAP ont été réévalués de 2 % pour l'année 1988 (arrêtés du 26 février 1988) ;

- sur le plan financier, le montant maximum de prêts et les formules forfaitaires en secteur diffus ont été réévalués de 2 % (arrêté du 5 avril 1988).

● Au cours du premier semestre 1989, les mesures intervenues ou décidées sont d'ordre technique et financier :

- sur le plan technique, les prix de référence ont été réévalués de 3,2 % (arrêté du 21 mars 1989) et les prix témoins et les prix de vente majorés de 2,2 % (arrêté du 28 mars 1989) ;

- sur le plan financier, le montant maximum des prêts et les formules de calcul ont été réévalués de 2,2 % (arrêté du 1er février 1989).

Enfin, il a été décidé de réévaluer les plafonds de ressources PAP par une majoration de 6,26 %.

c) Les modifications envisagées

● La suppression des PAP ?

Le constat des difficultés rencontrées par de nombreux accédants fortement surendettés, la croissance des dépenses d'aide à la personne, le coût très élevé du réaménagement des PAP consentis en période de forte inflation ont conduit le Gouvernement à faire procéder à une évaluation détaillée de l'efficacité des aides publiques dans ce domaine et à une réflexion sur les évolutions souhaitables.

Le rapport de la commission présidée par M. Jean Michel Bloch-Lainé a fait l'objet de discussions avec les différents partenaires concernés.

L'éventualité de la suppression du PAP complété par l'aide personnalisée au logement et de son remplacement par une prime unique a, en particulier, été examinée mais n'a pas paru pouvoir être retenue. Elle conduirait à une désolvabilisation importante par rapport au système actuel, dans l'hypothèse où la prime serait fixée à un niveau raisonnable, et son efficacité sociale s'en trouverait fortement altérée. Elle entraînerait des coûts budgétaires que l'on ne peut envisager à court terme dans le cas d'une aide équivalente.

Toutefois, des décisions d'aménagement du régime des PAP et des prêts conventionnés sont proposées dans le cadre du projet de budget pour 1990. Afin de limiter le coût pour les accédants des prêts complémentaires aux prêts aidés pour l'accession à la propriété, la quotité normale des prêts passera de 72,5 % à 82,5 %. En outre, le plafond de ressources ouvrant droit au PAP sera revalorisé de 6 % au cours du second semestre de 1989.

Le programme 1990 de prêts aidés pour l'accession à la propriété est fixé à 50.000. Les crédits s'établissent à 2,5 milliards de francs en autorisations de programme et 8,5 milliards de francs en crédits de paiement ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

CONSTRUCTION NEUVE ET ACQUISITION-AMÉLIORATION (HORS P.L.A.)

Comparaison 1989-1990.

(En millions de francs.)

N°	1989 L.F.I.		1990 P.L.F.		Evolution en pourcentage	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
Accession P.A.P. 65.48/20	»	9 532	2 459	8 455	NS (1)	- 11,2
Réaménagement P.A.P. 65.49/10	600	600	800	800	+ 33,3	+ 33,3
Total P.A.P.	600	10 132	3 259	9 265	NS	- 8,5
D.O.M. 65.44/90	900	464	1 000	619	+ 11,1	+ 33,4
Total construction aidée	1 500	10 596	4 259	9 884	NS	NS

(1) Pour l'année 1989 le programme physique de P.A.P. était entièrement financé en A.P. sur reports de crédits de 1988.

Les comparaisons sont effectuées entre la loi de finances initiale 1989 et le projet de loi de finances 1990. Les crédits de paiement comprennent les services votés et les mesures nouvelles.

● L'octroi de PAP pour l'ancien sans travaux ?

Dans le secteur de l'accession sociale à la propriété, la proposition, présentée dans les deux rapports de M. Jean-Michel Bloch-Lainé, d'ouverture des aides publiques à l'acquisition de logements anciens sans obligation minimale de travaux fait l'objet d'un large consensus parmi les partenaires représentés au Conseil national de l'habitat.

Les modalités de cette ouverture sont actuellement à l'étude. Si le Gouvernement n'envisage pas d'étendre la distribution des PAP aux achats dans l'ancien sans travaux, la possibilité d'autoriser l'octroi de prêts conventionnés (PC) pour le financement des acquisitions dans l'ancien fait actuellement l'objet d'une réflexion.

Pour l'heure, rappelons que les prêts PAP et PC peuvent aujourd'hui financer l'achat d'un logement ancien d'au moins vingt ans à condition que l'acquéreur consente à effectuer des travaux substantiels égaux, au moins, à 35 % du coût total de l'opération en PAP et 25 % en PC.

2. La construction de l'habitat social locatif

a) Le nouveau régime des prêts locatifs aidés PLA-CDC

La réforme de la fongibilité des lignes budgétaires PLA-Caisse des dépôts et consignations (CDC) et crédits PALULOS, intervenue au 1er janvier 1988 a impliqué une modification de la réglementation des prêts locatifs aidés.

Celle-ci consiste essentiellement en la déconnexion du prêt et de la subvention dans le circuit de la CDC. De ce fait, l'ancien PLA-CDC 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 HLM et SEM 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 la CDC au taux de 5,8 %, d'une durée de 34 ans, avec une progressivité annuelle de 1,95 % et un différé d'amortissement et d'intérêt de deux ans.

En outre, des dispositions particulières concernent les acquisitions foncières. Ainsi, il est créé une subvention anticipée pour acquisition foncière permettant l'acquisition de terrains destinés à la construction ou l'acquisition d'immeubles en vue de leur amélioration. Cette subvention, qui ouvre droit à un prêt accordé par la CDC, peut être attribuée aux organismes d'HLM, aux sociétés d'économie mixte ou aux collectivités locales et suppose un engagement de construire dans un délai de trois ans. De plus, est maintenu le mécanisme de la subvention pour surcharge foncière.

Afin de faciliter la construction de logements sociaux en centre-ville, un dépassement de la charge foncière de référence est autorisé ; son financement est assuré, par une subvention de l'Etat à hauteur maximum de 50 %, pour la construction neuve et l'acquisition-amélioration, de 60 %, pour l'acquisition-amélioration d'immeubles insalubres, et par une participation des collectivités locales au moins égale à 20 %. Cette mesure est également applicable aux opérations d'acquisition suivies de transformation en logements de locaux affectés à un autre usage.

b) Le financement des PLA-CFF

Comme précédemment, les PLA-Crédit foncier de France (CFF) peuvent être accordés à des personnes physiques ou morales comme aux organismes d'HLM et aux sociétés d'économie mixte à condition qu'un apport financier minimal soit mobilisé sous forme de financement propre par le maître d'ouvrage de l'opération.

Deux mesures successives ont été prises pour assouplir les règles d'apport en financement propre minimal :

- l'arrêté du 20 octobre 1986 permet aux organismes d'HLM et aux SEM de constituer leur apport en financement propre avec des prêts "1 %" dans la limite du prix de revient prévisionnel. Cette faculté était déjà ouverte aux sociétés filiales de collecteurs de la participation des employeurs dans cette même limite ;

- l'arrêté du 4 janvier 1988 relatif aux conditions d'octroi des prêts locatifs aidés accordés par le Crédit foncier de France 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 %.

c) Les caractéristiques des prêts PLA

Le champ d'application des prêts PLA, défini par le décret du 24 décembre 1987 concerne notamment l'acquisition de terrains destinés à la construction de logements neufs, la construction desdits logements locatifs, leur acquisition et amélioration, la transformation, à cet usage, de locaux ou la réalisation de logements-foyers à usage locatif.

L'octroi des subventions et prêts PLA est subordonné à la passation d'une convention entre le maître d'ouvrage et l'Etat qui ouvre droit, pour les locataires, à l'APL et fixe le loyer maximum autorisé.

Le local bénéficiant du prêt doit respecter des caractéristiques techniques et de prix et être attribué à des personnes physiques dont les revenus n'excèdent pas un plafond fixé par voie réglementaire.

d) Les intentions du Gouvernement

La mise en oeuvre des nouvelles règles de financement des PLA intervenue en 1988 s'est effectuée de manière satisfaisante.

Elles continueront à s'appliquer en 1990 sans modifications importantes autre que celle relative à l'ouverture du PLA à l'ancien.

● Il était initialement prévu de réaliser 65.000 PLA en 1990, à rapprocher du programme physique de 55.000 PLA de l'année précédente.

Par ailleurs, une mesure, encore à l'étude en matière d'accession à la propriété est désormais acquise dans le secteur locatif: 10.000 PLA seront consacrés à l'acquisition de logements anciens sans obligation de travaux, par des organismes HLM ou des associations agréées, qui permettront d'offrir aux ménages les plus défavorisés des niveaux de loyers adaptés à leurs revenus: 400 millions de francs seront consacrés en 1990 au financement de ce programme.

Globalement, les crédits consacrés au logement locatif social (y compris les 900 millions de francs rattachés par voie de fonds de concours), augmenteront de 18,6 % par rapport à 1989. Cette forte augmentation marque un renversement de tendance par rapport aux années antérieures.

● A la demande des députés socialistes, le Gouvernement a décidé, le 21 octobre dernier, au cours des débats budgétaires menés à l'Assemblée nationale, d'accroître la dotation PLA de droit commun à hauteur de 10.000 prêts supplémentaires, grâce aux "170 millions de francs de majoration de dépenses civiles en capital" (1) : 75.000 PLA seront donc financés en 1990, dont 10.000 dans la nouvelle version "sans travaux".

(1).CF. J.O. Assemblée nationale -Séance du 21 octobre 1989.
Déclaration de M. Michel Charasse, ministre du Budget.

III. LA POLITIQUE DE RENOVATION

A. LA FONGIBILITE PLA-PALULOS

1. La réforme du 1er janvier 1988

a) Le fonctionnement du dispositif

A compter du 1er janvier 1988, une importante réforme du financement du logement locatif social est intervenue : les crédits PLA-CDC pour la construction neuve ou l'acquisition-amélioration des logements locatifs à vocation sociale et les crédits PALULOS pour l'amélioration de ces mêmes logements sont regroupés sur une même ligne budgétaire "fongible" et délégués globalement aux autorités déconcentrées de l'Etat.

Les préfets de département reçoivent donc 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.

C'est également depuis le 1er janvier 1988 qu'a été réalisée la fusion de la PALULOS et de la subvention à l'amélioration de l'habitat et de la vie quotidienne dite "petits travaux" pour former une subvention PALULOS unique destinée à l'amélioration des logements locatifs sociaux (décret 87-1113 du 24 décembre 1987).

b) Les bénéficiaires de la subvention

Les bénéficiaires de la nouvelle subvention sont strictement les mêmes que ceux précédemment pour la PALULOS ou la subvention dite "petits travaux".

Il s'agit des organismes d'habitations à loyer modéré, des établissements publics à caractère administratif sous tutelle des collectivités locales et gestionnaires de logements, des communes ne disposant pas desdits établissements publics, des houillères de bassin, des sociétés d'économie mixte, des sociétés immobilières à

participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations, de la société immobilière du chemin de fer, des sociétés minières et immobilières gérant le patrimoine immobilier des mines de fer et des personnes morales propriétaires de cités familiales.

Les immeubles concernés doivent appartenir ou être gérés par ces bailleurs sociaux et respecter des règles d'ancienneté des logements.

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'APL. Comme précédemment, la convention doit être signée au plus tard à la date de la décision de subvention.

c) Les travaux subventionnables

Conformément à l'arrêté du 30 décembre 1987, ils sont de trois catégories principales :

- travaux ayant pour objet de mettre les logements en conformité avec les normes minimales d'habitabilité (NMH). Ces travaux concernent les logements achevés depuis au moins quinze ans, avec possibilité de dérogation accordée par le préfet ;

- travaux destinés à économiser l'énergie dans les logements et immeubles existants au 1er juillet 1981 ;

- travaux destinés à l'amélioration de l'habitat et de la vie quotidienne. Aucune règle spécifique d'ancienneté des logements n'est expressément prévue, sous réserve de certaines règles de non-cumul avec le PLA et les aides de l'ANAH.

La règle générale est une subvention d'un taux au plus égal à 20 % du coût prévisionnel des travaux, dans la limite de 70 000 francs par logement avec possibilité de dérogation du préfet. Le taux de la subvention peut être porté à 30 % pour des travaux d'amélioration de la sécurité, et dans le cas d'opérations très sociales ou d'opérations expérimentales.

Par ailleurs, une majoration exceptionnelle du taux de la subvention dans la limite de 40 % doit faciliter la réalisation d'opérations "lourdes", lorsque l'importance des travaux et les caractéristiques sociales le justifient, afin d'obtenir un loyer après travaux compatible avec la solvabilité des locataires.

2. Le bilan de la réforme

Le bilan de la réforme fait apparaître un accroissement notable de la part de la réhabilitation par rapport à la construction neuve. On constate cette évolution dans la totalité des régions et la quasi-totalité des départements.

A l'échelon national, le rapport PLA/PALULOS est passé de 63,2 %/36,8 % en 1987 à 53 %/47 % en 1988, soit une progression d'environ dix points de la réhabilitation (en montant de subvention).

La tendance pour l'année 1989 devrait confirmer cette évolution.

3. Les perspectives attendues

Le Gouvernement porte une appréciation très positive sur cette réforme, qui a accordé aux services extérieurs de l'Etat (Directions départementales de l'équipement) des marges de manoeuvre leur permettant d'élaborer, en liaison avec leurs partenaires du mouvement HLM, de véritables politiques locales de l'habitat adaptées aux réalités.

En 1989, la fongibilité a été étendue aux crédits de surcharge foncière donnant ainsi, aux services locaux, des responsabilités élargies en matière de localisation des opérations PLA.

Pour 1990, compte tenu de la priorité affichée pour la réhabilitation du parc HLM d'ici à 1995, l'hypothèse de répartition envisagée est de l'ordre de 50 % pour le PLA et 50 % pour la PALULOS.

CONSTRUCTION ET AMELIORATION DE L'HABITAT LOCATIF SOCIAL

COMPARAISON 1989-1990

(en Millions de francs)

	1989		1990		Evolution en %	
	Autorisations de programme	Crédits de paiement	Autorisations de programme	Crédits de paiement	Autorisations de programme	Crédits de paiement
Construction et amélioration de l'habitat locatif social	4 837,50	5 920,50	4 837,50*	5 932,00*	-	+ 0,2 %
Opérations antérieures au 31/12/1987 65.48/01	-	-	-	-	-	-
PLA + PALULOS 65.48/10 + Surcharge foncière	4 837,50	5 920,50	4 837,50*	5 932,00*	-	+ 0,2 %

Les comparaisons sont effectuées entre la loi de finances initiale 1989 et le projet de loi de finances 1990. Les crédits de paiement comprennent les services votés et les mesures nouvelles.

(*) Il est prévu d'abonder à hauteur de 900 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement les crédits de la ligne fongible en 1990. Les crédits n'ont pas été pris en compte dans ce tableau.

B. LA REHABILITATION DES LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

Le Gouvernement entend intensifier en 1990 l'effort initié dès juin 1988 en faveur du logement social et des quartiers dégradés.

En conséquence, 500 millions de francs de crédits supplémentaires par rapport à la dotation de 1989 seront consacrés à la réhabilitation sur crédits PALULOS, permettant une nette accélération du programme : les logements améliorés seront au nombre de 200.000 à compter de 1990 par rapport à un rythme annuel de l'ordre de 160.000 actuellement. Cette action correspond à la volonté annoncée par le Président de la République de réhabiliter un million de logements HLM en cinq ans.

Par ailleurs, les crédits consacrés en 1990 à la résorption de l'habitat insalubre (RHI) en progression de 23 % en 1990 par rapport à leur niveau de 1989, permettront d'accroître les actions de suppression de bidonvilles, tout particulièrement dans les départements d'outre mer et éviteront la formation de nouveaux îlots de pauvreté, notamment dans l'habitat très ancien situé au coeur des villes.

C. L'AMELIORATION DE L'HABITAT

AIDES A L'AMELIORATION DE L'HABITAT (HORS PALULOS)

COMPARAISON 1989-1990 (1)

(en Millions de francs)

	1989		1990		Evolution en %	
	Autorisations de programme	Crédits de paiement (2)	Autorisations de programme	Crédits de paiement (2)	Autorisations de programme	Crédits de paiement (2)
Prime à l'amélioration de l'habitat	468,80	462,00	469,00	469,00	-	+ 1,5 %
Opérations programmées	16,10	17,25	9,00	11,00	- 44,0 %	- 36,2 %
Restauration lourde	1,75	1,50	2,00	2,00	+ 14,2 %	+ 33,3 %
Réhabilitation de l'habitat insalubre	101,73	69,00	125,00	110,00	+ 22,9 %	+ 59,4 %
Subvention d'investissement à l'ANAH	1 900,00	1 090,00	1 700,00	1 887,00	- 10,5 %	+ 73,1 %
TOTAUX	2 488,38	1 639,75	2 305,00	2 479,00	- 7,4 %	+ 51,2 %

(1) Les comparaisons sont effectuées entre la loi de finances initiale pour 1989 et le projet de loi de finances pour 1990.

(2) Services votés + mesures nouvelles.

1. L'activité de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)

a) Une demande en hausse

L'activité de l'ANAH, au cours de l'année 1988, se caractérise par une croissance des engagements de subvention par rapport à 1987, soit + 9,9 % pour le total des subventions engagées (parc ancien et parc récent) et + 15 % pour le parc ancien. Pour 1987, la croissance constatée des engagements avait déjà été de près de 7 % par rapport à l'année précédente.

En 1988, les délégations locales ont agréé plus de 44 900 dossiers concernant 96 500 logements dans le parc ancien et 50 000 en parc récent, dans lesquels 6 milliards de francs de travaux ont été exécutés.

Pour 1989, le budget de l'ANAH, initialement de 1,9 milliard de francs en autorisations de programme, avait été accru de 67 millions par décision modificative.

Le montant des demandes non satisfaites au 31 décembre 1988 peut être évalué à environ 500 millions de francs. Pour 1989, la présence de files d'attente importantes laisse présager que la demande de subventions restera nettement supérieure aux possibilités d'engagement de l'Agence.

b) Un budget maintenu

Pour 1990, les travaux d'évaluation de l'impact des aides à la réhabilitation ont fait apparaître une plus faible efficacité des subventions ANAH comparée à celle de la PALULOS : le taux moyen de subvention constaté est de 31 % dans le cas de l'ANAH contre 22 % dans celui de la PALULOS.

En conséquence, il est apparu possible de procéder, à la fois, à une plus forte modulation des aides (en augmentant le taux en faveur des bénéficiaires disposant des ressources les plus modestes) et à une baisse du taux moyen de subvention.

C'est pourquoi le Gouvernement avait initialement fixé à 1,7 milliard la dotation pour 1990 en estimant qu'elle permettrait quand même de financer un nombre d'opérations au moins équivalent à celui de 1989. Ce recul de 200 millions a été très âprement contesté

à l'Assemblée nationale. Il a notamment suscité le dépôt d'un amendement (1) majorant de 30 millions de francs les crédits accordés à l'ANAH, gagé par une réduction, à due concurrence, des crédits de paiement proposés pour les PAP.

A l'issue de la seconde délibération du projet de loi de finances, a finalement été décidé l'octroi de 200 millions de crédits supplémentaires à l'ANAH, ce dont votre rapporteur ne peut que se féliciter.

2. La prime à l'amélioration de l'habitat (PAH)

a) Les caractéristiques générales de la PAH

La PAH est accordée aux propriétaires occupants de logements anciens de plus de vingt ans, sous conditions de ressources, soit 70 % du plafond PAP, avec possibilité de dérogation dans la limite de 100 % du plafond pour les personnes handicapées.

Un arrêté d'avril 1988 a porté à 85 % du plafond PAP le plafond de ressources applicables aux occupants de logements situés dans une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) 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.

Elle est accordée aux taux de 20 % du coût des travaux dans la limite d'un plafond de subvention de 14 000 francs. Ce taux est porté à 25 % dans la limite du plafond de subvention de 17 500 francs lorsque le logement se trouve dans une opération programmée d'amélioration de l'habitat ou un programme d'intérêt général.

b) Le bilan de l'expérience de recentrage social de la prime

La PAH a fait l'objet depuis mai 1987 d'un recentrage social, expérimenté dans quinze départements (Charente-Maritime, Creuse, Doubs, Gard, Gers, Loire, Meurthe-et-Moselle, Nièvre, Nord, Orne, Ile-et-Vilaine, Paris, Seine-Maritime, Essonne, Rhône) avec

(1) *Amendement de M. Guy Malandain, retiré au cours des débats*
CF J.O. Assemblée nationale Débats séance des 30 et 31 octobre 1989.

pour objectif essentiel d'en améliorer l'efficacité économique et sociale, par deux moyens :

● par une meilleure solvabilisation des personnes les plus démunies grâce à une majoration de la subvention qui peut atteindre 35 % du montant des travaux dans la limite d'une dépense subventionnable de 70 000 francs par logement pour les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures à 50 % des plafonds PAP. Il appartient aux comités départementaux de l'habitat de définir la politique à adopter en fonction des priorités locales ;

● par une plus grande souplesse et une meilleure maîtrise des travaux grâce à la suppression de l'exigence de la mise aux normes d'habitabilité totale des logements et à la généralisation d'une subvention calculée au pourcentage. Existe désormais la possibilité de choix de la nature des travaux et de leur rythme de réalisation, par les bénéficiaires, en fonction de l'urgence des travaux et de leurs possibilités financières. Les travaux réalisés peuvent être étalés dans le temps et faire l'objet de primes successives dans la limite d'un montant maximum.

Les mesures expérimentales ont atteint leur objectif de recentrage social en permettant aux propriétaires occupants les plus défavorisés la réalisation de travaux de première nécessité, sans se traduire par un surcoût budgétaire substantiel, compte tenu de la baisse observée du montant moyen des travaux réalisés. Près des deux tiers des bénéficiaires de la PAH sont des personnes à ressources modestes inférieures à 50 % du plafond du prêt aidé à l'accession à la propriété (PAP), au profit desquelles, dans 71 % des cas, la subvention est majorée au taux de 35 %.

La généralisation des mesures expérimentales, en 1989, va dans le sens du renforcement de l'efficacité sociale de la PAH.

IV. LE SECTEUR DES HLM

A. LA SITUATION FINANCIERE DES ORGANISMES D'HLM

1. Des difficultés anciennes en voie d'amélioration

Au début des années 1980, sont apparus les premiers signes d'une dégradation de la situation financière des organismes d'HLM, les offices connaissant, en particulier, de graves problèmes pouvant mettre en péril l'existence même de certains d'entre eux.

C'est dans ce contexte de difficultés croissantes que les gouvernements ont pris, à partir de 1982, un certain nombre de mesures particulières ou générales destinées notamment à renforcer les fonds propres et à alléger l'endettement des organismes.

Bien que certains cas demeurent préoccupants, du fait de circonstances particulières, il apparaît aujourd'hui, à l'analyse des comptes des offices publics et des sociétés anonymes d'HLM, que leur situation financière a marqué un net redressement caractérisé par un renforcement simultané de la structure financière, de la rentabilité et de la trésorerie des organismes.

2. Des perspectives qui demeurent préoccupantes

Pour l'avenir se pose un certain nombre de questions, des facteurs lourds risquant de contrarier cette évolution favorable ; elles tiennent au poids de la charge financière, à l'augmentation des impayés et à la vacance. De plus, certaines simulations ont montré que le coût de l'amélioration et de l'entretien du patrimoine sera élevé et pèsera sur la situation financière des organismes.

Devant ce constat et outre la mesure générale de réaménagement de la dette déjà mise en oeuvre, deux actions s'imposent pour conforter la situation des organismes : d'une part, une amélioration de leur structure financière par le renforcement de leurs fonds propres que ce soit de façon interne (amélioration des résultats) ou de façon externe (par augmentation du capital et/ou par rapprochement entre organismes d'HLM) ; d'autre part, l'amélioration constante de leur gestion qui doit leur permettre

d'équilibrer leur exploitation mais surtout de poursuivre leur action de bailleur social et leur activité de constructeur.

B. LES MESURES PRISES EN FAVEUR DES ORGANISMES D'HLM

1. Les dispositifs mis en oeuvre

Depuis 1985, une série de procédures a été mise en place pour venir en aide aux organismes HLM connaissant des difficultés financières.

- Une procédure "d'aide aux offices en difficulté", qui s'est achevée en 1982, a permis de renforcer les fonds propres de 36 offices qui ont fait l'objet de plans de redressement financés à hauteur de 135 millions de francs.

- Une procédure engagée en 1986 pour une durée de cinq années a été définie concernant les organismes satisfaisant simultanément à trois conditions : endettement PLA important, situation financière tendue, gestion suffisamment rigoureuse. La caisse de garantie du logement social a versé, à ce titre, 249 millions de francs puis 311 et 265 respectivement en 1986, 1987 et 1988. Les montants concernant 1989 et 1990 ne sont pas encore déterminés. L'aide globale a bénéficié à 81 organismes HLM dont 21 offices, 46 sociétés anonymes et 14 sociétés d'économie mixte.

- Une procédure "à caractère exceptionnel" concernant uniquement l'année 1987 qui ne comportait pas de seuil chiffré d'exclusion mais se fondait sur l'évolution de la situation financière et sur la politique des loyers suivie par l'organisme HLM : 270 organismes ont ainsi bénéficié de cette aide pour un montant de 115 millions de francs.

- Une procédure "d'aide complémentaire immédiate" concernait uniquement l'année 1988, inscrite dans le cadre des mesures en faveur du logement social et des quartiers prises en 1988. La caisse de garantie du logement social (CGLS) a commencé, début 1989, l'instruction des dossiers et l'aide totale susceptible d'être versée n'est pas connue à ce jour. On peut estimer à 15 % près qu'elle sera de l'ordre de 200 millions de francs et qu'elle concernera au plus deux cents organismes.

2. Les orientations envisagées

Les orientations prévues résultent de l'application des décisions adoptées par le Conseil des ministres du 8 juin 1988 concernant les mesures immédiates en faveur du logement social et des quartiers dégradés :

a) Le réaménagement structurel de la dette PLA

Le réaménagement de la dette des organismes HLM a été décidée pour leur permettre de modérer la hausse des loyers et d'accroître leur effort d'entretien. Les premiers effets de ces mesures datant de mars 1989, il n'est pas possible d'établir aujourd'hui un bilan, mais le mécanisme de réaménagement, et les économies qui en résulteront pour les organismes HLM, sont les suivants :

- tous les organismes HLM et SEM ayant contracté des prêts PLA à taux fixe entre 1978 et 1984 bénéficieront du réaménagement de leur dette ;

- le refinancement sera mis en oeuvre progressivement sur une période de cinq ans, s'achevant en 1993 ;

- le coût total du refinancement, qui est égal à l'allègement de charges sur l'ensemble de la période 1989 à 2018, est évalué à 75 milliards de francs. Il s'agit d'un coût croissant passant de 70 millions de francs en 1989 à 900 millions de francs en 1994, premier exercice de plein effet du refinancement, et qui progresse ensuite chaque année d'environ 250 millions de francs. Ce coût correspond à une baisse des excédents issus de la gestion des ressources du livret A qui sont reversés au budget de l'Etat.

b) L'aide complémentaire immédiate à certains organismes HLM

Le Gouvernement a décidé, début 1989, d'affecter à la CGLS une somme de 1,2 milliard qui sera consacrée, sur une période à déterminer, à compléter l'effet du réaménagement structurel de la dette précitée dont le plein impact n'interviendra qu'en 1993. Les modalités de répartition et de distribution de cette aide sont en cours de mise au point et seront vraisemblablement arrêtées au plus tard au début de l'exercice prochain par le conseil d'administration de la CGLS.

C. L'ACCORD CADRE DU 2 JUIN 1989

1. Le contenu de l'accord

a) *Les objectifs de l'accord*

Un accord cadre national a été signé en juin dernier entre l'Etat et les fédérations d'organismes d'HLM.

Les ambitions du Gouvernement en matière de logement social apparaissent clairement dans les thèmes d'actions retenus par cet accord. Ceux-ci s'attachent, en effet, à l'accueil des plus démunis, à la qualité du service rendu aux habitants, notamment en matière d'entretien, à la participation des organismes HLM aux politiques de la ville et, surtout, à la réhabilitation du parc d'ici 1995.

Cet accord national trouvera sa pleine signification dans une démultiplication au niveau local. Chaque organisme pourra passer avec l'Etat, au niveau local, un accord formalisant des engagements réciproques sur ces sujets, ainsi que sur les équilibres économiques et financiers, et notamment les politiques des loyers.

La formule contractuelle retenue vise à renforcer les relations entre les services de l'Etat et les organismes dans le cadre d'une approche pluri-annuelle.

b) *Le calendrier prévisionnel*

Le calendrier retenu était le suivant :

● **Lancement d'une phase d'expérimentation dès le mois de juillet :**

~~Les différentes questions évoquées précédemment ne peuvent trouver une réponse appropriée qu'à partir d'une analyse, sur le terrain, de situations contrastées.~~

Cette expérimentation devait être effectuée avec des organismes pilotes et suivie par un groupe de travail national composé des fédérations de l'Union des HLM et de l'administration.

● **Utilisation des premiers enseignements en octobre**

Les premiers enseignements tirés du travail effectué sur le terrain devraient permettre au mouvement HLM de commencer à tirer les conséquences du dispositif souhaité ; le groupe de travail

pourra continuer à approfondir certaines questions (bilan social, projet social, ville, qualité...)

● **Mise en oeuvre de l'accord cadre à partir du mois de novembre**

2. Le financement envisagé

a) L'estimation des besoins de logements locatifs sociaux par le secteur des HLM

Les besoins en logements sociaux, évalués à 350.000 nouveaux logements chaque année par les organismes d'HLM, ne trouvent plus guère de réponse, que ce soit dans le patrimoine locatif privé, qui tend à diminuer, ou par accession sociale à la propriété, dont les programmes baissent régulièrement depuis six ans.

Le secteur des HLM a donc émis le souhait d'un renversement de la tendance observée ces dernières années, notamment par un programme plus ambitieux en matière de prêts locatifs aidés, la mise en oeuvre d'une politique de réhabilitation du parc et la conduite d'un effort accru en faveur de l'entretien des locaux actuellement occupés.

L'octroi d'un complément de 10.000 PLA, au cours des débats budgétaires pour 1990 à l'Assemblée nationale, et l'engagement des pouvoirs publics d'assurer l'achèvement de la réhabilitation du parc à échéance de 1995 donne donc, au moins pour partie, satisfaction à la requête du secteur des HLM.

b) Le financement par voie de fonds de concours

Le Gouvernement a annoncé un effort budgétaire supplémentaire de 900 millions de francs en faveur du secteur du logement locatif social, qui sera financé par un fonds de concours dont l'alimentation n'est pas précisée.

Il semble que l'on s'oriente désormais vers un dépôt obligatoire de la trésorerie des organismes d'HLM sur le Livret A des caisses d'épargne, dépôt qui, placé par la Caisse des dépôts et consignations, générerait un bénéfice qui pourrait alimenter ce fonds de concours en transitant par le Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne.

Le secteur des HLM considère, dans ce cas, qu'il ne s'agit plus à proprement parler, d'un effort supplémentaire de l'Etat

puisque les fonds ainsi activés ne figurent pas au titre des autorisations de programme proposées par la loi de finances et soumises à l'approbation du Parlement.

En outre, cette formule présenterait l'inconvénient, d'une part, de ne pas contribuer à l'alimentation du secteur social s'il s'agit de placements Livret A, d'autre part, de priver les HLM d'une ressource importante : en effet, les produits de la trésorerie servent déjà, actuellement, à équilibrer les comptes des organismes, donc éviter une certaine pression sur les hausses de loyer.

Votre rapporteur se propose de questionner le Gouvernement au cours du débat public sur ce point.

o

o o

La commission des Affaires économiques et du Plan s'est réunie le 22 novembre 1989 pour examiner les crédits destinés au logement dans le projet de budget pour 1990.

A l'issue d'un large débat au cours duquel ont été évoquées notamment les dotations supplémentaires accordées au logement social lors de l'examen de la loi de finances à l'Assemblée nationale, la commission des Affaires économiques et du Plan a émis un avis favorable à l'adoption de ces crédits.