

N° 85

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 14

EQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORT ET MER

I. - Urbanisme, logement et services communs

Rapporteur spécial : M. Ernest CARTIGNY

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguine, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Guetschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 22), 1640 (tome VII) et T.A. 389.
Sénat : 84 (1990-1991).

Lois de finances. - Urbanisme - Logement - Services communs.

SOMMAIRE

	Pages
	-
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
CHAPITRE I : PRESENTATION DES CREDITS	11
I - LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE L'URBANISME, DU LOGEMENT ET DES SERVICES COMMUNS POUR 1991	11
A. LES DEPENSES ORDINAIRES	12
B. LES DEPENSES EN CAPITAL	12
II - LES PRINCIPALES ACTIONS	13
A. LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION	13
B. L'URBANISME ET LES PAYSAGES	14
C. L'ARCHITECTURE	15
D. LA CONSTRUCTION	15
E. LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SOUTIEN	16
III - LA GESTION DES DOTATIONS EN 1989 ET 1990	17
A. LA GESTION DES CREDITS DE 1989	17
B. LA GESTION DES CREDITS DE 1990	22

CHAPITRE II : LOGEMENT : UN DESENGAGEMENT PROGRESSIF DE L'ETAT ?	27
I - LES MUTATIONS DANS LE FINANCEMENT DU LOGEMENT AU COURS DES ANNEES 80	28
A. LES DESEQUILIBRES QUI AFFECTENT LES CIRCUITS TRADITIONNELS	28
1. Le livret A et le financement du logement social	28
2. L'épargne-logement	31
3. Le "1 % logement"	32
B. LE ROLE GRANDISSANT DU SECTEUR BANCAIRE	34
1. Le développement rapide du mouvement de bancarisation	34
2. Les effets du mouvement de bancarisation	36
3. Les risques de déséquilibre sur le marché du logement	41
C. LA RECHERCHE DE TECHNIQUES BANCAIRES ADEQUATES	42
II - LA POLITIQUE DU LOGEMENT EN QUESTION	45
A. LA STAGNATION DES AIDES DE L'ETAT	49
1. La régression des aides à la pierre en métropole	49
a) Les prêts aidés en accession à la propriété (PAP)	49
b) Les prêts locatifs aidés (PLA) et les primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS)	60
c) Les autres aides à la pierre : l'amélioration-rénovation dans le secteur privé	62
2. La décélération du rythme de progression des aides à la personne malgré l'augmentation du nombre des bénéficiaires	63
B. L'AMENAGEMENT DES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LA POLITIQUE DU LOGEMENT	66
1. L'abandon de l'objectif d'aide à la construction ?	66
2. La mise en place d'une priorité au secteur très social	69
III - VERS UNE REDEFINITION DU ROLE DE L'ETAT	73
A. LES ENJEUX ECONOMIQUES ET SOCIAUX DES EVOLUTIONS EN COURS	73
1. Tableau succinct de la situation du logement en France	73
2. Le jeu des modes de régulation sur le marché du logement et leurs effets prévisibles	81

B. REORIENTER L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS	85
1. Créer un environnement favorable à l'investissement immobilier	85
a) L'accroissement de l'offre foncière	85
b) Une politique fiscale d'incitation	88
2. Mieux utiliser les instruments de l'aide à la pierre	97
CHAPITRE III : L'URBANISME ET LES PAYSAGES	101
I - LA POLITIQUE DE LA VILLE : UNE DEMARCHE BIENVENUE MAIS DES MODALITES DE REALISATION CRITIQUABLES	102
II - LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN 1990 ET 1991	103
CHAPITRE IV : L'ARCHITECTURE	111
CHAPITRE V : LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SOUTIEN	115
ARTICLE RATTACHE (Article 88)	117
MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN DEUXIEME LECTURE	119

PRINCIPALES OBSERVATIONS

PREMIERE OBSERVATION

L'action en faveur du logement social a été présentée, lors de la préparation du budget, comme une action prioritaire pour 1991. Les dépenses consacrées à la construction représentent ainsi les deux tiers des dépenses ordinaires et crédits de paiement et plus de 90 % des autorisations de programme du budget de l'urbanisme, du logement et des services communs.

Au-delà des déclarations d'intention force est de constater que la dotation des chapitres relatifs au logement ne progresse que de 0,3 % par rapport aux crédits votés pour 1990.

En outre, la hausse de 9 % des autorisations de programme n'est qu'apparente. En effet, le chapitre 65-48 "Construction, amélioration de l'habitat" devait être abondé en cours d'exercice par une ressource de 900 millions de francs prélevée sur fonds de concours.

Un montant de 700 millions de francs sera effectivement porté en abondement au chapitre 65-48 mais selon des modalités révisées : 400 millions de francs sont d'ores et déjà inscrits au titre du décret d'avance du mois de septembre, le reliquat devant provenir du fonds de concours créé par le décret n° 90-828 du 20 septembre 1990 et alimenté par la rémunération des livrets A-HLM.

Dans ces conditions, la progression réelle des autorisations de programme relatives au logement s'établit à +3,1 %, la dotation du chapitre 65-48 subissant une contraction de -3,4 %.

L'appréciation de ce budget, notamment des dépenses consacrées à la construction, doit donc être quelque peu nuancée. Son analyse révèle en effet des évolutions contrastées.

SECONDE OBSERVATION

La lente disparition de l'accession sociale à la propriété atteint un nouveau palier dans le projet de budget pour 1991. Le nombre de prêts aidés d'accession à la propriété attendu est, en effet, de 40.000 contre 50.000 prévus en 1990. Encore faut-il tenir compte du fait que le niveau actuel de la consommation des P.A.P. s'établit à 30.000 unités pour cette année. Il est donc vraisemblable que les 40.000 P.A.P. budgétés pour 1991 seront en fait sous-consommés.

Le phénomène de sous-consommation est largement dû, cette année, à l'introduction des nouvelles règles relatives à la quotité de l'apport personnel des accédants figurant dans les dispositions du décret du 17 février 1990 (obligation d'un apport personnel de 10 %).

Le nombre des P.A.P. devrait être encore affecté à la baisse dans les années à venir à la suite de la décision, prise au mois d'avril 1990, de concentrer les ressources dégagées sur le livret A des caisses d'épargne sur le seul logement locatif (Directive adressée par la direction du Trésor à la Caisse des dépôts et consignations, sur le tableau des emplois-ressources).

Enfin, la mise en place d'un nouveau système de prêts conventionnés, accompagné d'une aide à la personne adaptée, destiné à financer l'achat de logements anciens sans obligation de travaux, constitue une expérience intéressante. Les 20.000 opérations prévues devraient, notamment, permettre de résorber une petite partie du parc des logements vacants. Toutefois, il est clair que le recours à une mobilisation de ces logements ne saurait constituer pour l'accroissement de l'offre, un substitut durable à un effort de construction supplémentaire.

TROISIEME OBSERVATION

Le maintien au niveau de 1990 des actions en faveur du secteur locatif social (65.000 prêts P.L.A. de droit commun, 10.000 P.L.A. dits "d'insertion", 200.000 logements H.L.M. rénovés) appelle une appréciation positive.

Toutefois, l'expansion assez lente du logement locatif social ne suffit pas à compenser le désengagement de plus en plus accéléré des bailleurs du parc locatif privé. Celle-ci semble d'ailleurs appelé à se poursuivre compte-tenu des inégalités de traitement fiscal dont sont frappés les placements immobiliers.

Votre rapporteur exprime ses craintes les plus vives à l'égard de l'article 16 du projet de loi de finances relatif à la réduction du montant de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers et de l'article 71 portant aménagement du régime d'imposition des plus-values immobilières des particuliers.

QUATRIEME OBSERVATION

Les budgets du logement devaient permettre, jusqu'à une période récente, la poursuite d'un objectif de solvabilisation quasi-générale de la demande (aides à l'investissement, aides à la personne auxquelles s'ajoutaient les aides fiscales). Le budget demandé pour 1991 prolonge et amplifie l'effort de recentrage des aides, entamé à la fin des années 1980, en faveur des seules interventions sociales :

- la contribution de l'Etat au financement des aides à la personne ne progresse plus que de 3,1 % (+ 7,6 % en 1990). La stabilisation, d'ailleurs souhaitable, des aides au logement devrait intervenir à l'horizon 1993 avec le bouclage définitif des aides au parc locatif dans son ensemble (social et privé).

- Le taux d'évolution légèrement positif de cette année traduit la stagnation de l'A.P.L.-P.A.P. et l'extension des aides à tous les locataires de la région parisienne sous seule condition de ressources.

- les mêmes remarques s'appliquent à l'aide à la pierre (voir les deuxième et troisième observations).

- le recentrage des aides en faveur d'interventions sociales ciblées sur les catégories les plus démunies est particulièrement sensible dans les nouvelles conditions de participation de l'A.N.A.H. aux actions de rénovation dans le parc privé et dans les modalités d'intervention du Fonds social urbain définies par le Comité interministériel de la ville (C.I.V.).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 7 novembre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen des crédits du budget de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (I - Urbanisme, Logement et Services Communs) pour 1991 et de l'article 88 rattaché sur le rapport de M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial.

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial, a indiqué que le budget de la section Urbanisme, logement et services communs s'élevait en moyens de paiement à 60,2 milliards de francs, soit une progression faible, de l'ordre de 1,6 % en francs courants. A ce sujet, il a relevé la contradiction entre l'objectif, affiché par le Gouvernement, de favoriser en 1991 l'action en faveur du logement social et la réalité des dotations, en très légère augmentation.

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial, a souligné qu'en outre la progression des autorisations de programme relatives à l'action construction-logement était exagérée dans la présentation faite par le ministère de l'équipement: celle-ci ne tient, en effet, pas compte du très fort montant des abondements, survenus au cours de l'exercice 1990, ayant pour effet de minorer la progression en 1991.

Le rapporteur spécial a ensuite exposé l'évolution des conditions de financement du logement et notamment les effets de la décollecte de l'épargne déposée sur livret A. Il a par ailleurs déploré l'absence de réflexion, au niveau gouvernemental, sur l'avenir des prêts aidés d'accession à la propriété; il a constaté en effet l'effondrement du nombre de prêts d'accession à la propriété (P.A.P.) sur la décennie écoulée et s'est étonné du double langage de l'exécutif qui continue d'affirmer sa volonté de maintenir cette forme d'aide à la pierre.

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial, a, en conséquence, demandé à la commission l'approbation d'un amendement tendant à la réduction des crédits inscrits en crédits de paiement et en autorisations de programme sur la ligne consacrée aux P.A.P.

Après avoir présenté les autres évolutions significatives affectant les crédits du logement, notamment l'extension de l'allocation-logement à tous les habitants de la région parisienne, sous seule condition de ressources, M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial, a insisté sur les aspects fiscaux du problème et regretté que le plafonnement des dépenses ne soit pas compensé par un aménagement adéquat de la fiscalité immobilière.

Il s'en est suivi un large débat auquel ont pris part MM. Jacques Oudin, Jean Clouet, Emmanuel Hamel, Paul Loridant, Henri Goetschy, Christian Poncelet, président, et Maurice Blin.

En réponse aux différents intervenants et notamment à M. Christian Poncelet, président, qui s'alarmait de la disparition annuelle de 90.000 logements locatifs privés, M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial, a rappelé son hostilité à toute aggravation de la fiscalité immobilière et souligné que la partie la plus contestable de la politique du logement se trouvait, en effet, dans la réduction de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers et dans l'allongement de la période de taxation des plus-values proposés dans la première partie du projet de loi de finances.

La commission a ensuite adopté, sans modification, l'article 88 rattaché, puis elle a procédé à l'examen de l'amendement proposé par M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial, tendant à réduire les crédits inscrits au Titre VI du budget de l'équipement, logement, transports et mer de 725 millions de francs en autorisations de programme et de 413 millions de francs en crédits de paiement.

En définitive, la commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de l'urbanisme, du logement et services communs pour 1991.

CHAPITRE I

PRESENTATION DES CREDITS

I. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE L'URBANISME, DU LOGEMENT ET DES SERVICES COMMUNS POUR 1991

Les crédits demandés au titre de l'Urbanisme, du logement et des services communs, au sein du budget de l'Équipement, du logement, des transports et de la mer (I - Urbanisme, logement et services communs), atteignent, pour 1991 (dépenses ordinaires et crédits de paiement), 60,2 milliards de francs, soit une hausse de 1,6 % en francs courants par rapport au budget voté de 1990 et, compte tenu de la progression des prix prévue pour 1991 (+ 2,8 %), une diminution de 1,2 % en francs constants.

Nature des crédits (en millions de francs)	Budget voté de 1990	Loi de finances initiale pour 1991	Variation 1990/1991 (en %)
Dépenses ordinaires	39.181,2	40.828,6	+ 4,2
Dépenses en capital (crédits de paiement)	20.064,6	19.362,4	- 3,5
Total	59.245,8	60.191,0	+ 1,6

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires, qui représentent près de 68 % des crédits de l'urbanisme, logement et services communs (contre 66 % en 1990), **progressent (+ 4,2 %) en francs courants**, soit une hausse de 1,4 % en francs constants.

Au sein de ces dépenses, les **moyens des services (titre III)** atteignent 19 milliards de francs pour 1991, soit un accroissement de 4,5 % en francs courants par rapport au budget voté de 1990.

Quant aux **interventions publiques (titre IV)**, elles s'élèvent à 21,8 milliards de francs, en raison d'un accroissement de 4 % en francs courants.

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Pour 1991, elles représentent 19,3 milliards de francs en crédits de paiement, soit une **baisse de 3,5 % en francs courants** par rapport au budget voté de 1990. En revanche, les autorisations de programme correspondantes augmentent de 9 %, soit 14,3 milliards de francs au lieu de 13,1 milliards de francs.

Les **investissements exécutés par l'Etat (titre V)**, qui ne constituent qu'une faible part des dépenses en capital, disposent de 265,5 millions de francs en crédits de paiement, soit une **baisse de 3 % en francs courants**. Les autorisations de programme correspondantes augmentent pour leur part de 13,1 % à 304,5 millions de francs.

Les **subventions d'investissement accordées par l'Etat (titre VI)** connaissent une **baisse de 3,5 % en francs courants** en crédits de paiement (19,1 milliards de francs au lieu de 19,8). En sens inverse, les autorisations de programme s'accroissent de 8,9 %, à 14 milliards de francs.

II. LES PRINCIPALES ACTIONS

Action	Crédits demandés (en millions de francs)	Importance de chaque action (en %)	Variation par rapport à 1980 (en %)
I - Dépenses ordinaires et crédits de paiement			
Moyens de l'administration (1)	18.333,1	30,5	+ 4,6
Urbanisme et paysages	629,9	1,0	- 0,5
Architecture	151,8	0,3	+ 4,7
Construction	40.203,1	66,8	+ 0,3
Actions d'accompagnement et de soutien (2)	873,1	1,4	+ 2,9
Total I	60.191,0	100,0	+ 1,6
II - Autorisations de programme			
Moyens de l'administration (1)	60,5	0,4	+ 28,7
Urbanisme et paysages	728,5	5,1	+ 7,6
Architecture	37,7	0,2	+ 8,6
Construction	13.264,1	92,6	+ 9,1
Actions d'accompagnement et de soutien (2)	238,4	1,7	+ 6,2
Total II	14.329,2	100,0	+ 9,0

(1) Personnels, frais d'administration générale, modernisation de la gestion, recrutement et formation.

(2) Actions économiques et professionnelles, cartographie nationale, recherche et actions spécifiques.

A. LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION

Outre des mesures acquises et ajustements divers, leur évolution traduit :

- la prise en charge par le compte de commerce "Opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement" des dépenses liées à la rémunération des ouvriers des parcs et ateliers. Cette mesure concerne 6.275 emplois ;

- le transfert de 675 emplois au budget des Services du Premier ministre (V - Environnement) ;

- le transfert des crédits de fonctionnement correspondants (- 57,5 millions de francs) ;

- l'inscription d'une dotation de 368,4 millions de francs destiné à différents chapitres de la quatrième partie du titre III : matériel et fonctionnement des services, imputée antérieurement sur la section II : Transports intérieurs sous-section 2 : Routes du budget de l'Équipement, du logement, des transports et de la mer, pour tenir compte de la nature réelle de la dépense.

B. L'URBANISME ET LES PAYSAGES

En légère diminution en dépenses ordinaires et crédits de paiement (- 0,5 %), les crédits relevant de cette action progressent de 7,6 % en autorisations de programme.

Les crédits de paiement afférents à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques de l'État en matière d'urbanisme et d'utilisation de l'espace, au titre des missions assumées par l'État aux termes de la loi du 7 janvier 1983, subissent une contraction de 5,4 millions de francs (- 16 %).

Les subventions accordées par l'État aux syndicats d'agglomération nouvelle pour le financement des équipements diminuent également, tant en crédits de paiement (- 24,3 millions de francs) qu'en autorisations de programme (- 11,7 millions de francs), cependant que les autres composantes de la dotation globale d'équipement des agglomérations nouvelles (subventions pour la construction des collèges et subventions pour la construction des lycées) restent à peu près stables. Les crédits inscrits au chapitre 65-06 passent donc de 202 millions de francs à 178,3 millions de francs.

Les crédits de paiement relatifs à l'aménagement du cadre de vie urbain et aux interventions dans les sites, abords, paysages et secteurs sauvegardés connaissent une diminution de l'ordre de 20,4 millions de francs. Celle-ci affecte plus spécialement les subventions accordées aux organismes publics et aux particuliers pour la réalisation de travaux touchant la protection du patrimoine et du paysage dans les secteurs sauvegardés et autres espaces bénéficiant d'une protection particulière, qui passent de 28,7 millions de francs à 20,8 millions de francs.

En revanche, la forte progression des crédits inscrits au chapitre 67-10 "Développement social urbain" résulte de

l'inscription sur la ligne afférente aux dépenses du Fonds social urbain d'une somme de 398,4 millions de francs en autorisations de programme (+ 15,5 %) et de 233,4 millions de francs en crédits de paiement (+ 24,8 %). En outre, il est créé sous ce chapitre une ligne nouvelle "Développement social des quartiers", destinée à accueillir, dès le début de 1991, l'ensemble des crédits consacrés par les autres ministères à la politique de la ville.

C. L'ARCHITECTURE

La progression de 4,7 % des crédits consacrés à l'architecture est essentiellement imputable à une mesure nouvelle de 5 millions de francs destinée à l'amélioration des conditions de fonctionnement des écoles d'architecture et à l'augmentation de 31 % des allocations de bourses qui passent de 16,1 millions de francs à 21,1 millions de francs en 1991.

La progression des autorisations de programme est due notamment à la construction d'une nouvelle école d'architecture à Nancy et à la création d'une filière paysage à l'école de Bordeaux.

D. LA CONSTRUCTION

Globalement stables en ce qui concerne les dépenses ordinaires et crédits de paiement (dont ils représentent les deux tiers), les crédits consacrés à la construction augmentent de 9,1 % en autorisations de programme. Cette évolution différenciée résulte de :

- la généralisation du droit à l'allocation de logement de caractère social en Ile-de-France qui se traduit par un abondement de 200 millions de francs sur le chapitre 46-40 ;

- la création d'une ligne nouvelle "Subvention à l'Association nationale pour l'information sur le logement et aux associations pour l'information sur le logement", dotée de 11,3 millions de francs, au chapitre 44-10 ;

- l'augmentation notable (+ 13 %) des autorisations de programme et la hausse importante des crédits de paiement (+ 75 %) consacrés à l'aide au logement dans les départements

d'Outre-mer, à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte, visant au respect des objectifs définis par la loi-programme ;

- **le maintien à 65.000 du nombre des prêts P.L.A. de droit commun et le maintien du rythme de réhabilitation du parc H.L.M. à 200.000 logements par an, grâce à la progression de 4 % des crédits de paiement et de 14,4 % des autorisations de programme inscrits sur la ligne dite "fongible" du chapitre 65-48 "Construction et amélioration de l'habitat locatif social" ;**

- **la réduction à 40.000 du nombre des P.A.P. prévus en 1991, entraînant une baisse de 20 % des autorisations de programme qui passent de 2.459 millions de francs en 1990 à 1.932 millions de francs. La chute des crédits de paiement, traduction de la faiblesse du programme physique réalisé par rapport aux prévisions, atteint 23 % ;**

- **l'abondement de 60 millions de francs des autorisations de programme consacrés à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ;**

- **la mise en oeuvre de la troisième tranche du réaménagement des prêts aidés pour l'accession à la propriété consentis entre le 1er janvier 1981 et le 31 janvier 1985. Les crédits du chapitre 65-49 passent ainsi de 800 millions de francs en 1990 (autorisations de programme et crédits de paiement) à 1.440 millions de francs en 1991, soit une augmentation de 80 %.**

E. LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SOUTIEN

La progression des crédits relatifs à cette action, tant en dépenses ordinaires et crédits de paiement (+ 2,9 %) qu'en autorisations de programme (+ 6,2 %) résulte pour l'essentiel :

- **de l'actualisation des crédits de fonctionnement du Laboratoire central des ponts et chaussées (+ 5,5 millions de francs) ;**

- **d'une augmentation globale des crédits consacrés à la recherche elle-même imputable en presque totalité à la création d'une ligne nouvelle : "Délégation à la recherche et à l'innovation : grands équipements de la recherche scientifique" au chapitre 67-58, dotée de 10 millions de francs en autorisations de programme et de 5 millions de francs en crédits de paiement ;**

d'une forte croissance des dépenses destinées au financement des actions économiques et professionnelles dans le domaine de l'équipement et du logement (+ 80 %).

III. LA GESTION DES DOTATIONS EN 1989 ET 1990

A. LA GESTION DES CREDITS DE 1989

1. Analyse des mouvements ayant affecté les crédits

L'une des principales caractéristiques du budget de l'Urbanisme, Logement, Services communs, réside dans **l'importance des mouvements de crédits en cours de gestion ; ceux-ci résultent, traditionnellement, des transferts vers le budget des charges communes et des ouvertures de crédits sur fonds de concours.**

a) L'importance considérable des transferts

Le solde des transferts est généralement négatif ; l'essentiel de ces mouvements est effectué au profit du budget des charges communes. Ils ont, en 1989, porté sur les montants suivants :

- 4 161 millions de francs au titre de la participation aux dépenses du fonds spécial des ouvriers de l'Etat et aux charges des pensions des fonctionnaires (chapitre 32-92 et chapitre 32-97) ;

- 13 609 millions de francs au titre du remboursement des aides au logement et des primes à l'amélioration de l'habitat (le transfert est réalisé des chapitres 65-41, 65-44, 65-48 et 65-49 du budget de l'Urbanisme, Logement, Services communs au chapitre 44-91 du budget des charges communes).

Selon les indications fournies par le contrôleur financier, une dotation représentant **près du tiers (31 %) du montant des**

crédits inscrits en loi de finances initiale a ainsi été transférée en cours d'exercice au budget des charges communes.

Votre rapporteur tient à marquer son étonnement face à l'ampleur des mouvements annuellement constatés. Ce mode de gestion des crédits est inutilement complexe et paraît propice à certaines déviations dans l'usage des dotations (1).

b) Les dotations rattachées par voie de fonds de concours

Le budget de la section Urbanisme et Logement était, jusqu'à une date récente, l'un des mieux dotés en crédits provenant de fonds de concours. Cette situation a quelque peu évolué à la suite de la suppression, par décret n° 88-371 du 18 avril 1988, du fonds de concours alimenté par la rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux fonds collectés par les caisses d'épargne et de prévoyance (7,3 milliards de francs rattachés au titre de 1987). Les masses collectées en 1989 représentent, toutefois, encore près de 2 milliards de francs.

En revanche, le ministère de l'équipement, logement, transports et mer reste celui qui rémunère le plus grand nombre d'emplois grâce aux financements disponibles sur fonds de concours (8 875 postes sur un total de 108 817 fonctionnaires et agents recensés au 31 décembre 1989).

1. Voir, en particulier, au chapitre II du présent rapport, la partie consacrée aux prêts aidés en accession à la propriété.

**Principaux fonds de concours rattachés au budget de l'urbanisme, logement,
services communs pour l'exercice 1989**
(en millions de francs)

Code, libellé et bases juridiques du fonds de concours	Montant des rattachements définitifs au titre de 1989	Effectifs rémunérés sur crédits rattachés par voie de fonds de concours
23.2.6.311 Contribution des départements aux dépenses de personnels des services extérieurs (loi du 15 octobre 1940, décret du 26 décembre 1940 et arrêté du 10 mars 1987)	625,4	5 067
23.2.6.358 Contributions des départements aux dépenses du personnel ouvrier des parcs et ateliers (décret n° 81-1222 du 30 décembre 1981, modifié, article 1-1 et arrêté du 19 août 1982)	554,2	3 731
23.2.6.501 Remboursement par des tiers des travaux effectués par les centres d'études techniques de l'équipement et les laboratoires régionaux des Ponts et Chaussées de la région parisienne (décret n° 82-230 du 9 mars 1982 et arrêté du 19 février 1985)	468,4	--
Autres	242,2	77
Total	1 890,2	8 875

Les autres mouvements de crédits, notamment ceux imputables au décret d'avance et à la loi de finances rectificative, n'ont pas modifié, dans des proportions significatives, le montant des crédits disponibles. Une attention particulière doit cependant être accordée aux reports.

c) Les reports

Le montant des reports de l'exercice 1988 s'est élevé à 2 739,75 millions de francs pour les dépenses ordinaires et les crédits de paiement, soit 6,3 % du total des moyens de paiement disponibles

après mouvements, et à 3 709,56 millions de francs pour les autorisations de programme (27,2 % des autorisations de programme disponibles après mouvements).

Le niveau atteint en 1989, non négligeable en ce qui concerne les moyens de paiement, excessif pour ce qui est des autorisations de programme, est d'abord dû à la **mauvaise gestion prévisionnelle des crédits du chapitre 57-91 "Équipement immobilier des services"**. En particulier, l'importance des reports sur l'article 90 (1 100 millions de francs de crédits de paiement destinés à la construction du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer) résulte du **retard pris dans la programmation de l'installation du ministère à l'Arche de la Défense**. En effet :

- les locaux ont été acquis en 1989 et non en 1988 ;
- l'emménagement du ministère dans ses nouveaux locaux s'est effectué après la tenue du Sommet des sept pays les plus industrialisés en juillet 1989, entraînant ainsi un retard supplémentaire dans l'engagement des opérations prévues ;
- la livraison des derniers locaux du bâtiment dit "Colline Sud" n'a pu être effectuée qu'en mai 1990.

Cette situation, critiquable sur le plan de la bonne gestion des fonds publics, s'est répercutée sur les exercices 1989 et 1990. Elle engendre un faible taux de consommation des crédits inscrits au titre V en 1989 et un montant non négligeable de reports (365,7 millions de francs en autorisations de programme sur le chapitre 57-91) de 1989 sur 1990.

Toutefois, la plus grande partie des reports en autorisations de programme de 1988 sur 1989 résulte de la sous-consommation des PAP en 1988 (70 000 au lieu de 90 000 budgétés), situation qui a généré un disponible de 2 560 millions de francs en fin d'année. En conséquence, aucune dotation n'a été inscrite, en autorisation de programme, dans le projet de loi de finances pour 1989 au chapitre 65-48, article 20 "Logements destinés à l'accession à la propriété", le montant des reports devant suffire à la réalisation du programme physique prévu de 55 000 PAP.

2. Présentation de la consommation des crédits

La consommation des crédits ouverts pour l'exercice 1989 est globalement satisfaisante malgré les quelques insuffisances constatées, notamment sur le chapitre 57-91.

Cependant, les dotations consacrées à l'action "Construction-logement" devraient, en principe, révéler des taux d'utilisation très proches de 100 %. Les dépenses inscrites sur les lignes concernées sont, en effet, calculées au plus près afin de permettre la réalisation des programmes physiques de construction et d'opération de rénovation annoncés par les pouvoirs publics.

La relative faiblesse des taux constatés en autorisations de programme (94,4 %) s'explique par la non utilisation de crédits pour un montant de 341,9 millions de francs sur la ligne PAP, ce qui représente environ 15 % de la dotation après transferts. Cette somme correspond à la rémunération annuelle des sociétés anonymes de crédit immobilier et aux préfinancements accordés aux promoteurs pour le secteur groupé. Les SACI en effet perçoivent de l'Etat une rémunération correspondant à 6 % de la masse des prêts PAP qu'elles ont distribués dans l'année ; les prêts gérés par les SACI représentent eux-mêmes 22 % du total des prêts PAP.

Quant à la dotation "préfinancement promoteurs", il s'agit d'une somme forfaitaire qui tend à se réduire au fur et à mesure de la diminution des programmes en secteur groupé.

La totalité des 341,9 millions de francs a donc été reportée sur l'exercice 1990 et engagée en tout début d'année pour le financement des actions précitées. Seule une dizaine de millions de francs est restée sans utilisation.

(en millions de francs)

	Titre III	Titre IV	Titre V	Titre VI	Total
• Dotations ordinaires et crédits de paiement					
- Leî de finances initiale	17 407,8	19 372,0	318,8	19 691,4	56 790,0
- LFR/Décret d'avance/Annulations	84,6	- 497,4	102,9	- 214,6	- 524,5
- Reports	284,7	0,5	1 224,4	1 230,1	2 739,7
- Fonds de concours	1 887,3	0,7	2,2	-	1 890,2
- Transferts/Répartitions	- 4 161,0	78,5	62,5	- 13 409,9	- 17 429,9
- Crédits ouverts	15 503,3	18 954,3	1 710,8	7 297,0	43 465,5
- Paiements (en % des crédits ouverts)	14 963,1 (96,5 %)	18 948,2 (100 %)	1 227,4 (71,7 %)	6 504,9 (89,1 %)	41 643,6 (95,8 %)
					(L* : 95,9 %)
• Autorisations de programme					
- A.P. ouvertes	--	--	1 021,0	12 591,7	13 612,7
- A.P. déléguées (en % des A.P. ouvertes)	--	--	557,0 (54,6 %)	11 611,0 (92,2 %)	12 168,0 (89,4 %)
					(L* : 94,4 %)

L* : logement seul

B. LA GESTION DES CREDITS DE 1990

1. Analyse des crédits de 1990

Cette analyse se limite aux mouvements les plus significatifs, intervenus à la date du 30 septembre 1990.

a) Les mouvements annuels

Les transferts négatifs, destinés au budget des charges communes, au titre de la participation aux dépenses du fonds spécial des ouvriers et de l'Etat et aux charges des pensions des fonctionnaires, représentent 4 401,61 millions de francs.

En revanche, les transferts au titre du remboursement des aides au logement et des primes à l'amélioration de l'habitat ne sont, en règle générale, effectués qu'au mois de décembre. Leur montant n'est donc pas encore connu.

Il est prévu, en outre, le rattachement de crédits au budget de l'urbanisme, logement, services communs par voie de fonds de concours pour un montant de 2 188 millions de francs environ. Cette somme devrait toutefois être légèrement majorée en fin d'année.

En effet, un nouveau fonds de concours est venu, en cours d'exercice, s'ajouter aux cinquante fonds déjà existants. Le décret n° 90-827 du 20 septembre 1990 a créé un fonds de concours alimenté par les produits financiers de la trésorerie déposée par les organismes d'HLM sur le livret A-HLM. Par arrêté, publié à la même date, il a été décidé d'affecter le produit ainsi collecté aux dotations du chapitre 65-48 "Construction-amélioration de l'habitat". (1)

300 millions de francs devraient ainsi être rattachés au chapitre sus-mentionné au titre de 1990. La totalité de l'abondement est plus précisément destinée au financement des opérations de la ligne fongible (article 10).

Le montant des crédits rattachés par voie de fonds de concours avoisinerait ainsi 2,5 milliards de francs.

b) Le décret d'avances n° 90-861 du 27 septembre 1990

Le décret d'avances, pris à la fin du troisième trimestre, tend à accroître de manière substantielle les crédits disponibles sur les deux chapitres consacrés à la construction et à l'amélioration de l'habitat. En effet, des crédits sont ouverts, en autorisations de programme, pour un montant de 477 millions de francs.

Chapitre et intitulé	Abondement par décret d'avances (en millions de francs)	% des A.P. votées
65-44 "Aide au logement dans les DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte"	77	7,7 %
65-48 "Construction et amélioration de l'habitat"	400 (1)	3,9 %

(1) La totalité de l'abondement inscrit au chapitre 65-48 est destinée au financement des opérations de la ligne fongible (article 10)

1. Sur cette mesure très critiquable, voir le commentaire de votre rapporteur au chapitre II sous la partie consacrée aux prêts locatifs aidés (PLA)

2. Analyse provisoire de la consommation des crédits

Trois difficultés spécifiques méritent d'être mentionnées ; elles se rapportent toutes à la consommation des crédits inscrits au chapitre 65-48.

• L'insuffisance des autorisations de programme consacrées aux PAP et leur majoration dans le collectif

L'article 20 (Prêts aidés en accession à la propriété) bénéficiait de forts reports de l'exercice précédent, soit 341,9 millions de francs. Cette somme a toutefois été consommée en début d'année et se rattache en fait, par son objet, à l'exercice 1989 (voir supra).

De son côté, la loi de finances initiale pour 1990 prévoyait le financement de 50 000 PAP ; en conséquence, la dotation avait été portée à 2 459 millions de francs. Il s'avère, toutefois, que la totalité du programme ne sera pas réalisée : 40 000 PAP, tout au plus, seront, en effet, autorisés en 1990.

Malgré cette réduction qui permet la concordance du programme physique réalisé et de la demande réelle en PAP pour cette année, les autorisations de programme sont insuffisantes eu égard à l'augmentation du coût de la ressource obligataire ces derniers mois.

Le projet de loi de finances rectificative pour 1990, actuellement en cours d'examen, prévoit, à cet effet, de les majorer de 200 millions de francs.

• Les effets du plan d'urgence pour l'Ile-de-France sur la consommation des crédits de la ligne fongible

A la fin septembre 1990, le taux de consommation des crédits inscrits sur la ligne fongible PLA-PALULOS-Surcharge foncière était de 64,3 % alors qu'il approchait 76 % à la même époque pour l'exercice précédent.

Ce net recul est exclusivement dû à l'effondrement de la consommation pour la région Ile-de-France : 42,9 % des dotations avaient été utilisés à la fin du troisième trimestre contre 76,6 % à la fin du troisième trimestre 1989. Cette situation exceptionnelle résulte

elle-même des modalités pratiques d'application du plan d'urgence pour la construction de logements sociaux à Paris et dans les départements de la petite couronne, présenté par M. Michel Rocard, Premier ministre, lors du conseil des ministres du 13 octobre 1989. Les retards pris pour l'engagement des crédits s'expliqueraient par la longueur des négociations conventionnelles conduites par les préfets et les municipalités.

Toutefois, le ministère du logement a donné l'assurance à votre rapporteur que la totalité des crédits ouverts à l'article 10 avait été déléguée aux préfets, la dernière tranche ayant été envoyée au début du mois d'octobre. Le dernier trimestre devrait donc se caractériser par un fort taux de consommation.

• Une innovation : les PLA "d'insertion"

Les prêts locatifs aidés permettant l'achat dans l'ancien sans travaux sont une nouveauté. On pouvait craindre le pire au premier semestre s'agissant de la consommation effective, en année pleine, de ces PLA d'un genre nouveau. En effet, sur 10 000 prêts budgétés, seuls 90 avaient fait l'objet d'un engagement à la fin du mois de mai.

Cette situation devrait bénéficier d'une amélioration partielle. En effet, la circulaire expliquant aux autorités déconcentrées la procédure à suivre pour la mise en place de ces prêts est parue tardivement (fin mai). En outre, les organismes HLM, premiers concernés, semblent avoir été quelque peu déconcertés par ce nouvel instrument mis à leur disposition. Toutefois, selon le ministère du logement, 310 millions de francs sur les 400 millions initialement prévus ont été délégués aux préfets.

La lenteur avec laquelle s'est mise en place la nouvelle procédure devrait donc occasionner des reports de 1990 sur 1991 pour un montant de près de 100 millions de francs.

CHAPITRE II

LOGEMENT : UN DESENGAGEMENT PROGRESSIF DE L'ETAT ?

Le secteur du logement traverse à nouveau, depuis quelques mois, une crise sérieuse, caractérisée par une chute importante de l'activité de construction en 1990. Le nombre de logements mis en chantier baisserait, en effet, d'une année sur l'autre, d'environ 8,6 %. Corrélativement, les coûts à l'achat ou à la location ne cessent globalement de progresser sur un marché extrêmement tendu, où la demande ne peut être satisfaite.

Cette situation est le résultat d'une décennie de dérégulation financière et de désengagement de l'Etat du domaine de l'aide à la construction.

Aussi, votre rapporteur ne peut-il que constater qu'il importe désormais de s'interroger sur ce que devrait être le rôle de l'Etat. S'il n'intervient plus directement, à terme, dans le secteur du logement, sa fonction n'est-elle pas, par exemple, de créer un cadre fiscal favorable à l'investissement immobilier ? Il est, en effet, regrettable de constater une réelle contradiction entre la fonction de plus en plus réduite d'investisseur rempli par la puissance publique et les contraintes qu'elle continue de faire peser en matière de construction et de logement.

*

* *

I. LES MUTATIONS DANS LE FINANCEMENT DU LOGEMENT AU COURS DES ANNEES 80

Deux traits caractérisent aujourd'hui le financement du logement : les circuits traditionnels de crédit deviennent extrêmement fragiles ; les banques tendent à accroître leur emprise sur le secteur. Cette évolution n'est toutefois pas achevée : le mouvement de bancarisation, en effet, ne s'est pas encore accompagné de la mise en place des techniques bancaires adéquates, susceptibles de permettre aux institutions financières concernées de jouer pleinement leur rôle.

A. LES DESEQUILIBRES QUI AFFECTENT LES CIRCUITS TRADITIONNELS

1. Le livret A et le financement du logement social

Les problèmes que connaît l'épargne collectée sur Livret A depuis quelques années se sont brusquement aggravés en 1989. L'an passé, en effet, la "décollecte", c'est-à-dire l'excédent des retraits sur les dépôts, a atteint, tous réseaux confondus, **36 milliards de francs**, soit un montant plus de deux fois supérieur à celui de 1988 (-15,7 milliards) et dix fois supérieur à celui de 1987 (- 3,6 milliards).

La conséquence principale de l'accélération du mouvement de décollecte a été, pour la première fois de l'histoire de l'épargne défiscalisée, **une baisse de l'encours du Livret A**. Celui-ci, intérêts capitalisés inclus, a en effet diminué de 0,5 %, passant de **724,8 milliards de francs** au 1er janvier 1989 à **721,4 milliards** au 1er janvier 1990 (- 3,3 milliards de francs). Pour la première fois également, la décollecte (36 milliards) dépasse le montant des intérêts capitalisés.

**Evolution du livret A (en milliards de francs)
Collecte aux guichets**

	Livret A Ecoreuil	Livrets A et B Poste	Total
1987	- 2,9	- 0,7	- 3,6
1988	- 15,5	- 0,2	- 15,7
1989	- 27,3	- 8,7	- 36,0

Evolution de l'encours des dépôts *

	Livret A Ecoreuil	Livrets A et B Poste	Total
au 1.1.1987	418,7	266,6	685,3
<i>variation 1987</i>	2,8 %	3,6 %	3,1 %
au 1.1.1988	430,4	276,1	706,5
<i>variation 1988</i>	1,4 %	4,4 %	2,6 %
au 1.1. 1989	436,6	288,2	724,8
<i>variation 1989</i>	- 1,7 %	1,4 %	0,5 %
au 1.1.1990	429,2	292,3	721,5

* *intérêts capitalisés inclus (source : Caisse des dépôts et consignations)*

L'évolution défavorable du Livret A pose également de graves problèmes de gestion. En effet, **les ressources risquent d'être durablement inférieures aux emplois**. Elles n'ont atteint, l'an dernier, que 54,9 milliards, les concours du Livret bleu du Crédit mutuel redevenant nuls. Pour la même année, les emplois se sont élevés à 71,5 milliards de francs, dont 30,3 milliards pour des prêts au logement social et 28 milliards de reversement à l'Etat, notamment au titre du Fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne (FRGCE).

Le livret A est un instrument fragile. Est-il acceptable que le bilan des sections d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations soit encore fragilisé par un prélèvement de l'Etat dont le montant cumulé depuis 1980 s'établit, en francs courants à 137,3 milliards de francs (151,8 milliards en francs constants de 1989) ?

Auditionné le 27 juin 1990 par votre Commission des finances, le directeur général de la Caisse des dépôts, M. Robert Lion, a indiqué qu'il souhaitait que le montant du prélèvement opéré sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne soit dorénavant compatible avec les demandes adressées à la Caisse en matière de logement social.

Au total, le solde à financer a donc été de 16 milliards qui ont pu être mobilisés à raison de 8 milliards de francs grâce à des remboursements anticipés et à raison de 9 milliards de francs par "titrisation" de prêts accordés sur livret A, assurée par la Caisse autonome de refinancement (CAR) (voir infra).

Toutefois, les ressources fournies par les remboursements anticipés et par la CAR paraissent limitées, notamment pour cette dernière par ses capacités d'accès au marché. Dans ces conditions, il apparaît clairement que les sections d'épargne ne pourront plus assurer à elles seules le financement du logement social au cours des prochaines années, ainsi qu'en témoigne le tableau suivant :

EQUILIBRE PREVISIONNEL RESSOURCES-EMPLOIS

Contrainte ratio de liquidité : 25 % en 1995

Hors LEP et FRGCE

Milliards de francs

	1991	1992	1993	1994	1995
Total ressources	82,4	81,0	80,3	78,1	76,4
Total emplois	111,2	112,6	113,0	111,8	111,2
dont décollecte	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0
dont versements de prêts	33,5	34,0	34,5	35,0	33,5
dont commissions et versements à l'Etat	30,7	28,6	27,5	22,8	22,5
Besoin de financement	28,8	31,6	32,7	33,7	34,8
Moyens de financement	14,0	14,0	13,5	12,0	11,0
dont remboursements anticipés	4,0	4,0	3,5	2,0	1,0
dont titrisation CAR	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Solde net à financer	14,8	17,6	19,2	21,7	23,8

(Source : Caisse des dépôts et consignations)

Dans ces conditions, les mesures annoncées le 12 avril 1990 par le ministre de l'économie, M. Pierre Bérégovoy en faveur du livret A ne peuvent guère qu'apporter un léger répit à la crise actuelle. Le plafond du livret A des caisses d'épargne a ainsi été relevé de 80 000 à 90 000 francs et un commissionnement a été instauré au profit de ces mêmes caisses d'épargne, dans le but de les encourager à ouvrir de nouveaux livrets A.

De fait, la décollecte devrait être limitée en 1990 à 50 milliards de francs, ce résultat étant dû en partie au relèvement du plafond, mais aussi, sans doute, au mauvais climat boursier.

La prévision d'une décollecte stabilisée à 50 milliards de francs chaque année, de 1991 à 1995, comme l'indique le tableau ci-avant paraît donc teintée d'un certain optimisme.

2. L'épargne-logement

Si la situation est moins alarmante que pour le livret A, il n'en demeure pas moins que les risques de déséquilibre de l'épargne-logement se sont notablement accrus en 1989. Le taux de progression annuelle de dépôts est, en effet, désormais inférieur au taux de progression des encours de prêt.

Evolution générale de l'épargne-

logement 1984-1989

	1984		1985		1986		1987		1988		1989	
	Montant	Progression en pourcentage										
Nombre de comptes et de plans												
Comptes	4 190 150	10,64	4 782 340	14,13	5 544 077	11,75	5 898 891	10,38	6 548 165	11,01	7 319 590	11,78
Plans	6 132 731	10,25	7 202 579	14,10	7 992 449	10,97	8 241 624	3,12	8 890 830	7,88	9 766 066	9,84
Total	10 502 881	10,41	11 984 919	14,11	13 336 526	11,28	14 140 515	6,03	15 438 995	9,18	17 085 656	10,67
Montant des dépôts (en milliards F)												
Comptes	71,07	7,63	81,21	14,27	91,55	12,73	101,06	10,39	112,82	11,64	120,40	6,72
Plans	182,45	16,43	232,58	27,48	291,81	25,47	351,88	20,59	410,80	16,74	448,10	9,08
Total	253,52	13,84	313,79	23,77	383,36	22,17	452,94	18,15	523,62	15,60	568,50	8,57
Prêts nouveaux versés (en milliards F)												
Comptes	14,37	3,38	15,5	7,86	16,57	6,90	15,37	-1,21	16,85	2,93	18,50	9,79
Plans	27,82	8,25	24,1	11,21	23,1	6,48	27	16,88	31,45	16,48	40,50	28,78
Total	42,19	6,54	40,2	-4,72	39,67	-1,32	43,37	9,33	48,30	11,37	59,00	22,15
Encours de prêts (en milliards F)												
Comptes	43,09	10,20	46,25	7,33	49,37	6,75	51,44	4,19	53,07	3,17	55,60	4,77
Plans	87,45	18,98	94,78	8,38	98,54	3,97	105,64	7,21	114,50	8,39	130,30	13,80
Total	130,54	15,93	141,03	8,04	147,91	4,88	157,08	6,20	167,57	6,68	185,90	10,94
Encours de prêts (pct. de prêt)	51,49		44,94		38,58		34,68		32,00		32,10	
Primes (en millions F)												
Comptes	872,85	6,24	903,92	3,56	911,1	0,79	878,43	-3,59	892,00	1,54	913,50	2,41
Plans	4 501,24	3,16	2 457	-45,42	3 481,6	-17,71	-3 833,15	10,09	5 174,00	34,98	7 629,00	-47,45
Total	5 374,09	3,65	3 360,92	-37,46	4 392,9	30,71	4 711,58	7,25	6 066,00	28,75	8 542,50	40,83

(Source : ministère de l'économie et des finances)

Le tableau révèle que le taux de progression des dépôts, évalués en francs courants, a atteint 8,57 % en 1989, soit un rythme presque deux fois inférieur à ceux de 1988 (+ 15,6 %) et de 1987 (+ 18,1 %), et environ trois fois plus réduit que ceux de 1986 (+ 22,1 %) et de 1985 (+ 23,7 %). En outre, les données provisoires de l'association française des banques laissent prévoir un taux, en glissement annuel, de 5 % pour le premier semestre 1990.

En revanche, le montant des prêts nouveaux versés a connu une forte accélération sur les trois dernières années. Le taux de progression des prêts nouveaux versés a ainsi été multiplié par deux entre 1988 (+ 11,4 %) et 1989 (+ 22 %).

En conséquence, le ratio de trésorerie - c'est-à-dire le rapport entre le montant des prêts et celui des dépôts - se dégrade à nouveau, dans des proportions modestes, il est vrai, eu égard aux seuils "critiques" atteints au milieu des années 1980 (32,7 % en 1989 contre 32 % l'année précédente).

La Banque de France signale toutefois que la part des plans d'épargne-logement dont la durée restant à courir est inférieure à un an a augmenté, l'an dernier, passant de 46,7 % fin juin à 55,4 % fin décembre. Le risque d'une brusque détérioration du ratio de trésorerie n'est donc pas exclu pour le second semestre de 1990 et pour 1991.

En cas de sortie accélérée des "bons frères" et compte tenu des proportions importantes dans lesquelles elle pourrait se réaliser, les effets seraient, à n'en pas douter, considérables sur les conditions de financement des prêts conventionnés et peut-être aussi sur celles des prêts d'épargne-logement eux-mêmes.

3. Le "1 % logement"

Dans son rapport annuel, publié en 1990, l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), mesurant les effets des deux réductions survenues le 1er janvier 1988 (taux de participation des employeurs ramené à 0,72 %) et le 1er janvier 1989 (taux ramené à 0,65 %), estime que quatre années seront nécessaires pour retrouver, en francs constants, le montant des prélèvements atteint en 1988.

Outre ce phénomène conjoncturel, le rapport souligne également la très grande fragilité structurelle du système. Il note en effet que la masse salariale des entreprises assujetties au

1 % logement (c'est-à-dire les entreprises privées non agricoles de dix salariés et plus) a progressé de 3,9 % en 1987 par rapport à 1986, alors que la masse salariale de l'ensemble des entreprises non agricoles augmentait de 4,7 %. Cette tendance semble appelée à se confirmer en 1988 et 1989.

Il est vrai que les masses en jeu sont moins importantes, les ressources stables des comités interprofessionnels pour le logement (CIL) atteignant 12,6 milliards de francs en 1989. Leur rôle dans le financement du logement est toutefois loin d'être négligeable (4 % des crédits nouveaux au logement en 1989).

*

* *

L'avenir des circuits traditionnels de financement du logement est fortement obscurci. On doit mettre à part les ressources, d'un poids réduit dans le total des financements, prélevées par la voie du 1 % logement ; leur avenir est fonction avant tout de données économiques (les salaires) et réglementaires (les taux de prélèvement).

Les craintes se portent surtout sur les flux d'épargne affectés au logement. Le mouvement de décloisonnement lancé lors de la décennie écoulée, la multiplication des produits financiers attractifs en terme de rendement, ébranlent fortement les bases sur lesquelles reposent le livret A et l'épargne-logement. Or, dans le même temps, le taux d'épargne des ménages connaît un tassement certain (il tournerait aujourd'hui autour de 12 %), phénomène qui vient encore accentuer la fragilité des circuits spéciaux de financement du logement.

L'apparition du plan d'épargne populaire (le PEP) illustre parfaitement les risques encourus par ces circuits. En effet, selon le service des analyses et statistiques monétaires de la Banque de France, non seulement les PEP n'ont pas réellement permis de dégager une épargne nouvelle mais ils ont, corrélativement, entraîné des transferts en provenance des placements intermédiés (ensemble des comptes sur livrets et Plans d'épargne-logement) pour un montant évalué à 26 milliards sur le 1er trimestre 1990, en regard d'une collecte de 48 milliards de PEP bancaires et PEP assurances.

Nul doute que l'ouverture des frontières en Europe devrait amplifier ce mouvement. La question qui se pose est alors de savoir si

les circuits privilégiés de financement du logement ont une quelconque chance de survie dans un espace marqué par la baisse du taux d'épargne des ménages et un mouvement de réallocation d'une ressource moins abondante vers des produits nouveaux, de plus en plus nombreux et performants.

B. LE ROLE GRANDISSANT DU SECTEUR BANCAIRE

1. Le développement rapide du mouvement de bancarisation

• Le financement du logement en 1989 est tout d'abord marqué par une forte progression de la distribution des concours financiers

L'offre des établissements de crédit bancaire a en effet atteint 321,4 milliards de francs en 1989 contre 287,9 milliards en 1988 (+ 11,6 %). Les seuls crédits aux promoteurs ont connu une augmentation de 111,5 % à 30,9 milliards. Pour leur part, les prêts aux investisseurs sont passés de 273,3 à 290,5 milliards (+6,3 %), marquant la poursuite de la tendance à l'endettement des particuliers, en dépit d'une progression de l'autofinancement.

Si l'on ajoute les financements "sociaux" distribués par divers organismes non bancaires (collectivités locales, organismes de sécurité sociale, compagnies d'assurances et collecteurs du 1 %), le total de financements nouveaux au logement s'est élevé à 337,4 milliards en 1989, en progression de 11 %.

L'observation des crédits versés par type de financement et de marché montre des inflexions significatives, s'inscrivant néanmoins parmi un certain nombre de tendances lourdes.

Crédits nouveaux au logement
(en milliards de francs)

(en milliards de francs)	1988	1989	Ecart
1 - Financement aidés			
a. locatif	29,6	26,3	- 11,1 %
dont PLA	23,2	18,2	- 21,7 %
b. accession	23,7	19,7	- 16,9 %
dont PAP	21,3	17,8	- 16,5 %
c. total	53,3	46	- 13,7 %
% du total	17,5 %	13,6 %	
2 - Financement réglementés			
a. prêts conventionnés	64,2	59,4	- 7,6 %
b. prêts principaux d'épargne logement	48,3	59	+ 22,1 %
c. 1 % (1)	13,5	13,4	- 0,7 %
d. total	126	131,8	+ 4,6 %
% total	41,5	39,1	
3 - Autres			
a. Prêts libres à long terme	107,4	126,2	17,5 %
b. divers (collectivités locales, assurances, organismes de sécurité sociale)	2,6	2,5	- 3,8 %
c. crédits promoteurs (2)	14,6	30,9	+ 111,5 %
d. total	124,6	159,6	+ 28,1 %
% total	41 %	47,3 %	
4. TOTAL	303,9 100 %	337,4 100 %	+ 11 %

1) Ce poste inclut une part de préfinancement

2) Ces crédits à court terme sont comptabilisés en variation d'encours

• **Les réseaux bancaires accroissent
considérablement leur part dans le financement du
logement**

S'agissant des crédits promoteurs, la croissance des opérations de promotion ainsi que le développement des activités des marchands de biens s'accompagnent traditionnellement d'un fort recours aux banques, en plus des apports en capital réalisés par les tours de table et de l'utilisation des préfinancements sur crédits aidés. Toutefois, le poids relatif de ces derniers augmente un peu en 1989 (ils représentent 8,4 % du total) même s'il demeure très faible.

Les crédits investisseurs -dont 87 % bénéficient aux ménages et le reste aux sociétés de location- sont aujourd'hui, pour plus des deux cinquièmes, distribués sous forme de prêts libres

à long terme, la part de ces derniers dans le financement du logement (crédits nouveaux) augmentant de 17,5 % entre 1988 et 1989.

Tous les autres secteurs de financement (financements aidés et réglementés) voient leur part régresser globalement de 9,3 %, à l'exception des prêts principaux d'épargne-logement dont on a déjà vu l'essor remarquable en 1989.

L'évolution de l'endettement des investisseurs par nature de financement, telle qu'elle vient d'être retracée -fléchissement des prêts aidés, opposé au fort développement des crédits libres et des prêts d'épargne-logement- va de pair avec une modification de la structure de la distribution des crédits au profit des banques et sociétés financières.

	1988		1989		
	Mds	%	Mds	%	
CREDITS INVESTISSEURS					
CDC et CE	57,4	21 %	58,2	20,0 %	+ 1,4 %
CFF et CDE	31,5	11,5 %	25,0	8,6 %	- 20,6 %
autres ECB*	184,4	67,5 %	207,3	71,4 %	+ 12,4 %
Ensemble	273,3		290,5		
CREDITS PROMOTEURS					
CDC et CE	0,2	1,4 %	0,5	1,6 %	
CFF et CDE	0,6	4,1 %	2,1	6,8 %	
autres ECB*	13,8	94,5 %	28,3	91,6 %	
Ensemble	14,6		30,9		+ 111,6 %
TOTAL					
CDC et CE	57,6	20,0 %	58,7	18,3 %	+ 1,9 %
CFF et CDE	32,1	11,2 %	27,1	8,4 %	- 15,6 %
autres ECB*	198,2	68,8 %	235,6	73,3 %	+ 18,9 %
Ensemble	287,9		321,4 (**)		+ 11,6 %

* ECB = établissements de crédit bancaires

** crédits sociaux exclus

2. Les effets du mouvement de bancarisation

Ce mouvement engendre deux séries d'effets :

- Une sensibilité accrue à la conjoncture économique

L'entreprise de décloisonnement des circuits de financement, mené depuis le milieu des années 80, entraîne l'unification progressive des taux d'intérêt afférents aux ressources prêtées, quel que soit le secteur bénéficiaire de ces ressources. Les déséquilibres apparus dans un domaine particulier ont donc vocation à se propager de plus en plus vite dans l'ensemble de la sphère économique, au fur et à mesure que ce mouvement de décloisonnement progresse, l'instrument qui permet cette propagation rapide étant précisément le taux d'intérêt.

Le financement du logement a ainsi été marqué par le maintien de l'inversion de la courbe des taux d'intérêt et par l'orientation générale à la hausse des marchés financiers, sensible surtout aux deuxième semestre 1989 et premier trimestre 1990.

Pour les prêts de type concurrentiel, les conditions nominales ont augmenté en général de 0,06 point au cours de l'année, avec un profil à la baisse au cours du 1er semestre suivie d'une hausse au 2è semestre. A la fin 1989, les taux effectifs globaux (TEG) évoluaient dans une fourchette de 10,49 - 10,74 % pour les prêts éligibles au marché hypothécaire, 10,82-11,03 % pour les autres.

Cependant, en raison de la situation très concurrentielle du secteur, la répercussion des hausses de taux sur les emprunteurs a été très variable suivant le type d'établissement et la politique de marge poursuivie : les grandes banques de dépôt, qui disposent par rapport aux établissements spécialisés d'un avantage lié à l'origine de leurs ressources, ont pu mener une politique privilégiant les gains de parts de marché, par exemple en retardant la révision de leurs barèmes.

Si l'impact de ces variations sur la demande de crédit est demeuré assez faible, (la distribution des concours a néanmoins légèrement fléchi en fin d'année), des difficultés sont surtout apparues dans le placement des produits à taux variables ou révisables, l'écart qui existait au début de 1989 en faveur de ces formules s'étant fortement amenuisé par la suite.

En 1990, la tendance au 2è trimestre était à une légère détente des taux d'intérêt, autorisée par l'excellente tenue du franc par rapport au deutsche mark. Toutefois les incertitudes liées à la crise du Golfe se sont traduites par une hausse au 3è trimestre et rien ne permet aujourd'hui d'envisager à brève échéance une décrue rapide des taux d'intérêt. Le financement du logement semble devoir vivre aujourd'hui et sans doute pour une période encore

assez longue, avec des taux d'intérêt réels très élevés (7 % environ en 1989).

Les secteurs "protégés" du financement du logement subissent, eux aussi, le contre-coup de l'irruption des règles du marché, à tel point qu'il n'est plus possible aujourd'hui de parler de circuits totalement à l'abri des risques de propagation rapide des déséquilibres économiques.

La disparition progressive, du fait du décloisonnement, d'une ressource peu coûteuse (épargne-logement et livret A) a pour corollaire le recours accru à des ressources beaucoup plus chères, prélevées sur et aux conditions du marché. Cet événement met en péril les instruments de la politique publique du logement :

. les prêts conventionnés, qui ne sont pas aidés par l'Etat mais participent de cette politique, sont financés par un mixage de ressources obligataires et d'excédent de trésorerie épargne-logement ;

. les PAP (prêts aidés en accession à la propriété) sont financés par un mixage de ressources obligataires et de ressources livret A ;

. les PLA (prêts locatifs aidés) distribués au secteur privé sont, pour la partie non aidée par l'Etat, financés sur ressources obligataires.

Les premiers effets de cette évolution et les déséquilibres introduits par la crise du Golfe commencent donc à se faire sentir.

S'agissant des prêts conventionnés, en effet, le taux de référence n'ayant pas évolué, les taux maxima autorisés sont restés à 10,65 % (durée supérieure à 15 ans) et 10,40 %, les taux moyens pratiqués évoluant toutefois en fin d'année dans la fourchette 9,89-10,13 % contre 9,83-10,06 % un an plus tôt. La marge entre les taux moyens pratiqués et le plafond autorisé tend donc à se réduire.

**Les prêts du secteur aidé dont les taux peuvent varier
en fonction des taux du marché obligataire :**

- En accession à la propriété, les P.A.J. (prêts aidés à l'accession à la propriété à taux ajustable) donnent lieu à paiement d'intérêts dont la révision est établie sur **50 % de la variation d'un indice composé à 1/3 du taux du livret A et à 2/3 du taux du marché obligataire.**

En 1987, 1988 et 1989, les P.A.J. ont représenté respectivement 18 %, 14 % et 16 % de l'ensemble des PAP autorisés. Ce pourcentage est toutefois tombé à 12 % pour le 1er semestre 1990.

- Pour le secteur locatif privé, les **P.L.A. à taux variables, versés par le Crédit Foncier de France**, donnent lieu au paiement d'intérêt révisés, à chaque date anniversaire de la signature du contrat de prêt, de **la moitié de l'évolution d'un indice égal à la moyenne sur trimestre civil du taux de rendement moyen brut des emprunts de première catégorie.**

Il faut noter que le CCF a distribué en 1989 environ un P.L.A. sur six, dont une partie était à taux variable.

Pour ce qui est, en particulier, des taux actuariels afférents aux prêts aidés en accession à la propriété, le ministre du logement, M. Louis Besson, annonçait, le 14 novembre dernier, lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale que la tension sur les taux d'intérêt était telle que le Gouvernement serait amené à **majorer les taux actuariels en vigueur de 0,6 %.** Cette progression importante est due, pour l'essentiel, au recours exclusif à **des ressources obligatoires pour le financement des prêts P.A.P., à partir du 1er janvier 1991(1).** Elle illustre les contraintes qui pèsent sur le maintien d'un secteur aidé dans le cadre de la dérégulation bancaire et du décloisonnement des circuits financiers. Un seul type de financement échappe donc encore, pour le moment, à la contrainte des évolutions des taux d'intérêts ; il s'agit du circuit de la Caisse des dépôts et consignations qui organise le prélèvement de la ressource Livret A au profit exclusif du financement du logement locatif social (P.L.A. destinés aux H.L.M.).

1. Ce sujet est abordé plus complètement dans la partie suivante consacrée aux instruments d'intervention des pouvoirs publics dans le secteur du logement.

- La prise en compte par les banques de la notion de risque.

Les banques tendent, fort logiquement, à introduire la notion de risque dans leurs calculs financiers. Ce comportement naturel a lui-même deux conséquences :

- Il est tout d'abord clair que les banques doivent sélectionner leur clientèle, en éliminant la partie la moins solvable. Dans un contexte de hausse tendancielle des taux d'intérêt, comme c'est le cas aujourd'hui, cette situation affecte bien sûr les ménages aux revenus modestes mais aussi les classes moyennes.

Cet aspect des choses peut être mesuré notamment au travers de l'évolution de la part des prêts conventionnés (P.C.) accordés à des personnes éligibles à l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) dans l'ensemble des prêts conventionnés distribués par les banques. Cette part est passée de 32,4 % en 1988 à 30 % en 1989 ; elle pourrait encore baisser de deux points et demi en 1990 et, si cette tendance se maintenait, s'établir au quart des P.C. en 1991.

- La logique de la réduction des risques pousse également le système bancaire à réduire la durée d'immobilisation des capitaux empruntés. Autrement dit, les banques orientent les ménages vers l'accession dans l'ancien.

Témoin de cette évolution : le marché hypothécaire. Les prêts éligibles au marché hypothécaire, en effet, doivent être d'une durée originaire minimale de 10 ans et maximale de 20 ans. Or, parmi les crédits nouveaux, les créances éligibles au marché hypothécaire (en dehors des prêts conventionnés) passent de 40,5 milliards en 1988 à 42,7 milliards en 1989. Cette progression (+ 5,4 %), faible au regard de l'évolution des concours du secteur libre (voir supra), montre que la contribution du marché hypothécaire au financement des opérations immobilières a diminué au sein des concours financiers. Si l'on tient compte des P.C., les créances éligibles au marché hypothécaire ne constituent plus que 32 % (- 4 %) de l'ensemble des crédits nouveaux.

Si l'on examine la ventilation par marchés, les concours à la construction neuve régressent ainsi de 2 % en francs courants, entre 1988 et 1989.

En revanche, les concours destinés à l'acquisition dans l'ancien progressent de 18,9 % en francs courants. Les sources de financement sont constituées à 90 % par les prêts principaux d'épargne-logement et surtout les prêts du secteur libre.

(en millions de francs)

Répartition des crédits investisseurs	1988	1989	Taux de progression
Construction neuve	135,7 (46,9 %)	132,9 (43,4 %)	- 2,1 %
Acquisition d'ancien	101,8 (35,2 %)	121,0 (39,5 %)	+ 18,9 %
Amélioration gros entretien	51,9 (17,9 %)	52,5 (17,1 %)	+ 1,2 %
TOTAL	289,4 (100 %)	306,4 (100 %)	+ 6,0 %

3. Les risques de déséquilibre sur le marché du logement

Fragilisation des moyens d'intervention de l'Etat, rôle accru des banques et prévalence d'une stricte logique de marché : jamais les risques de déséquilibre dans le secteur du logement n'ont été aussi grands.

Il est tout d'abord clair qu'il n'est pas dans la logique des banques et des investisseurs privés en général de financer le secteur du logement locatif social. D'abord, parce qu'il s'agit d'un investissement locatif destiné, de surcroît, à l'hébergement de ménages modestes ; autant dire que le rendement de ce type de placement, même à long terme, n'a rien à voir avec celui qui pourrait être tiré de la location de bureaux par exemple.

En outre, l'investissement dans le logement social a une durée d'amortissement nécessairement très longue pour éviter une montée en flèche des loyers les premières années. Ce fait pose, là encore, un problème insoluble de rentabilité et on a déjà souligné la préférence du système bancaire pour les prêts à moyen terme, inférieurs à une durée de 10 ans.

Il faut savoir, à titre d'exemple, que les prêts locatifs aidés ont, à l'heure actuelle, une durée de 25 ans pour les prêts à taux fixes du Crédit foncier de France, de 30 ans pour les prêts à taux variables accordés par le même institut et de 32 ans pour les prêts accordés aux H.L.M. par la Caisse des dépôts et consignations. Dans les deux premiers cas, il faut en fait compter avec un différé d'amortissement de deux ans.

En tout état de cause, la construction de logements sociaux reste un véritable service public et il n'est pas possible de reprocher aux investisseurs privés d'ignorer cette logique.

S'agissant, en outre, de la construction en général, l'analyse qui précède montre que le système actuel de financement, de

plus en plus dominé par les contraintes des taux d'intérêt, n'est pas capable, à lui seul, d'assurer le relèvement durable de ce secteur. Sur le long terme, l'activité du bâtiment risque d'être encore plus soumise qu'aujourd'hui, aux caprices de la conjoncture économique. Dans l'immédiat, le maintien apparemment durable des déséquilibres monétaires et financiers (crise du Golfe, ralentissement de l'activité dans les pays développés) ne laisse pas d'inquiéter.

Mais y a-t-il encore une place pour une politique publique du logement ?

C. LA RECHERCHE DE TECHNIQUES BANCAIRES ADEQUATES

Le financement du logement, particulièrement dans le secteur du neuf, exige des périodes d'amortissement très longues, étalées sur plusieurs dizaines d'années.

Les réticences du système bancaire à immobiliser leurs ressources pour des périodes supérieures à quinze ou vingt ans sont tout à fait compréhensibles. Compte tenu des évolutions en cours, elles posent toutefois problème puisque c'est toute l'activité de la construction neuve qui pourrait être remise en cause.

La mise en place en 1966 d'un marché hypothécaire visait initialement à pallier le désavantage d'une immobilisation longue de leurs ressources pour les banques. Or, ce marché, désormais limité aux seuls établissements bancaires est en nette diminution : les encours ont baissé de 10 milliards de francs en 1989 et ne représentent plus que 51 % des billets de mobilisation détenus par les établissements refinanceurs. En outre, le coefficient de refinancement (rapport du total des billets émis au total des créances éligibles au marché hypothécaire) est en baisse, à 19 %, en 1989 (27 % en 1986).

La procédure de titrisation, introduite en France par la loi n° 88-1201 du 23 décembre 1988 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et portant création de fonds commun de créances, est destinée, par les pouvoirs publics à se substituer au marché hypothécaire, désormais moribond. La loi vise implicitement à favoriser le refinancement à un coût modéré des créances hypothécaires des banques, sans garantie de l'Etat, à un moment où celui-ci cherche à se désengager progressivement du crédit au logement.

Cette technique a déjà été utilisée, avec succès, en 1989, par la Caisse des dépôts et consignations (voir supra). Peu appliquée jusqu'à présent par les autres institutions financières, elle est appelée à un avenir certain si, dans le cadre de l'harmonisation des règles financières en Europe, les dépôts à vue de leurs clients viennent à être rémunérés. La titrisation permet en effet de limiter considérablement le risque de transformation de dépôts à vue rémunérés, donc beaucoup plus mobiles que les dépôts non rémunérés, en prêts à long terme qui sont de plus en plus à taux fixe (voir encadré).

La titrisation : une technique innovante qui progresse avec lenteur

La titrisation, technique née aux Etats-Unis au début des années 70, est un procédé par lequel des actifs illiquides (les créances inscrites à l'actif du bilan des banques et des institutions financières spécialisées), sont transformés en instruments négociables sur le marché des capitaux. A la différence du marché hypothécaire, où les créances restent inscrites au bilan des établissements refinanceurs, la titrisation correspond à une véritable cession de la créance : les risques de remboursement anticipé et de taux sont transférés à l'investisseur.

Les créances titrisées n'apparaissant plus au bilan des banques et des institutions financières spécialisées (I.F.S.), celles-ci peuvent améliorer sans consommer de fonds propres le ratio fonds propres/encours de crédit. Ce ratio doit en effet atteindre, sous la pression conjuguée de la C.E.E. et des recommandations du Comité Cooke, 8 % à l'horizon 1992. Céder des créances apparaît donc comme un moyen particulièrement avantageux pour atteindre cet objectif. En outre, la titrisation permet de dissocier les métiers actuellement confondus que sont, d'une part, l'octroi et l'administration du prêt -qui restent de la compétence de l'établissement créancier, les relations contractuelles existant entre celui-ci et l'emprunteur n'étant pas modifiées- d'autre part, son financement et la gestion des risques qui y sont attachés. Cette dissociation devrait contribuer à renforcer le professionnalisme des intervenants de la place et à conforter la capacité concurrentielle de notre marché financier. **Enfin, la titrisation devrait -tout au moins si elle se développe dans le secteur des créances longues- fournir opportunément un nouveau canal d'alimentation du marché des capitaux à long terme, de nature à pallier les difficultés actuellement observées sur le marché hypothécaire.**

Renforçant la spécialisation, développant les effets d'échelle, facilitant l'intermédiation, la titrisation, dernière étape du processus de modernisation des métiers de l'argent entrepris depuis plusieurs années, serait à terme susceptible de diminuer le coût du crédit.

Cependant les développements récents conduisent à nuancer cette appréciation. Les créances titrisées ne sont en effet pas achetées directement. La loi du 23 décembre 1988 et ses décrets d'application ont prévu la création de fonds communs de créances (F.C.C.) qui émettront des titres négociables sur un marché organisé et ouvert à tous les investisseurs.

Ces fonds doivent se couvrir contre les risques de défaillance des débiteurs des créances qui leur sont cédées. En l'absence de garantie de l'Etat, trois possibilités sont offertes par les textes : un système d'assurance, l'émission de parts spécifiques supportant le risque défaillance (des "junk bonds" en quelque sorte), enfin le surdimensionnement des créances, techniques qui ont toutes l'inconvénient de peser sur les coûts. Il faut de plus rémunérer correctement l'investisseur, notamment la personne morale acquérant des parts à risque. A cela s'ajoute le risque de segmentation entre "bonnes créances", objet privilégié de la titrisation, et les "mauvaises", qui ne peut que renchérir les coûts de ces dernières, **parmi lesquelles figurent en bonne place les prêts à l'accession sociale.**

S'il est permis de s'interroger sur les effets de la titrisation en matière de coût des crédits à l'habitat, les professionnels ont pour leur part choisi la prudence : au 1er juillet 1990, 4 F.C.C. seulement ont été créés, dont seul le plus récent, lancé par la Caisse des dépôts, est ouvert aux investisseurs particuliers. **Aucun ne concerne le secteur des créances hypothécaires.**

II - LA POLITIQUE DU LOGEMENT EN QUESTION

Depuis 1978, année de la mise en place de la réforme préconisée par le rapport Barre, la politique du logement vise deux objectifs : d'une part, elle tend à **solvabiliser les ménages, accédants ou locataires**, par le biais de bonifications d'intérêts, dans une première phase, et, depuis 1988, de subventions qui, mêlées aux autres ressources prélevées sur livrets défiscalisés ou sur le marché obligataire, permettent de baisser le taux actuariel exigible sur le prêt accordé.

Ces aides ont aussi été conçues, d'autre part, comme les instruments d'un **soutien à la construction neuve**.

Tout le problème posé, aujourd'hui, par l'application de ces objectifs tient à leur caractère de **soutien de la demande**. Or, dans un contexte marqué par le décloisonnement et la banalisation des activités bancaires, mais aussi par la poursuite du mouvement d'urbanisation de la population, cette politique coûte nécessairement très cher.

Au phénomène national qui a été détaillé dans le chapitre précédent, la progression des coûts de la ressource destinée au financement du logement, vient s'en ajouter un autre, typique des zones urbaines : la **hausse considérable du prix des charges foncières**.

Ce sont ces deux données qui mettent aujourd'hui en péril la conception même de la politique du logement qui prévaut depuis plus de douze ans.

L'évolution du coût du foncier : un défi majeur à la politique du logement

1. Les mécanismes de la charge foncière de référence et de la subvention pour surcharge foncière.

Un prêt locatif ou en accession, aidé par l'Etat, ne peut être accordé qu'à la condition que le coût de la charge foncière ne dépasse pas une certaine limite exprimée en francs par mètre carré ; ce plafond est appelé charge foncière de référence.

Le tableau ci-dessous indique, à titre d'exemple, les charges foncières de référence au deuxième semestre 1989 pour les logements collectifs financés en prêts locatif aidés (P.L.A.) "neuf" (sans aménagement des abords).

(en francs)

Logement collectif	Zone 1*	Zone 2*	Zone 3*
Type I bis (20 m2)	1.520	1.275	905
Type III (65 m2)	875	730	520
Type IV (80 m2)	870	730	515

* Zone 1 : l'agglomération de Paris, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles de la région parisienne.

* Zone 2 : le reste de la région Ile-de-France ; les agglomérations et communautés urbaines de plus de 100.000 habitants au recensement de 1975 ; les zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors de la région d'Ile-de-France ; les îles non reliées au continent par voie routière ; certains cantons du sud de l'Oise ; les départements d'outre-mer.

* Zone 3 : le reste du territoire national.

Au-delà de ces montants, certaines opérations peuvent bénéficier d'une subvention pour surcharge foncière.

Toutefois, les bénéficiaires de la subvention sont exclusivement les organismes d'H.L.M., les sociétés d'économie mixte et les collectivités locales, sous certaines conditions.

Autrement dit, la subvention bénéficie en premier lieu aux opérations P.L.A. et non aux opérations d'accession P.A.P. (sauf en secteur groupé, si le constructeur est une société H.L.M. ou une S.E.M.). Ceci explique que les prêts locatifs parviennent à subsister, notamment en région parisienne, alors que les P.A.P. en ont presque disparu.

En outre, la subvention ne peut être accordée qu'à l'intérieur de certaines zones (notamment : zone urbaine d'un P.O.S. rendu public ou approuvé et agglomération de plus de 20.000 habitants au dernier recensement partiel connu).

Enfin, la circulaire n° 89-90 du 14 décembre 1989 a précisé les modalités de détermination du taux de la subvention. Son montant maximum est, en effet, doublement limité :

- à 50 % (en pratique 40 %) du dépassement de la charge foncière de référence,
- au montant de la charge foncière de référence.

Ainsi, pour un logement de type III en zone 2, la subvention est limitée à 270 francs du mètre carré pour une charge foncière réelle de 1.400 francs du mètre carré (il reste donc à trouver 400 francs par mètre carré). Elle sera plafonnée à 730 francs du mètre carré pour une charge foncière réelle atteignant ou dépassant 2.550 francs du mètre carré. (Il reste alors à financer 1.090 francs ou plus).

A compter du 1er janvier 1989, les crédits relatifs à la surcharge foncière ont été inclus, logiquement, dans la ligne fongible PLA-PALULOS. Les dotations utilisées en 1989 se sont élevées à 121,5 millions de francs (soit 5 % environ de la ligne fongible). **L'action publique, en ce domaine, garde donc des proportions extrêmement modestes.**

2. Le décalage grandissant entre le coût réglementaire et les coûts réels.

Or, les données du Crédit foncier de France sur les prix des terrains à bâtir des grandes agglomérations de la zone 2, en 1989, font apparaître des valeurs en moyenne égales à **deux ou trois fois la charge foncière de référence**. Quant aux prix minimaux constatés sur les marchés, il n'est pas rare qu'ils dépassent de 50 % la charge foncière de référence en centre-ville, voire en périphérie. Les quelques exemples suivants éclairent la situation :

	Prix de revient au m ²		Prix minimum au m ²	
	Centre	Périphérie	Centre	Périphérie
Lyon	2.500	1.500	2.000	1.000
Toulon	2.000	---	1.600	---
Mulhouse	1.500	1.200	1.000	700
Lavai (zone 3)	1.500	---	600	---

(source : CFF)

La situation semble désespérée en certains endroits de la région parisienne. Selon le Crédit foncier de France, la charge foncière à Paris représente, en moyenne, 50 % du prix de vente des opérations, soit de 15.000 à 20.000 francs le mètre carré habitable (1).

Dans la petite couronne, l'éventail est très large, allant de 1.250 francs dans certaines communes de Seine-Saint-Denis à 8.000 francs dans les secteurs résidentiels du Val-de-Marne.

Dans la grande couronne, les prix vont de 1.700 francs dans la partie urbaine de la Seine-et-Marne (Meaux et Melun) à 3.500 francs dans le Val d'Oise, zone 1.

(1) Telle opération réalisée récemment dans le 16^e arrondissement de Paris l'a été sur la base d'un prix de vente dont 80 % était constitué par le coût de la seule charge foncière.

Compte tenu des contraintes très fortes qui viennent d'être exposées, il est légitime de **s'interroger sur l'adaptation des instruments de la politique du logement et sur le réalisme des objectifs poursuivis.**

Votre rapporteur n'a pas l'ambition de trancher seul la question. Mais il lui semblerait utile qu'un débat, regroupant tous les acteurs concernés, soit institué à plus ou moins brève échéance.

Au lieu de cela, il est obligé de constater l'extraordinaire **ambiguïté** de l'action du Gouvernement en ce domaine. Ainsi le logement social est-il présenté comme l'une des grandes priorités du budget de 1991. La réalité conduit à réfuter cette affirmation.

Pour la seule métropole, en effet, les moyens de paiement inscrits aux chapitres "sociaux"⁽¹⁾ du budget du logement sont, pris globalement, en régression sensible. Quant aux autorisations de programme du chapitre 65-48 "Construction et amélioration de l'habitat", elles sont, compte tenu des très importants abondements consentis en cours d'exercice⁽²⁾, en diminution nette par rapport à 1990 (- 3,6 %).

Il est aisé de percevoir, d'un côté, une volonté politique réelle de poursuivre la politique du logement en diversifiant quelque peu les instruments utilisés mais sans remettre en cause les fondements mêmes de cette politique. De l'autre, il est également clair que la volonté de maintenir une politique du crédit conforme à la solidité du franc s'accommode mal d'un objectif de relance de l'aide à la demande.

De ces points de vue partiellement contradictoires naît une pratique ambiguë que votre rapporteur estime préjudiciable pour l'avenir du logement en France.

1. Chapitre 46-40 : Aides à la personne,

Chapitre 65-48 : Construction et amélioration de l'habitat (aides à la pierre),

Chapitre 65-49 : Réaménagement de la dette PAP.

2. Ce problème est détaillé dans la partie consacrée aux P.L.A.

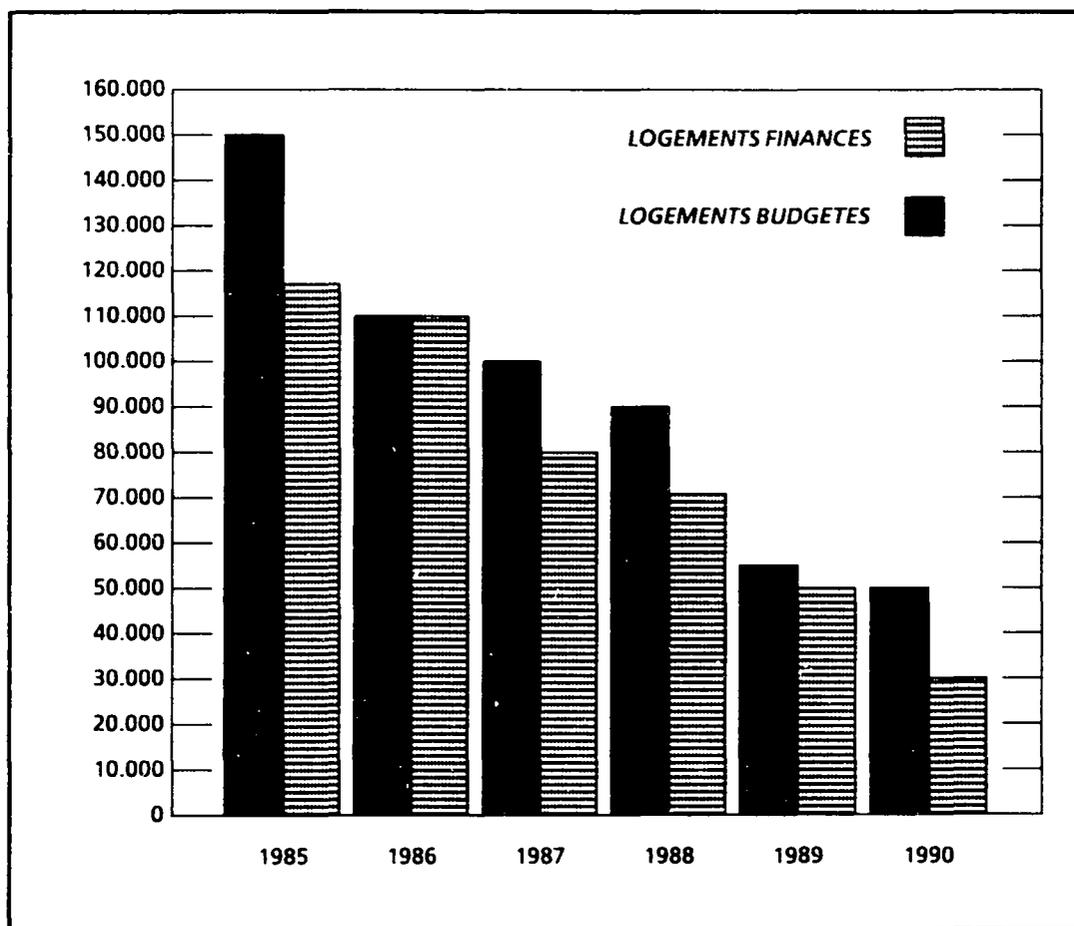
A. LA STAGNATION DES AIDES DE L'ETAT

1. La régression des aides à la pierre en métropole

a) Les prêts aidés en accession à la propriété (P.A.P.)

Votre rapporteur, usant des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 164-IV de l'ordonnance organique n° 58-1374 du 30 décembre 1958, a effectué, au mois de juin 1990, un contrôle budgétaire du ministère du logement plus spécialement consacré à la consommation des crédits destinés aux P.A.P. Il avait alors pu mesurer la baisse progressive du nombre des prêts accordés. Cette tendance, nettement perceptible depuis le milieu des années 1980, s'est encore aggravée en fin de période, comme l'illustre le graphique ci-après.

PAP : PROGRAMME PHYSIQUES ANNONCES ET LOGEMENTS REALISES



Pour l'année 1990, la loi de finances initiale annonçait un programme de 50.000 P.A.P., sensiblement équivalent au programme physique effectivement réalisé en 1989, soit un peu plus de 51.000 prêts. Or, au moment où le projet de budget pour 1991 est venu en discussion à l'Assemblée nationale, seuls 28.000 P.A.P. (un peu plus de la moitié de ce qui était prévu) avaient été délégués dans les départements.

Selon les prévisions de la direction de la construction, le nombre de prêts autorisés serait, au maximum de 40.000 alors que les hypothèses émises, au mois de juin, s'établissaient à 30.000.

Ce léger "mieux" par rapport aux prévisions très pessimistes de ces derniers mois résulte, pour l'essentiel :

- d'une "rallonge" de 200 millions de francs inscrite dans le projet de loi de finances rectificative, qui, si elle était approuvée, permettrait d'effacer en partie les effets de l'élévation du coût de la ressource grâce à la majoration du taux d'autorisations de programme ;
- d'une différence d'environ 15 % entre le prix moyen budgétaire d'un prêt, tel qu'il est établi conventionnellement, chaque année, pour le calcul des autorisations de programme (398.800 francs), et le prix moyen réellement observé (350.000 francs environ).

Avec 40.000 prêts réalisés, la décote par rapport au programme initialement fixé s'établirait tout de même à 20 % et serait comparable à celle qui avait été constatée en 1985, date à laquelle le nombre des prêts accordés était toutefois trois fois plus important qu'il ne l'est aujourd'hui. Les taux de 1985 et 1990 sont les plus importants jamais constatés depuis 1978 ; s'y ajoute aussi le fait qu'en 1990, jamais le programme physique retenu n'avait été aussi réduit.

Votre rapporteur constate donc que la question du devenir des prêts aidés en accession à la propriété se pose désormais avec une très grande acuité. **Les P.A.P. vont-ils disparaître ?**

• Jusqu'où ?

Les causes objectives décrites plus haut (montée du coût du financement, problèmes aigus de surcharge foncière) ont justifié depuis quelques années une activité réglementaire désordonnée

qui a fait progressivement du P.A.P. un instrument sans objet, un outil dont l'utilité n'apparaît plus clairement.

L'objectif d'aide à la construction neuve a progressivement été érodé par la diminution du nombre des ménages qui avaient potentiellement accès à un prêt en accession. Entre 1978 et 1986, en effet, le revenu fiscal moyen des ménages a augmenté de 90 % cependant que les plafonds de ressources P.A.P. ne s'accroissaient que de 32 % ⁽¹⁾.

Aussi, en 1978, 80 % des ménages avaient-ils accès à un P.A.P., alors qu'ils ne sont plus que 50 % environ en 1989.

A l'inverse de cette fermeture par le "haut", on assiste aujourd'hui à une fermeture par le "bas" qui a pour effet d'effacer peu à peu l'objectif de solvabilisation des ménages. Cette évolution est justifiée par l'apparition d'un chapitre destiné, dans le budget du logement, au réaménagement des prêts P.A.P. accordés pendant la période 1981-1985 (25 milliards de francs courants répartis sur une quinzaine d'exercices).

L'éviction des plus bas revenus a été acquise en agissant essentiellement sur le pouvoir solvabilisateur de l'aide personnalisée au logement. Elle s'est traduite, notamment, par l'instauration d'un revenu minimum de 1,75 SMIC dans le calcul de l'A.P.L., par l'obligation d'un taux d'effort minimum (de 21 % en 1990) et, enfin, par la réduction des seuils d'exclusion de l'A.P.L. de 15.000 francs environ par mois en 1985 à 12.400 francs en 1989.

Plus récemment, le décret n° 90-150 du 17 février 1990 a créé l'obligation d'un apport personnel réel de 10 %. Il est à noter, et ce n'est pas indifférent, que cette obligation a été créée uniquement dans le secteur P.A.P. ; il s'agit de privilégier délibérément les prêts en accession ne bénéficiant d'aucune aide de l'État (prêts conventionnés et autres prêts hypothécaires).

Le plus grand reproche que votre rapporteur apporte à ce dispositif, mis en place par petites touches, est son caractère aveugle. **Le P.A.P. est-il réellement un instrument obsolète ou veut-on le rendre obsolète ?**

Le trouble s'accroît encore au comportement, pour le moins curieux, du ministère des Finances. Chaque année, dorénavant, celui-ci impose aux crédits d'aide à la pierre un exercice de régulation budgétaire dont votre Commission des Finances

1. Chiffres établis par la mission économique de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyers modérés.

souhaiterait connaître les motivations exactes tant le résultat obtenu est en contradiction avec les objectifs affichés.

C'est ainsi que les délégations des dotations d'aide à la pierre parviennent très tard auprès des services extérieurs (D.R.E. et D.D.E.). En effet, les autorisations de programme inscrites au chapitre 65-48 font d'abord l'objet d'un tiers d'avance au mois de février ; ce tiers est directement attribué aux directions départementales afin de pallier les lenteurs de la machine administrative (délégation en principe aux D.R.E. puis répartition effectuée par la C.A.R.).

Il faut ensuite attendre le mois de juillet pour que la situation soit enfin régularisée. A cette date, en effet, les trois-quarts de la dotation initiale sont délégués dans les régions (déduction faite du tiers d'avance) ⁽¹⁾. Le dernier quart a été délégué pour toutes les lignes, sauf les P.A.P., au moins d'octobre cette année. Quant aux crédits P.A.P., la dernière partie a été envoyée le 20 novembre ⁽²⁾.

Encore doit-on souligner qu'un certain effort a été accompli en 1990 : en 1989, le dernier quart n'avait été délégué qu'en décembre ! La lenteur avec laquelle les dotations sont mises en place contraste avec l'urgence des situations. Ainsi, la "soudure" du mois de septembre a-t-elle été délicate dans certaines régions.

Cette pratique, couverte par le vocable de "régulation budgétaire" s'est doublée d'une mesure, brutalement annoncée au mois d'avril 1990. La direction du Trésor a ainsi notifié à la Caisse des dépôts et consignations l'obligation d'affecter, à compter du 1er janvier 1991, la ressource prélevée sur Livret A au financement du seul parc locatif social.

Cette décision signifie, corrélativement, la disparition du contingent Minjot, c'est-à-dire de l'utilisation d'une partie des ressources du Livret A pour le financement des prêts P.A.P. gérés par les sociétés anonymes de crédit immobilier. Elle implique également le recours exclusif à la ressource obligataire, beaucoup plus chère.

Comment expliquer, dès lors, que le ministère du budget ait finalement décidé l'inscription d'une dotation de 1,932 milliard de francs en autorisations de programme sur la ligne P.A.P. pour l'exercice 1991 ? Il est clair, en effet, que ce montant ne permettra pas

1. Encore les 75 % ont-ils été calculés, pour les autorisations de programme de la ligne fongible, hors crédits rattachés par voie de fonds de concours (900 millions de francs prévus - 700 millions inscrits effectivement).

2. Au moment où il a été décidé d'inscrire 200 millions de francs au collectif budgétaire. Ce n'est donc pas le quart, mais plus de 30 % des crédits finalement ouverts qui seront engagés en toute fin d'année.

d'engager le programme physique de 40.000 P.A.P., arrêté pour le prochain exercice.

Selon diverses sources, dont celle des H.L.M., votre rapporteur est en mesure d'affirmer qu'avant l'annonce des mesures obtenues par le ministère du Logement, à l'occasion du débat de première lecture à l'Assemblée nationale, le montant accordé n'aurait permis tout au plus que le financement de 18.000 P.A.P. Après relèvement du plafond de ressources (déclaration de M. Besson le 14 novembre dernier), il serait possible de financer 23.000 P.A.P. On pourrait toutefois atteindre **26.000 P.A.P. en 1991** dans l'hypothèse favorable où le prêt moyen réel s'établirait à 350.000 francs environ.

*

* *

Décret du 17 février 1990, décision du mois d'avril sur le libret A et son affectation : ces deux mesures, très fortement contestées cette année, posent des problèmes de fond. Ce n'est pas tant le contenu qui a été critiqué que les modalités suivies par le ministère des Finances pour leur mise en application.

En effet, il n'est pas déraisonnable de penser qu'à terme, la ressource procurée par les livrets défiscalisés se réduisant sous l'effet du mouvement de décloisonnement bancaire, celle-ci devra être affectée au financement d'un secteur particulier, notamment le logement locatif social. C'est un choix qui mérite, à tout le moins, discussion.

De même, il est normal d'exiger du futur accédant une plus grande solidité financière. L'aventurisme de certains établissements bancaires, accordant des crédits à 100 % à des clients à faibles revenus peut finir par coûter cher à la collectivité toute entière.

Pour autant, ne fallait-il pas aménager une transition, proposer un échéancier et surtout fixer clairement les intentions des pouvoirs publics en matière d'accession sociale ? Or, au lieu de préparer en douceur des évolutions peut-être nécessaires, ce qui est le propre de toute saine politique, le ministère des Finances donne le sentiment de brusquer les choses et d'amplifier des phénomènes dont on a vu qu'ils constituaient autant de défis majeurs pour l'avenir de l'aide à la pierre.

Jusques à quand, le Gouvernement se livrera-t-il à ce jeu de cache-cache qui consiste à dire une chose (maintien du principe des prêts P.A.P.) et à faire son contraire (étranglement progressif des prêts accession) ?

• Que faire ?

Deux tentatives, dont l'une a déjà été entamée et l'autre a, pour le moment, simplement été annoncée, visent à revivifier la politique d'accession. Leur analyse, succincte, permet de mieux souligner les contraintes qui pèsent aujourd'hui sur cette politique.

- Le plan d'urgence pour l'Ile-de-France

Il constitue un essai intéressant de s'attaquer au problème central qui ronge la politique du logement, pratiquement depuis 1978 : l'effondrement du logement social à Paris et dans sa proche banlieue. Il ne concerne d'ailleurs pas uniquement les P.A.P.

La réponse apportée à la crise actuelle est à la fois budgétaire et contractuelle. Le premier volet de ce plan triennal (1990-1992) est le lancement d'un programme de construction de 10.000 logements sociaux et intermédiaires chaque année (4.000 P.L.A., 5.000 P.L.I./P.C.L., 1.000 P.A.P.) à Paris et en petite couronne, la réhabilitation de 15.000 logements sociaux supplémentaires (PALULOS) ainsi que l'achat par les organismes H.L.M. de 2.000 logements anciens du parc privé, sans obligation de travaux.

L'Hôtel Matignon avait prévu à ce titre d'abonder les crédits pour l'Ile-de-France de 500 millions de francs.

Second volet : apporter une réponse au problème de la surcharge foncière dont on a vu qu'il n'est pas pris en compte pour les P.A.P. et qu'il est seulement partiellement financé pour les P.L.A. Il est prévu, en ce sens, de libérer 10 hectares appartenant à l'Etat à Paris pour la construction de logements sociaux (voir infra, 3e partie de ce chapitre).

En ce qui concerne la petite couronne, les préfets des départements devaient négocier avec chaque commune une "convention" afin de réduire le coût du terrain. Ces négociations ont, en fait, pour objet l'obtention d'une subvention foncière de la part des collectivités locales, pour un montant au moins égal à celui de l'Etat. Pour l'ouest de Paris et les 24 communes des Hauts-de-Seine, ces conventions intègrent, en outre un objectif de rééquilibrage habitat/emploi sur la base d'1 m² de bureaux pour 2 m² de logements. Dans l'attente de la signature de ces accords, la construction de

bureaux non affectés d'une superficie supérieure à 2.000 m² est soumise à l'agrément de l'Etat.

A la mi-novembre 1990, 21 conventions avaient été signées et 6 étaient près de l'être. Dans le département des Hauts-de-Seine, 5 conventions ont été signées et 4 paraissent très avancées.

Faut-il parler de demi-échec ou de demi-réussite ? Un an après son lancement, le plan Rocard a le mérite, grâce à ses insuffisances mêmes, de clarifier le débat :

- Il a été victime, lui aussi, des exercices de "régulation budgétaire" du ministère des Finances ; de toute évidence, aucune volonté, aussi forte fût-elle, ne peut aller contre le quai de Bercy.

- Les résultats atteints à la fin de 1990 s'avèreront, sans doute, mitigés pour les P.L.A. : il était prévu d'en engager 15.000 chaque année, soit 10.000 "normaux" auxquels s'ajoutent les 5.000 du plan d'urgence ; plus de 10.000 devraient être effectivement accordés, mais il n'est pas sûr que l'on parvienne à 15.000 Quant aux P.A.P., aux 3.000 prêts normalement budgétés pour Paris et la petite couronne, devraient s'en ajouter 1.000 autres en vertu du plan d'urgence ; or, on s'attend généralement à ce que la moitié, tout au plus, soit effectivement engagée (soit 2.000).

Tout effort de relance en zone urbaine vient, en effet, buter sur le problème du coût de la charge financière. L'accueil assez tiède réservé, jusqu'à présent, aux propositions de contractualisation destinées à apporter une réponse au problème est tout à fait légitime : **l'Etat a donné l'impression de vouloir imposer de force un partenariat à des communes qui ne se sont vues, par ailleurs, reconnaître aucune compétence particulière en matière de définition de la politique du logement mais ont acquis, en principe, la maîtrise de leurs sols.**

Ce plan peut toutefois servir de révélateur : le maintien des procédures en vigueur depuis 1978, voire la relance de l'aide à la pierre par le retour à des objectifs plus ambitieux, de l'ordre de 50.000 ou 60.000 P.A.P., par exemple, exigeront un très gros effort financier alors que les besoins en logements restent considérables.

Il est également clair que cet effort devra, peut-être, être partagé entre l'Etat, les collectivités locales et aussi les accédants (ou les constructeurs) selon une clé de répartition qui ne sera définie que collectivement, par l'ensemble des partenaires concernés et non imposée unilatéralement par le pouvoir central.

Cette éventualité mérite un débat, au même titre que la solution inverse, celle que tente d'imposer sans

aménagement et sans concertation le ministère des Finances. Mais il est temps qu'une volonté nationale, définie en accord avec tous, décide clairement les objectifs à suivre et, corrélativement, le coût que la communauté est prête à accepter pour cela.

- Les mesures annoncées le 14 novembre par M. Besson, ministre du Logement, lors de l'examen du budget en première lecture à l'assemblée nationale :

Elles visent à desserrer l'étau réglementaire qui asphyxait les P.A.P. :

- Le taux des P.A.P. est relevé de 0,6 point.

Cette mesure ne devrait pas avoir un effet trop négatif. Aux conditions actuelles du marché, en effet, on peut raisonnablement estimer que l'écart entre les taux des P.A.P. et ceux des prêts conventionnés se maintiendra et sera de l'ordre de 1,25 à 1,5 point.

- Les plafonds de ressources sont relevés de 3 % en zone 3, de 5 % en zone 2 et de 15 % en zone 1.

Compte tenu de l'évolution de la charge foncière, la progression accordée en zone 1 paraît trop faible pour avoir un impact réel. S'agissant de la zone 2, l'effet ne sera certainement pas nul, mais on doit noter que depuis 1985, les prix ont progressé de 23 % alors que la somme des mesures prises en 1989 (+ 6 % pour le plafond en zone 2) et 1990 (+ 5 % annoncés pour la même zone) ne permettent de combler que la moitié du manque à gagner.

- Les prix témoins sont relevés de 2,5 % en zone 2 et de 7 % en zone 1.

Cette augmentation a pour effet d'autoriser le ministère du Logement à relever le niveau des prix de référence, autrement appelés prix-plafonds (prix de référence = 1,33 x prix témoin). Celui-ci a, d'ailleurs, d'ores et déjà annoncé son intention de procéder à cet autre relèvement.

Cette mesure permet incontestablement de rétablir une possibilité d'accès aux P.A.P. pour certaines franges d'accédants potentiels. Mais, même combinée avec les trois autres, elle ne résoudra pas le problème de sous-consommation des P.A.P. en 1991 (on ne pourra pas dépasser 26.000 P.A.P., même avec un tel dispositif). On mesure, là encore, l'ampleur de l'effort financier à réaliser si l'on veut que le "démontage" des mesures réglementaires prises depuis dix ans ait un effet physique sur le niveau des P.A.P.

LE MINISTERE DES FINANCES ET LES P.A.P.

Le ministère des Finances a la maîtrise directe de la gestion des crédits de paiement afférents aux prêts en accession à la propriété. Il est également seul à même d'évaluer le poids annuel du réaménagement de la dette P.A.P. dans le budget.

L'attention de votre rapporteur s'est toutefois portée sur l'importance des masses transférées vers le budget des charges communes dans le cas des crédits de paiement ou inscrites au chapitre 65-49 pour le réaménagement des P.A.P.

Il déplore, notamment, le caractère totalement opaque de cette gestion qui laisse subsister bien des interrogations.

1. Les crédits de paiement P.A.P. (chapitre 65-48, article 20)

Les crédits de paiement P.A.P. sont normalement inscrits, dans le cadre de l'examen de chaque projet de loi de finances, au budget de l'Urbanisme, logement, services communes. Toutefois, le ministère du Logement n'a pas le contrôle et la maîtrise de leur gestion. Ils sont, en effet, transférés à la fin de chaque exercice, au mois de décembre, sur le chapitre 44-91 du budget des charges communes "Encouragements à la construction immobilière - Primes à la construction".

Le mode d'évaluation des crédits de paiement dépend lui-même du mode de calcul des autorisations de programme ainsi que du montant des prêts déjà engagés. Toutes ces opérations font l'objet d'un chiffrage conventionnel, nécessairement très approximatif ; il est donc incontestablement malaisé d'établir avec précision le montant des crédits de paiement qui sera utilisé en cours d'exercice :

- les services votés sont fonction des prêts engagés ; or, les P.A.P. accordés avant 1988 font toujours l'objet de versements de bonifications étalés sur sept ans ; quant aux P.A.P. accordés depuis 1988, ils font l'objet du versement d'une subvention, octroyée en une fois pour chaque P.A.P. Pour un montant donné d'autorisations de programme, on estime conventionnellement que :

- . 25 % des prêts engagés à l'année n donneront lieu au versement de la subvention correspondante à l'année n (ce qui correspond aux mesures nouvelles)
- . 45 % " " " " " à l'année $n + 1$
- . 20 % " " " " " à l'année $n + 2$
- . 10 % " " " " " à l'année $n + 3$

- les mesures nouvelles représentent, conventionnellement, le quart des autorisations de programme, hors rémunération des S.A.C.I. et forfait prêts-promoteurs (ce sont les 25 % du petit tableau ci-dessus). Or les autorisations de programme font elles-mêmes l'objet d'une évaluation conventionnelle. Le biais, en ce cas, vient de ce que le montant total des autorisations de programme disponibles pour l'ensemble de l'exercice (donc après mouvements et abondements éventuels en loi de finances rectificative) est directement fonction du coût de la ressource à l'année n , alors que les crédits de paiement correspondants ne sont ordonnancés et mandatés pour les trois-quarts qu'entre un an et trois ans après.

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que le montant des transferts vers le chapitre 44-91 du budget des charges communes soit, certaines années, insuffisant (la ressource levée par le Crédit foncier de France coûte en ce cas plus cher que prévu) et certaines autres années se révèle trop fort.

Du reste, les chiffres fournis par la direction du Trésor révèlent que jusqu'à l'année 1985 incluse, le décalage entre les dotations et les besoins est resté très faible. On ne peut donc qu'être étonné du dérèglement constaté depuis 1986.

(en millions de francs)

Année	1	2	3	Différence 3 - 2
	Montant disponible en fin d'année (après mouvements)	Montant du transfert vers le chapitre 44-91 (charges communes)	Consommation des crédits transférés au chapitre 44-91	
1986	8.648,95	8.648,95	7.630,70	- 1.018,25
1987	9.002,00	6.002,00	7.801,60	1.799,60
1988	9.051,00	9.051,00	6.668,70	- 2.382,30
1989	9.463,00	9.463,00	7.648,00	- 1.815,00
1989*	570,00	570,00	---	---
Total		33.734,95	29.749,00	- 3.985,95

* Transfert provenant du chapitre 65-49 "Réaménagement des prêts PAP"

Les écarts constatés jusqu'alors n'étaient que de quelques dizaines, voire quelques centaines de millions de francs. Ils sont, aujourd'hui, de l'ordre du milliard.

Seule l'année 1987 présente un solde positif (c'est-à-dire que les transferts n'ont pas été suffisants pour combler la demande en crédits de paiement émanant du Crédit foncier de France). Ce chiffre paraît toutefois artificiel : il n'a pu être obtenu que parce que seuls les deux tiers des dotations disponibles ont été transférés. Si le transfert avait été complet, l'excédent des ressources sur les emplois aurait atteint 1,2 milliard de francs, à ajouter à la somme de près de 4 milliards apparaissant au tableau.

La Cour des comptes a déjà adressé des observations au ministère des Finances dans ses rapports relatifs aux projets de loi de règlement pour les exercices 1987 et 1988. Pour 1988 toutefois, elle remarquait que les crédits en excédent avaient été annulés, ce qui constitue un moindre mal.

Le problème devient plus complexe en 1989. En effet, le chapitre 44-91 ne laisse apparaître, pour cette année, aucun crédit sans emploi. En revanche, le paiement des primes de Plan d'épargne logement a occasionné une dépense de 9.077 millions de francs, alors qu'une dotation de 5.100 millions de francs était inscrite pour cet objet dans la loi de finances initiale à l'article 30, alinéa 20 (primes de plan d'épargne logement).

Il faut donc que l'excédent inutilisé sur les crédits P.A.P. et réaménagement des P.A.P. (soit 10,033 milliards de francs) ait été utilisé au financement des primes d'épargne-logement et ce, **au mépris des règles constitutionnelles qui définissent les transferts**. Votre rapporteur ne peut en effet admettre que des subventions, uniquement destinées à la construction, soient de même nature que des primes destinées à favoriser l'épargne et donc, indirectement seulement, la construction.

C'est la définition même du chapitre 44-91 qui est ici en cause puisqu'elle autorise la confusion de deux types de dépenses qui ne sont pas de même nature : des primes d'épargne et des subventions.

Accessoirement ce problème en appelle un autre : est-il en effet normal d'opérer un transfert du titre VI au titre IV ?

La gestion des crédits de paiement P.A.P. soulève donc des difficultés de conception des finances publiques : dotations surévaluées et interprétation trop large de la notion de transfert. En arrière-plan, ce sont les droits du Parlement qui sont menacés par des pratiques dont on ne comprend pas la justification et qui **tendent en fait à occulter, en l'exagérant, le coût réel de l'aide à la pierre dans notre pays**.

2. Le réaménagement de la dette P.A.P.

Le 12 septembre 1988, le Gouvernement annonçait la mise en place d'un plan global de réaménagement des prêts aidés en accession à la propriété souscrits entre 1981 et 1984. Le coût global de l'opération, qui doit s'étaler sur 20 ans, s'établit à environ 25 milliards de francs courants (soit un coût actualisé de 6 milliards de francs).

Ce coût apparaît fortement progressif : 600 millions de francs inscrits au chapitre 65-49 (article 10) en 1989, 800 millions en 1990 et 1.100 millions en 1991 (soit une augmentation de 37,5 % sur les deux dernières années). Entre-temps, les prêts accordés en 1985 ont pu également bénéficier des avantages du réaménagement.

C'est ce coût grandissant qui justifie, de la part du ministère des Finances, la forte contraction des crédits P.A.P., inscrits au chapitre 65-48, pour les prochaines années, voire leur suppression.

On peut toutefois se demander si l'argument n'est pas quelque peu sollicité dans un sens qui favorise les thèses hostiles au maintien de l'accession sociale à la propriété.

En effet, la somme avancée de 25 milliards de francs correspond, sans doute effectivement à la différence entre ce que le Crédit foncier de France aurait dû percevoir et ce que les emprunteurs paieront à la suite du réaménagement. Cette somme aurait cependant pu être considérablement allégée, compte tenu des deux accords intervenus à ce sujet :

- Le Crédit foncier de France est parvenu à un accord, à l'été 1988, pour le remboursement anticipé des ressources qu'il avait empruntées auprès de divers instituts bancaires. Il a été décidé que 20 milliards de francs seraient ainsi remboursés et une indemnité actuarielle versée ; en revanche 10 autres milliards de francs seront remboursés aux mêmes banques mais sans indemnité. **L'indemnité actuarielle ne porte donc que sur les deux tiers du total remboursé.**

- La Caisse des dépôts et consignations refinance le Crédit foncier de France à hauteur de 20 milliards de francs, mais au taux très faible de 7,6 %, alors que la même ressource avait été initialement empruntée auprès des établissements bancaires à un taux avoisinant les 13 %. **Là encore, le gain pour le C.F.F. est certainement très important.**

Votre rapporteur ignore le poids exact des gains ainsi perçus par le C.F.F., mais il lui paraît presque assuré que le coût initialement annoncé -6 milliards de francs après actualisation- est quelque peu surévalué.

Est-il légitime de faire payer à la collectivité des sommes qui n'ont pas lieu d'être ? En outre, dans ce cas, comme dans le précédent, **l'opacité totale des décisions et de leurs motivations est une véritable atteinte aux droits financiers du Parlement.**

b) Les prêts locatifs aidés (P.L.A.) et les primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS)

Le programme physique retenu pour 1990 est simplement reconduit en 1991, soit le financement de 65.000 P.L.A. et 200.000 opérations de rénovation, auxquels s'ajoutent 10.000 P.L.A. dits "d'insertion" (voir infra).

Cette évolution témoigne de la priorité relative qui est accordée par le Gouvernement au secteur locatif social par rapport à l'accession. Toutefois, et contrairement à ce qu'il avait annoncé, la reconduction des objectifs, sans majoration des engagements budgétaires, ne peut être perçue comme la marque d'un souci privilégié en faveur du logement social.

Votre rapporteur rappelle, en effet, que l'augmentation de 14,4 % des autorisations de programme inscrites à la ligne fongible n'a qu'une fonction d'affichage. Elle ne tient pas compte de l'abondement considérable, réalisé en fin d'exercice, sur cet article, soit 400 millions de francs dégagés par décret d'avance et 300 millions de francs prélevés sur fonds de concours. Lorsqu'il est tenu compte de ces 700 millions, la progression n'est plus, en 1991 par rapport à 1990, que de 1,3 % en francs courants.

LE LIVRET A - H.L.M.

Le Gouvernement avait annoncé, lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 1990, que le chapitre 65-48 "Construction-amélioration de l'habitat" bénéficierait en cours d'exercice d'un abondement de 900 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement. Cette dotation supplémentaire devait permettre la réalisation du programme physique de construction dans le secteur locatif social et de rénovation. Aucune précision à caractère officiel n'avait alors été donnée sur la provenance future des fonds : le Parlement fut simplement informé qu'ils seraient mobilisés par la voie du fonds de concours. Le Gouvernement ne faisait toutefois guère mystère de ses intentions et avait pris contact avec l'union des organismes H.L.M. dès l'été 1989.

Par décret n° 90-213 du 9 mars 1990, il a, en effet, dans un premier temps, créé l'obligation, pour les organismes H.L.M. de déposer une partie de leur trésorerie sur un livret A particulier (le livret A-H.L.M.) à compter du 15 mars 1990.

Cette première mesure devait préparer le rattachement d'une partie du produit ainsi dégagé au fonds de concours. Elle était alors justifiée par l'accroissement considérable de la trésorerie des organismes H.L.M. au cours des dix dernières années. Celle-ci serait en effet passée de 9 milliards de francs en 1980 à 36,2 milliards en 1987, pour atteindre un niveau supérieur à 45 milliards en 1989, soit l'équivalent de 13 ou 14 mois de loyers.

L'aisance de trésorerie des H.L.M. est incontestable. Mais la décision, prise unilatéralement et sans concertation, est choquante. Sur le fond, elle risque d'avoir un effet contraire à celui recherché en contraignant certains organismes à agir sur les loyers ou à diminuer l'entretien des immeubles. Elle a conduit, en effet, des établissements à retirer leurs fonds du livret A lui-même ou d'autres comptes, S.I.C.A.V. ou F.C.P., par exemple, beaucoup mieux rémunérés.

Les H.L.M. ont d'ailleurs déposé une requête dirigée contre ce décret devant le Conseil d'Etat.

Dans un second temps, le Gouvernement a décidé le rattachement par voie de fonds de concours du produit de la rémunération des fonds déposés à la Caisse des dépôts sur le livret A-H.L.M. Cette décision, dans la logique de la précédente mesure, fait l'objet du décret n° 90-827 du 20 septembre 1990 et de l'arrêté du même jour.

Toutefois, les pouvoirs publics ont, semble-t-il, surestimé l'importance réelle de la trésorerie excédentaire des organismes d'H.L.M. Au total, en effet, les dépôts des organismes d'H.L.M. sur le livret A-H.L.M. atteindraient, cette année, environ 10 milliards de francs et non les 20 milliards initialement excomptés. En outre, l'obligation de dépôt ne concernant, en 1990, que trois trimestres, les produits financiers ne dépasseraient pas 750 millions de francs environ. Cette somme devrait être partagée à peu près par moitié, compte tenu du principe de rémunération des organismes d'H.L.M. au taux du livret, soit 4,5 %. Le fruit du décret du 9 mars se ramènerait donc à 300 millions de francs sur les 900 escomptés.

Le fonds de concours est, en principe, maintenu pour le prochain exercice. Il n'y est toutefois fait allusion ni dans l'annexe budgétaire des crédits de l'urbanisme-logement, ni dans le "vert" consacré aux fonds de concours.

c) Les autres aides à la pierre : l'amélioration-rénovation dans le secteur privé.

Là encore la progression des dotations reste minime, sensiblement égale à l'évolution prévue pour les prix en 1991.

- Les subventions d'investissement à l'Agence nationale pour l'habitat (A.N.A.H.) n'atteignent pas 2 milliards de francs (1.960 millions de francs contre 1.901 millions en 1990).

Lors du contrôle budgétaire effectué par votre rapporteur au mois de juin dernier, la direction de la construction indiquait qu'au 1er janvier 1990, le nombre de dossiers en instance ne pouvant être engagés en raison de l'insuffisance des disponibilités budgétaires, était de 9.292. Au 31 mai 1990, le nombre des dossiers en instance avait encore progressé pour s'établir à 10.179.

La demande reste donc considérable et, même lorsqu'elle est réglementairement recevable, ne peut être satisfaite. La majoration des crédits en 1991 sera, à n'en pas douter, impuissante à enrayer le mouvement d'accumulation du stock des insatisfaits (1).

- La prime à l'amélioration de l'habitat (P.A.H.) subit une évolution comparable à celle des P.A.P. Elle est en effet accordée sous conditions de ressources, soit, en règle générale, 70 % du plafond de ressources P.A.P. (80 % dans les cas d'O.P.A.H. et dérogation possible à 100 %, dans certains cas, pour personnes handicapées).

Les subventions de l'Etat progressent toutefois très légèrement en francs courants, passant de 469 à 481 millions de francs.

*

* *

1. Voir infra les effets de l'effort de recentrage des subventions de l'A.N.A.H. vers le logement des plus démunis.

2. La décélération du rythme de progression des aides à la personne malgré l'augmentation du nombre des bénéficiaires.

La progression des aides à la personne paraît aujourd'hui largement maîtrisée après avoir été particulièrement vigoureuse au début des années 1980. L'extension progressive à l'ensemble du parc locatif social du bénéfice de l'aide personnalisée au logement depuis 1988 et la décision d'étendre, à partir de 1991, le versement de l'allocation sociale à l'ensemble de la population sous seule condition de ressources ne devraient pas ainsi entraîner une croissance notable de la dépense pour l'Etat.

En effet, la forte diminution des flux de l'accession sociale aidée et les conditions de la revalorisation des barèmes de l'A.P.L. accession (notamment l'effet de la réduction de 4 à 2 % de la progressivité de la mensualité de référence des P.A.P. des générations 1981 à 1984) assurent la stabilisation en francs courants de ces dépenses à l'horizon 1993.

a) Nombre de bénéficiaires des aides au logement au 31 décembre 1988 et au 31 décembre 1989

	1988			1989		
	Location	Accession	Total	Location	Accession	Total
A.P.L.	1.004.000	953.000	1.957.000	1.279.435	955.499	2.234.934
A.L.S.	1.005.245	21.197	1.026.442	973.502	22.875	996.377
A.L.F.	1.047.199	206.573	1.253.772	894.595	196.692	1.091.287
TOTAL	3.056.444	1.180.770	4.237.214	3.147.532	1.175.066	4.322.598

Globalement, le nombre des bénéficiaires de l'une des trois aides augmente légèrement (+ 85.000 personnes ; ce résultat n'étant toutefois qu'un solde). En réalité cet accroissement n'est possible qu'à la faveur du très fort développement de l'A.P.L. dans le secteur locatif. Tous les autres postes, en effet, stagnent ou enregistrent une diminution.

b) Le principe du bouclage des aides au logement

Le bouclage est l'extension du droit à une aide personnelle au logement (aide personnalisée au logement et allocation de logement) sous seule condition de ressources à l'ensemble de la population.

Peuvent bénéficier aujourd'hui d'une aide personnelle au logement :

- les ménages qui occupent des logements conventionnés ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) ;
- les familles et les jeunes ménages sans enfant mariés depuis moins de 5 ans, éligibles à l'allocation de logement familiale (A.L.F.) ;
- les personnes qui font partie des catégories de population éligibles à l'allocation de logement sociale (A.L.S.), c'est-à-dire principalement les personnes âgées de plus de 65 ans ou de 60 ans en cas d'inaptitude au travail, les handicapés et les jeunes travailleurs salariés âgés de moins de 25 ans.

Depuis 1986, le Gouvernement poursuit régulièrement cet objectif de bouclage de l'ensemble des ménages par l'extension de l'A.L.S. à de nouvelles catégories de bénéficiaires et de l'A.P.L. à de nouveaux parcs de logement :

- depuis 1986, les chômeurs de longue durée qui ne sont plus indemnisés au titre de l'allocation de base peuvent bénéficier de l'A.L.S. (nombre de bénéficiaires au 31.12.1989 : 22.361 ; prestations versées en 1989 : 377,1 MF) ;
- depuis le 1er janvier 1988, le bouclage est mis en oeuvre dans le parc locatif social par la conclusion entre l'Etat et les bailleurs sociaux d'accords cadres permettant de conventionner l'ensemble du patrimoine de ces bailleurs.

Ce conventionnement ouvre droit pour les locataires à l'A.P.L. 2 A dont le barème est identique à celui de l'allocation de logement. Toutefois, en cas de conventionnement après travaux, les

plafonds de loyers pris en compte pour le calcul de l'A.P.L. (A.P.L. 2 B) étaient supérieurs à ceux de l'allocation logement.

En 1989, il a été décidé d'aligner les loyers-plafonds de l'A.P.L. 2 A sur l'A.P.L. 2 B dans les zones I et II. A l'occasion de l'actualisation des barèmes des aides personnelles au logement au 1er juillet 1990, l'alignement des loyers-plafonds de l'A.P.L. 2 A sur l'A.P.L. 2 B sera effectif en zone III, achevant ainsi la fusion de ces deux barèmes.

En secteur locatif, il n'existe donc plus que 2 types de loyers-plafonds, l'un pour l'A.P.L. 1, l'autre pour l'A.P.L. 2 (les barèmes A.P.L. 2 et d'allocation de logement sont identiques).

Fin 1989, le bouclage était réalisé à 35 % environ grâce à la conclusion de 194 accords cadres. Fin 1990, on peut estimer que le bouclage sera réalisé à 70 %.

- Depuis le 19 janvier 1989, le droit à l'A.L.S. est ouvert à l'ensemble des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (R.M.I.) (nombre de bénéficiaires au 31.12.1989 : 30.603 ; prestations versées en 1989 : 168,8 MF).

- En 1990, ont été décidées l'extension de l'A.P.L. par le biais du conventionnement des foyers de jeunes travailleurs (coût : 100 MF pour 30.000 jeunes concernés), l'extension de l'A.L.S. aux bénéficiaires de l'allocation d'insertion (coût : 100 MF) pour 10.000 personnes concernées (essentiellement des jeunes à la recherche d'un premier emploi).

- En 1991, une nouvelle étape du "bouclage" est proposée au vote du Parlement : il s'agit de "boucler" effectivement l'ensemble de la population de la région parisienne en accordant le bénéfice de l'A.L.S. sous seule condition de ressources aux habitants de cette zone, l'allocation de logement sociale devant être étendue à l'ensemble du territoire dans un délai de trois ans.

L'Assemblée nationale a décidé de faire bénéficier de l'A.L.S., dès la première année de la mise en place de cette réforme, outre les habitants de l'Ile-de-France, ceux des départements d'outre-mer.

c) La progression, cependant ralentie des dotations du chapitre 46-40

L'Etat finance l'A.L.S. et l'A.P.L. en apportant sa contribution au Fonds national de l'habitation et au Fonds national

de l'aide au logement. En 1991, le rythme de progression de la dépense marque un **fléchissement net** : + 3,1 % contre + 7,6 % entre 1989 et 1990.

B. UN AMENAGEMENT DES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Le Gouvernement tente, à l'intérieur du cadre créé par la réforme de 1977, d'introduire certains aménagements susceptibles d'empêcher une progression trop rapide du coût budgétaire de cette politique. Les nouvelles orientations ne peuvent toutefois constituer, au mieux, que des palliatifs. Elles ne dispensent pas d'une réflexion plus profonde sur l'avenir des instruments destinés à soutenir la demande.

1. L'abandon de l'objectif d'aide à la construction ?

a) Les P.L.A. "d'insertion"

Le ministère du logement a, pour l'exercice 1990, décidé de franchir le pas et de proposer une nouvelle forme de prêt permettant l'achat d'immeubles dans l'ancien sans aucune obligation de travaux.

Dans un premier temps, cette possibilité n'a été ouverte qu'au secteur locatif avec le lancement de 10.000 P.L.A. dits "d'insertion".

Lors du contrôle budgétaire du mois de juin, votre rapporteur avait remarqué l'extrême faiblesse de la consommation du P.L.A. d'insertion au premier semestre (une centaine d'opérations lancées à la fin mai). Celle-ci s'explique :

- par la nouveauté de la procédure : les textes réglementaires ne sont en effet parus qu'au second trimestre 1990 ;
- par la complexité des opérations : la recherche des sites susceptibles d'accueillir des logements sociaux acquis par un P.L.A. d'insertion s'avère difficile ; en effet,

l'information manque. En outre le maniement de l'instrument s'avère délicat : loin de régler le problème du coût du logement, il risque encore de l'aggraver dans certaines zones où le marché est tendu, les P.L.A. ayant un effet d'annonce qui entraîne immédiatement des augmentations de prix.

Après un démarrage difficile, il semblerait que ce type de P.L.A. enregistre en fin d'année une montée en puissance : sur 4 millions de francs prévus en autorisations de programme 3,1 ont été délégués dans les D.D.E., permettant ainsi la réalisation des trois-quarts du programme prévu.

En 1991, le chiffre de 10.000 prêts est reconduit.

b) Les prêts conventionnés avec A.P.L. pour l'achat dans l'ancien sans travaux.

Pour 1991, l'expérience précédente est étendue au secteur accession avec un programme de 20.000 prêts conventionnés avec A.P.L. pour l'achat dans l'ancien sans travaux.

Les prêts conventionnés ne font l'objet d'aucune aide de l'Etat. Il s'agit toutefois, par cette mesure, d'enrayer le mouvement de baisse des P.C. distribués à des ménages A.P.L.-isables (voir supra) ; elle ne devrait pas avoir pour effet d'augmenter la dépense de l'Etat pour les aides personnalisées. Il s'agit donc d'une mutation sans grands frais pour lui.

c) Les baux à réhabilitation de la loi Besson

Le principe s'apparente au précédent.

Institués par l'article 11 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990, les baux à réhabilitation ont pour finalité de faciliter la remise en état de logements anciens possédés par des propriétaires dépourvus des ressources nécessaires à leur amélioration et occupés par des personnes disposant elles-mêmes de faibles revenus.

Le bail à réhabilitation est conclu entre un propriétaire d'immeuble d'une part et un organisme d'H.L.M., une société de construction d'économie mixte, un organisme agréé par le préfet pour l'aide au logement de personnes défavorisées ou une collectivité territoriale d'autre part, pour une durée minimale de 12 ans sans prorogation tacite.

Le preneur du bail à réhabilitation s'oblige à réaliser dans un délai déterminé des travaux d'amélioration de l'immeuble du bailleur et de réparation de toute nature et à conserver cet immeuble dans un bon état d'entretien en vue de le louer à usage principal d'habitation pendant toute la durée du bail.

La prise d'effet du bail à réhabilitation est subordonnée à la conclusion par le preneur d'une convention permettant aux occupants de bénéficier de l'aide personnalisée au logement (A.P.L.), ce qui implique une double condition de niveau maximal de loyer et de ressources. La date d'expiration de la convention ouvrant droit à l'A.P.L. est identique à celle du bail à réhabilitation.

Six mois avant la date d'expiration du bail à réhabilitation, le bailleur peut proposer aux occupants un contrat de location prenant effet à cette date. A défaut le preneur est tenu d'offrir aux occupants un logement correspondant à leurs besoins et à leurs possibilités.

*

* *

P.L.A. d'insertion, prêts conventionnés pour l'achat dans l'ancien sans travaux, baux à réhabilitation : les innovations proposées sont intéressantes et peuvent être soutenues. Votre rapporteur doit, toutefois, considérer qu'elles ne constituent que des pis-allers tant les besoins restent élevés. La question de fond est bien de savoir si les aides de l'Etat doivent garder leur caractère ambivalent d'aides à la solvabilité des ménages et de soutien à l'effort de construction ou bien s'il faut les recentrer sur un objectif strictement social, l'aide au logement des plus défavorisés.

Et dans ce dernier cas, faut-il comprendre que l'Etat renoncerait aux aides à la pierre en privilégiant des formules de type prêts conventionnés pour l'accession ou baux à réhabilitation pour le locatif social et maintiendrait simplement les aides à la personne ?

Il serait souhaitable, là encore, que le Parlement sache s'il ne s'agit que d'expériences limitées ou d'une amorce d'évolution, auquel cas un débat plus explicite s'imposerait.

2. La mise en place d'une priorité au secteur très social

Tout se passe aujourd'hui comme si, les pouvoirs publics, ayant renoncé à agir sur les coûts et donc sur le niveau de la construction, action qui, seule, pourrait provoquer une détente durable du marché immobilier, avaient finalement entrepris de gérer la pénurie en recentrant, pour ce faire, leurs moyens d'intervention sur les catégories les plus défavorisées et en laissant les classes sociales intermédiaires à leur sort.

N'eût-il pas été préférable encore une fois d'explicitier ce mouvement de repli et de le préparer au lieu de subir les évolutions ?

Cette priorité au secteur très social prend plusieurs aspects déjà étudiés : P.L.A. d'insertion, extension de l'allocation de logement aux catégories exclues mais également soutien à l'action sociale avec les aides à l'insertion et les fonds d'aides aux impayés et de garantie.

Il est toutefois permis de se demander si ce recentrage ne conduit pas dans certains cas à une utilisation inefficace des instruments de la politique du logement. Votre rapporteur pense, tout particulièrement, à la révision des barèmes des subventions accordées par l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.) et à la faveur accordée aux programmes sociaux thématiques (voir encadré).

L'objectif, compréhensible, est d'empêcher que la réhabilitation ou la rénovation d'un logement justifie une hausse substantielle de loyer et le fasse sortir du champ des habitations accessibles aux plus défavorisés. Votre rapporteur doute que la mesure prévue (prise en charge par l'A.N.A.H. du coût des travaux jusqu'à 70 %) ait une portée réellement incitative. Il remarque en outre que ce recentrage "social" entraîne un effet "file d'attente" pour les autres logements qui, après travaux, pourraient être loués à des ménages de revenus plus élevés qui sont, tout autant que les plus démunis, sous d'autres formes il est vrai, frappés par la crise.

LE RECENTRAGE SOCIAL DES AIDES DE L'A.N.A.H.

En décembre 1989, le conseil d'administration de l'agence a décidé, à la demande expresse du ministère du logement, de privilégier les interventions à caractère social par la création du nouveau régime contractuel des programmes sociaux thématiques (P.S.T.) en faveur du logement des personnes défavorisées, par rapport aux autres interventions à vocation principalement économique. Les P.S.T., dont l'aire géographique peut s'articuler avec une ou plusieurs O.P.A.H. ou exister de manière autonome, peuvent permettre une majoration importante du taux de subvention (jusqu'à 70 %) pour faciliter l'accueil et le maintien des personnes les plus défavorisées. Ils font l'objet d'une convention de trois ans entre l'Etat, l'A.N.A.H., la ou les collectivités territoriales et un organisme agréé, pour le logement des personnes défavorisées.

En conséquence, les taux de subvention du régime général ont été abaissés de 5 points pour les trois premiers types d'opération figurant dans le tableau ci-dessous (les taux "parisiens" sont supérieurs de 20 % au taux du régime général). En revanche, les taux afférents aux opérations touchant le secteur très social ne sont pas modifiés.

DESIGNATION des opérations	Régime général y compris DOM	Paris et les 29 communes limitrophes
Secteur diffus :	(Pourcentage)	(Pourcentage)
O.P.A.H.* sans conventionnement	25	30 (1)
O.P.A.H.* avec conventionnement	30 ou 35	36 ou 42(1)
Opérations pilotes :		
Travaux d'intérêt architectural	35	42 (1)
Logements restant soumis aux dispositions de la loi du 1er septem- bre 1948	50	50
Logements pour les personnes défavorisées (P.S.T.)	40 à 70	40 à 70
Propriétaires non imposés sur le revenu A.N.A.H.-Sociale	70	70

(1) Taux applicables jusqu'au 31 mars 1991

* O.P.A.H. : opération programmée d'amélioration de l'habitat.

LE LOGEMENT DANS LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Le bilan physique et financier

Pour répondre à l'ampleur et à la diversité des besoins dans les DOM, les crédits d'Etat consacrés au logement, regroupés sur une ligne budgétaire unique, ont été en constante augmentation, passant de 647 MF en 1986 à 822 MF en 1987, 880 MF en 1988, 900 MF en 1989 et 1 milliard en 1990.

L'accroissement des crédits consacrés au logement aidé par l'Etat a permis de passer de 6.268 logements financés en 1986 à 7.850 en 1987, 10.293 (dont 1.938 améliorations de logements existants) en 1988 et 11.489 en 1989 (dont 2.635 améliorations).

Les crédits de L.B.U. abondés par la créance de proratisation du R.M.I. devraient permettre en 90 d'engager la réalisation de 13.000 logements nouveaux.

Les crédits affectés à la résorption de l'habitat insalubre ont été de 26 MF en 1985, 19 MF en 1986, 13 MF en 1987, 38 MF en 1988 et 22 MF en 1989.

En 1990, 50 millions de francs sont réservés aux D.O.M. et à Mayotte auxquels s'ajoute une part de la créance de proratisation, soit près de 100 millions de francs au total.

De plus, ces deux dernières années ont été l'occasion d'adopter des mesures particulières et nouvelles pour les DOM qui sont venues compléter les dispositions de la loi programme adoptée en 1986 :

- la mise en place du revenu minimum d'insertion et de la créance de proratisation associée, a permis pour l'année 1989 un abondement des crédits de la ligne budgétaire unique de 315 MF et de 75 MF pour la résorption de l'habitat insalubre.

- Afin de favoriser l'amélioration du parc de logements, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat intervient depuis cette année dans les D.O.M.

- Pour accompagner le développement de l'offre de logements, en particulier en direction des plus démunis, un effort particulier a été conduit par les services de l'Etat quant à la définition et la réalisation de logements évolutifs sociaux de faible coût et de qualité.

- Par ailleurs, en parallèle à cette action sur l'offre, le Gouvernement a souhaité renforcer la solvabilisation des ménages.

Ainsi, depuis le 1er juillet 1989, les D.O.M. sont classés en zone 2 pour la détermination des droits de l'allocation logement.

Enfin, les prix plafonds des logements aidés ont été réévalués de 2,2 % en janvier 1990 et de 2 % supplémentaires en juillet.

Depuis 1988, la création d'un programme outre-mer du Plan construction et architecture (P.O.M.-P.C.A.) a permis d'intervenir sur le coût et la qualité des constructions pour produire un habitat mieux adapté aux particularités climatiques, aux modes de vie et aux conditions socio-économiques locales. Cette politique technique dynamique a largement contribué au développement des produits les plus sociaux.

Le respect de la loi de programme de 1986

L'article 2 de la loi de programme du 31 décembre 1986, relative au développement des D.O.M., prévoyait d'engager 4.736 MF en cinq ans. **Le montant de la L.B.U. 91, arrêté à 1.134 MF, permet de respecter strictement les engagements de la loi de programme en matière d'enveloppe des crédits.**

En matière de résorption de l'habitat insalubre, la loi précise que le quart au moins de la dotation nationale pourra être utilisé dans les D.O.M. et Mayotte. En 1990, 50 MF environ seront engagés pour une dotation nationale de 125 MF.

III. VERS UNE REDEFINITION DU ROLE DE L'ETAT

L'effort public en faveur du secteur du logement tend à se stabiliser. Tous les acteurs concernés doivent prendre acte de cette donnée nouvelle, dont nous avons vu qu'elle reposait des justifications économiques indéniables. Dans le même temps, l'Etat continue toutefois d'agir comme si les conditions de son implication dans le financement du logement étaient les mêmes qu'auparavant.

Alors que se profile l'esquisse d'une dévolution au secteur privé de la véritable mission de service public que représente le logement des plus démunis, il recourt toujours à la contrainte et pratique une politique fiscale, dont le moins que l'on puisse dire, est qu'elle n'est pas vraiment incitative. **Il est temps de repenser les modalités d'intervention de la puissance publique dans la sphère du logement.**

A. LES ENJEUX ECONOMIQUES ET SOCIAUX DES EVOLUTIONS EN COURS

1. Tableau succinct de la situation du logement en France

• Les données relatives aux stocks : le niveau du construit

La dernière enquête-logement de l'Institut national de la statistique (I.N.S.E.E.), effectuée en octobre 1988 et parue au mois de juin dernier, fournit nombre d'indications, révélatrices de tendances lourdes.

A la fin de 1988, la France possédait ainsi un parc de 25.007.000 logements. Celui-ci s'est accru de 12 % de 1978 à 1988, soit un rythme moyen de 270.000 logements par an au cours de ces dix dernières années. Les logements recensés se répartissent comme suit :

- 20.700.000 résidences principales (82,8 % du parc),
- 2.263.000 résidences secondaires (9 % du parc),
- 2.044.000 logements vacants (8,2 % du parc).

Ce stocks de logements n'évolue que très lentement. En effet, le solde des flux d'entrées (construction neuve ou éclatement) et

de sortie (désaffectation, fusion ou solde des changements d'usage) ne représente qu'à peine plus de 1 % du parc chaque année.

De plus, les trois composantes de ce parc augmentent au cours des dix dernières années, mais à un rythme un peu différent, ce qui explique les légères modifications de structure observées dans le tableau ci-dessous :

Structure du parc de logements	Enquête logement 1978	Enquête logement 1984	Enquête logement 1988
Résidences principales	83,8 %	82,9 %	82,8 %
Logements vacants	7,9 %	7,7 %	8,2 %
Résidences secondaires	8,3 %	9,4 %	9,0 %
Ensemble (effectif en milliers)	100 % (22.236)	100 % (24.249)	100 % (25.007)

L'évolution en structure du parc de logement, de 1978 à 1988, montre donc une part croissante des logements vacants et des résidences secondaires. Cette dernière catégorie marque toutefois un léger recul entre 1984 et 1988.

Quant aux logements vacants, leur progression est à l'origine d'une fausse polémique dont il convient d'évoquer, ici, les termes. En 1982, en effet, le parc de logements vacants était estimé par l'I.N.S.E.E. à 1,784 million d'unités : son développement paraît ensuite avoir été très lent puisqu'en 1984, l'enquête-logement l'évaluait à 1,860 million d'unités. Puis il a connu jusqu'en 1988 une expansion assez importante ; on compterait ainsi actuellement 2,038 millions de logements vacants, soit un indice de progression de près de 10 % en seulement quatre ans.

Certains ont vu dans ces chiffres le signe évident d'une spéculation immobilière inadmissible (1). Ceci reste à démontrer.

En effet, il faut tout d'abord noter qu'une partie des logements vacants ne devrait plus être comptabilisée comme telle : il s'agit de pièces uniques, de chambres d'hôtel, de logements de fortune, baraques ou maisons en ruine.

1. Cf. une étude récente du Centre d'études et de recherches économiques sur la ville (CEREVE rattaché au C.N.R.S. et à l'université de Paris X-Nanterre), dirigé par le professeur Michel Mouillart.

Pour ce qui est ensuite des logements vacants appartenant au parc social, il convient également de les exclure puisqu'en ce cas, ou bien le logement est en réfection et la vacance sera de courte durée, ou bien il est en attente de désaffectation et sera détruit à terme.

Si l'on ne tient compte que des seuls logements vacants ordinaires hors du parc social, il faut encore exclure les logements situés en zone rurale, c'est-à-dire en des lieux où la demande est nettement inférieure à l'offre.

On ne peut donc parler de logements vacants que pour les seuls immeubles situés en zone urbaine. Or le parc des logements vacants ordinaires hors parc social et en zone urbaine est resté stable de 1977 à 1984 et n'a crû que de 130.000 unités depuis.

Ce parc est lui-même constitué de trois ensembles :

- les logements proposés à la vente ou à la location et qui, de toute façon trouveront très vite preneurs étant donné les fortes tensions qui affectent le marché immobilier à l'heure actuelle ;

- les logements déjà vendus ou loués mais en attente d'occupation ;

- les véritables logements vacants, enfin, qui sont, selon les termes du professeur Mouillart, "ponctuellement mobilisables si l'incitation à leur remise sur le marché est suffisante (réalisation des travaux nécessaires, déblocage des situations juridiques, incitation à la non rétention...)".

Catégories de communes	Nombre de logements vacants	Pourcentage de logements vacants construits avant 1949
Communes rurales	701.000	82
Unités urbaines de moins de 100.000 habitants	631.000	63
Unités urbaines de 100.000 habitants et plus	483.000	54
Agglomération parisienne	229.000	58
France entière	2.045.000	67

(Source : enquête logement, I.N.S.E.E.)

La marge de manoeuvre des pouvoirs publics est donc des plus restreintes et ne porterait tout au plus que sur 100.000 à 200.000 logements appartenant à la dernière catégorie. Votre rapporteur ne peut, à ce sujet, que souligner la totale inadéquation de certaines décisions réglementaires touchant l'offre de logement :

- Est-il, encore une fois, opportun de recentrer les aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat vers le seul logement des plus démunis et surtout dé plafonner ses dépenses en francs constants alors que des ménages à revenus moyens pourraient louer des logements rénovés en plus grand nombre, ce qui aurait, en outre, pour effet de détendre un peu le marché locatif ?

- La faveur systématique accordée au locataire sur le propriétaire ne finit-elle pas par se retourner contre le premier ? Le blocage de certains loyers en région parisienne, l'issue juridique incertaine des demandes d'expulsion sont autant de facteurs de rétention.

Non seulement il n'existe pas de solution coercitive efficace mais les mesures incitatives, qui seules auraient un effet positif (limité, il est vrai) sur la mobilisation de la vacance, ne sont pas prises.

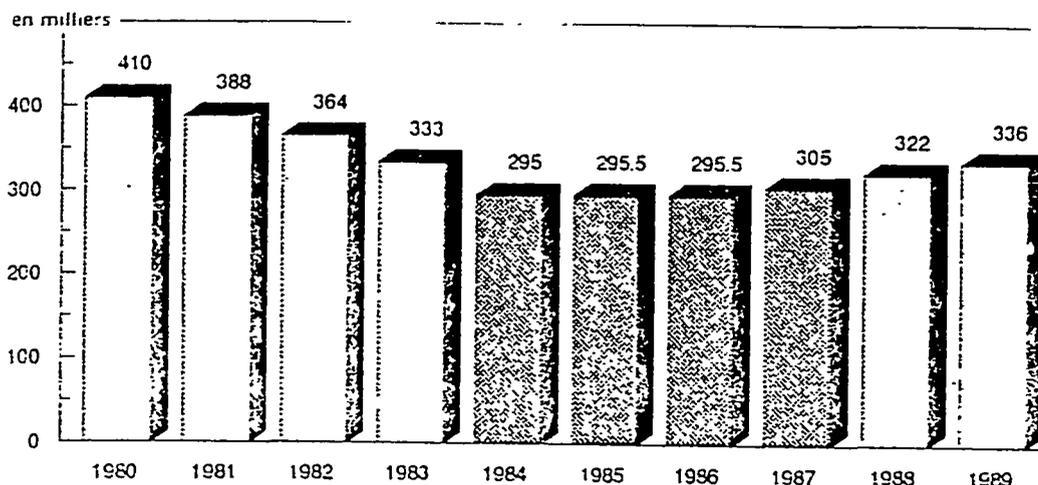
En résumé, la situation du logement, exprimée en stock, paraît donc assez tendue ; le parc, en effet, progresse avec lenteur et il paraît difficile d'améliorer substantiellement le taux d'occupation à l'intérieur de l'existant.

• Les données relatives aux flux d'entrées : le niveau de construction

La baisse des mises en chantier de logements devrait atteindre, pour l'ensemble de l'année 1990, 8,6 % : 310.000 seraient en effet construits au lieu de 339.000 en 1989. Ces chiffres résultent en fait d'une extrapolation officielle des résultats de la construction neuve au cours des trois premiers trimestres, à partir du système statistique Siclone.

Les résultats réellement constatés de janvier à septembre sont les suivants : mise en chantier de 230.000 logements, au lieu de 244.300 au cours de la même période de 1989, soit une diminution de 5,7 %. la baisse est, dans le détail, légèrement supérieure pour les maisons individuelles (- 6,1 % avec un peu plus de 120.000 logements) par rapport aux immeubles collectifs (- 5,6 % avec un peu plus de 107.000 logements).

Dix ans de construction neuve (source : I.N.S.E.E.)



Avec la distance, l'année 1989 paraît exceptionnellement faste. Le nombre des mises en chantier avait en effet augmenté de 16,1 % au quatrième trimestre. Cette situation était en fait largement imputable au comportement des promoteurs qui avaient anticipé la non-reconduction des mesures du plan Méhaignerie prises, en 1986, en faveur de l'investissement locatif.

Cette légère surchauffe est, du reste, tout à fait représentative de l'influence de plus en plus marquée du mode de fonctionnement des marchés financiers sur la conjoncture dans le secteur du logement ; lui aussi devient extrêmement sensible aux anticipations, à la hausse comme à la baisse, en marge, le plus souvent, d'un comportement rationnel.

Mais il ne faut pas s'y tromper, la tendance est très nettement à un retour à la situation basse qui prévalait au milieu des années 1980. Dans le rapport d'étape, remis le 5 octobre au Premier ministre, sur les conséquences économiques et sociales des événements du Golfe arabo-persique, l'hypothèse de travail retenue consistait en un **ralentissement particulièrement net de la construction de logements neufs en 1991** : "En 1991, le nombre des mises en chantiers pourrait passer au-dessous de la barre symbolique des 300.000 et marquer ainsi un recul de 12 % à 15 % par rapport aux 339.000 de 1989".

Les données du problème sont connues : ce n'est pas une thèse mais un rapport parlementaire. La baisse de l'accession sociale à la propriété en explique sans doute une partie non négligeable ; en effet, la chute de la construction neuve en 1985-1986 est contemporaine du début de l'effondrement des programmes de prêts aidés d'accession à la propriété.

Pour le reste, la régulation s'explique par l'évolution des prix, en l'occurrence par la progression du coût de la ressource empruntée. Il est craint qu'un prolongement de la crise du Golfe arabo-persique se traduirait par une hausse vigoureuse des taux d'intérêt et par une ponction non négligeable sur le revenu disponible des ménages.

Votre rapporteur ne peut que constater que ces mécanismes joueront de plus en plus dans le sens d'une décrue de la construction.

• Les données relatives aux statuts d'occupation

Le fait marquant des dix dernières années est la montée, ralentie mais continue, de l'accession. Il en résulte que les propriétaires (y compris les accédants) sont à présent majoritaires : ils représentent 54,3 % des ménages en 1988.

Statut d'occupation	enquête logement 1978		enquête logement 1984		enquête logement 1988	
	effectif	%	effectif	%	effectif	%
Propriétaires	8.595	46.6%	10.280	51.2%	11.233	54.3%
- sans emprunt en cours	4.992	26.8%	5.376	26.3%	5.750	27.8%
- accédants	3.703	19.9%	4.904	24.4%	5.483	26.5%
Locataires d'un local loué vide	7.652	41.0%	7.723	38.4%	7.625	36.8%
- HLM	2.481	13.3%	2.698	14.4%	3.141	15.2%
- autre logement social	*	*	365	1.8%	397	1.9%
- loi de 1948	934	5.0%	705	3.5%	502	2.4%
- autres, secteur privé	4.237	22.7%	3.755	18.7%	3.585	17.3%
Autres statuts :	2.294	12.3%	2.090	10.4%	1.341	6.9%
- en meublés, sous-locataires	372	2.0%	344	1.7%	245	1.2%
- fermiers ou métayers	166	0.9%	130	0.6%	101	0.5%
- logés gratuitement	1.756	9.4%	1.616	8.0%	1.495	7.2%
ENSEMBLE (effectifs en milliers)	18.641	100.0%	20.093	100.0%	20.700	100.0%

* dans l'enquête logement de 1978, cette partie du parc est classée avec la catégorie "autres, secteur privé"

(effectifs en milliers)

- Les propriétaires-occupants

L'augmentation du nombre de propriétaires-occupants provient en grande partie d'une montée de l'accession. **Le développement de la propriété repose donc sur le développement de l'emprunt.** On conçoit dès lors combien le premier est fragile. Le nombre de propriétaires en cours d'accession croît en effet de manière continue à un rythme de 200.000 en moyenne par an entre 1978 et 1984, puis de 145.000 en moyenne par an entre 1984 et 1988.

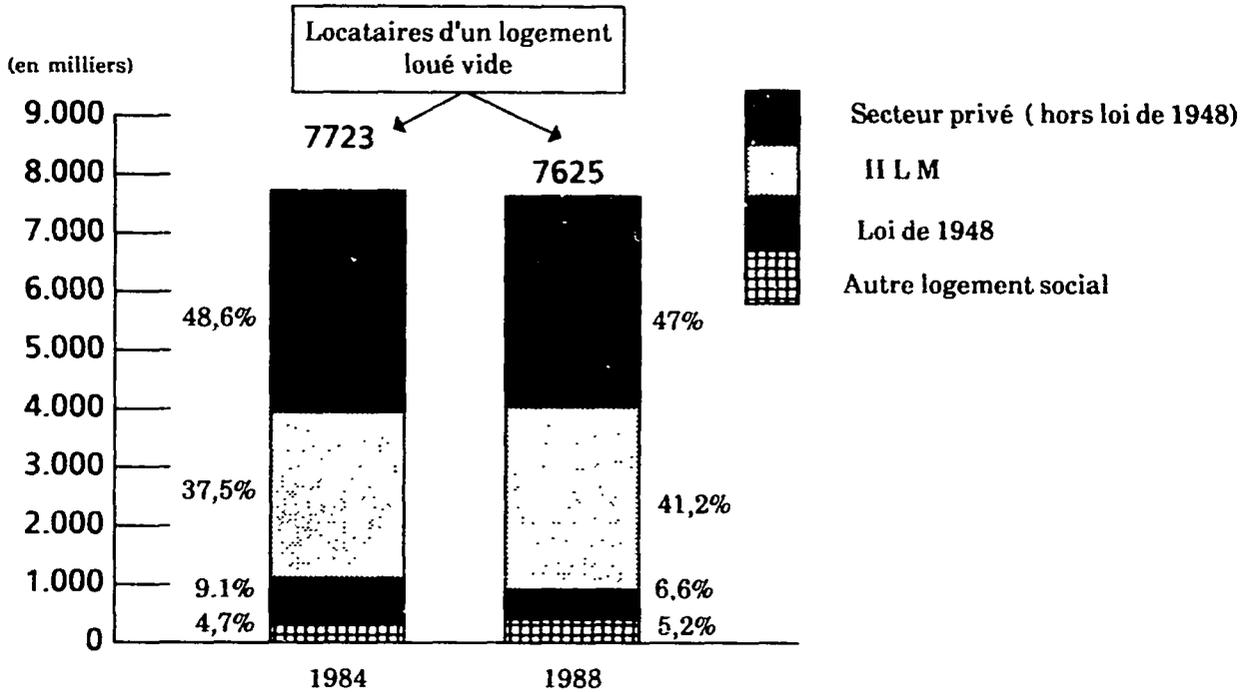
Toutefois, il y a peu de flux de sortie : sauf accident (cas des accédants en difficulté qui revendent leur logement), les ménages qui étaient propriétaires en 1984, l'étaient encore dans plus de 95 % des cas en 1988. Toutefois, il est probable que nombre de propriétaires ont changé de logement au cours de la période, mais les enquêtes logement ne permettent pas de mesurer l'importance de ce phénomène.

- Le secteur locatif

Parallèlement à la montée de l'accession, on observe **une diminution du secteur locatif** et des autres statuts, tant par rapport au nombre de ménages qu'en effectifs réels.

En ce qui concerne le parc locatif considéré de manière globale, il représentait lors de l'enquête-logement de 1988, faite par l'I.N.S.E.E., 7.625.000 logements, soit une diminution de 96.000 logements depuis 1984, ou encore de 24.000 par an. Cette évolution est récente, puisqu'entre 1978 et 1984 on enregistrait une légère progression du parc locatif. Sur l'ensemble de la période, la part du statut de locataire parmi les différents statuts d'occupation passait, dans le même temps, de 41 % à 36,8 % des ménages.

Au-delà de ce constat d'ensemble, s'opère **une profonde modification de structure du parc locatif**, en liaison avec l'évolution divergente de ses différents segments. D'un côté, le **parc social poursuit sa croissance**, mais d'une façon ralentie ; de l'autre, le **parc privé voit sa diminution s'accroître**, en particulier pour les logements soumis à la loi de 1948.



De fait, le parc social représentait, en 1988, 46 % du parc locatif loué vide et 17 % de l'ensemble des résidences principales. En ce qui concerne les seuls HLM, les chiffres sont de 41 % et 15,2 %.

En terme d'évolution, ce parc, qui est un parc récent, s'est fortement accru au cours des dix dernières années. Au sein du parc locatif, sa part est passée de 42 % en 1984 à 46 % en 1988.

Toutefois, depuis 1984, les évolutions contraires du parc privé et du parc social ne se compensent plus, d'où une diminution d'ensemble du secteur locatif.

En effet, le parc privé subit un véritable effondrement et la situation n'a cessé de se détériorer depuis la date où l'I.N.S.E.E. a réalisé son enquête.

On compte ainsi, chaque année, 60.000 logements HLM de plus, contre 95.000 logements loués en moins dans le secteur privé, dont plus de la moitié dans le parc encore soumis à la loi de 1948. Il semble d'ailleurs qu'à ce rythme cette dernière catégorie de logements ait disparu vers la fin du siècle ; ils ne seraient plus à Paris que 110.000 contre 175.000 en 1984.

2. Le jeu des modes de régulation sur le marché du logement et leurs effets prévisibles

Les évolutions décrites représentent autant de tendances lourdes qui continueront à peser dans le proche avenir. Le marché du logement qui forme dorénavant un tout unique est en fait régulé par les variations de trois indicateurs : le taux de désaffectation des immeubles, les prix, c'est-à-dire le coût de la ressource ; le coût à l'achat pour l'accédant et les loyers ; enfin l'emploi dans le secteur du bâtiment.

• Le taux de désaffectation : tendance à la baisse

Il permet de mesurer, chaque année, la part des logements quittant le parc, considéré globalement, soit parce que ces logements sont utilisés à autre chose (notamment à des bureaux) soit parce qu'ils sont destinés à être détruits. Il constitue donc un excellent indicateur de la tension qui règne sur l'utilisation du stock d'habitations.

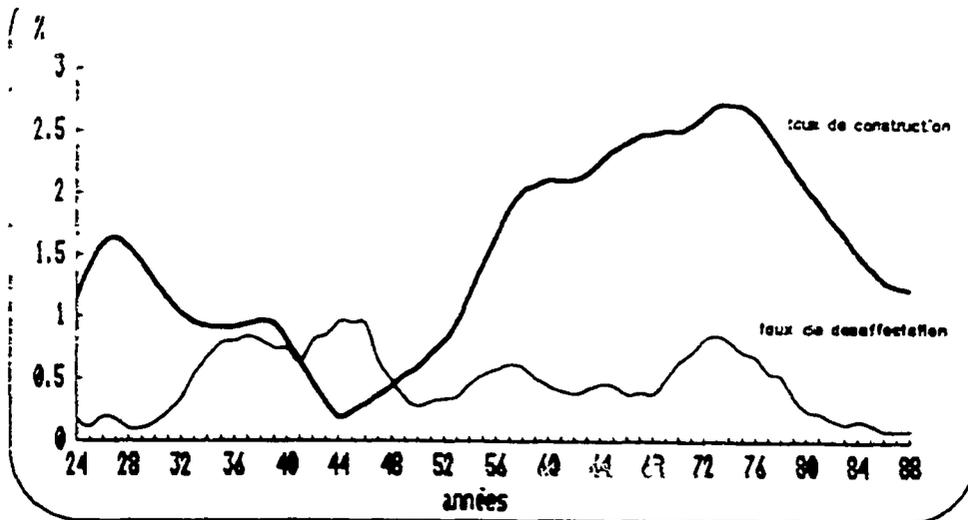
D'une manière générale, selon une étude récente de l'I.N.S.E.E. réalisée à partir des enquêtes-emplois, le parc a perdu 62.000 logements par an entre 1982 et 1987, ce qui correspond à un taux de désaffectation annuel moyen d'environ 0,3 %.

Ce taux de désaffectation net annuel a fortement diminué par rapport à la décennie précédente. Les efforts de réhabilitation et une vive tension sur certains marchés expliquent en grande partie cette évolution.

Cet indice est révélateur du trop faible niveau de la construction, eu égard à l'importance de la demande. Le taux de 0,3 % est d'ailleurs généralement considéré comme un chiffre incompressible ; un indice plus faible laisserait en effet craindre le développement d'un habitat insalubre et dangereux pour ceux qu'il abrite.

Or, la France semble revenue aujourd'hui à la situation qui prévalait à la fin des années 1920 caractérisée par un parc immobilier vieilli, sans perspective de renouvellement comme l'illustre le graphique ci-après. Taux de construction et taux de désaffectation sont convergents à la baisse, alors que dans un cadre démographique en progression, comme cela est encore le cas à l'heure actuelle, ils devraient être tous deux en hausse sur des trends

divergents (situation de fort développement du logement, années 1950 et 1960).



(Source : C.E.R.E.V.E.)

• Les prix : tendance à la hausse

Le rôle accru du coût de la ressource empruntée, comme mode de régulation de l'offre et de la demande sur le marché du logement, a déjà été abordé.

Il convient également d'envisager le rôle des **contraintes démographiques, c'est-à-dire de l'évolution physique de la demande**, sur les mutations du secteur immobilier. Le problème posé à ce sujet est celui de toutes les zones urbaines.

A titre d'exemple, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France (Iaurif) prévoit que, du fait de la pression démographique, il faudra construire en région parisienne entre 850.000 et 1.625.000 logements d'ici à 2015, soit un rythme de 60.000 logements par an (étiage haut).

Dans le détail, l'Iaurif a retenu l'hypothèse démographique moyenne qui porterait la population régionale à 10,8 millions d'habitants en 2015 et le nombre des ménages à 4,9 millions (entre 400.000 et 500.000 supplémentaires). Ce schéma induit donc la construction de près de 60.000 logements par an de 1990 à l'an 2000. On pourrait toutefois envisager un relâchement du rythme des mises en chantier, au début du siècle prochain (45.000 par an de 2000 à 2015), si l'accroissement annuel du nombre des ménages se réduit.

Quoi qu'il en soit, la barre des 50.000 logements construits ne sera pas atteinte en 1990 en région parisienne.

Il est en fait possible d'extrapoler ce constat et de l'appliquer à toutes les zones urbaines. **L'insatisfaction des besoins en logements devrait en conséquence atteindre un assez haut niveau dans la décennie à venir, notamment dans la première partie des années 1990.** Le Centre d'études et de recherches économiques sur la ville évalue le déficit prévisible pour l'ensemble du pays comme suit :

Niveaux annuels moyens en milliers de logements	1990 à 1995	1996 à 2000
Niveau des besoins : - scénario tendanciel (hors besoins en mobilité, relogement des sans abri...)	332	313
- scénario volontariste d'extension et de renouvellement du parc	362	355
Niveau de la construction	303	323
Déficit moyen	44	12

Source : C.R.A.EVE

L'ajustement par les prix devrait donc se faire dans les conditions suivantes :

- Le nombre des propriétaires devrait continuer de progresser, mais à un rythme très lent. En effet, les prix à l'achat se sont temporairement stabilisés mais cette situation correspond, en zone urbaine, à un équilibre très instable ; la demande est ainsi toujours très forte et l'offre demeure insuffisante, compte tenu notamment du manque d'espace en zone urbaine et du poids corrélatif de la charge foncière.

L'équilibre est atteint du fait d'une demande qui apparaît de moins en moins solvable, étant donné le rôle accru des ressources prélevées sur le marché. La stabilisation est également due au report d'une partie de l'accession sur le marché de l'ancien (la part des nouveaux accédants en logement neuf est en effet tombée de un ménage sur deux entre 1978 et 1984 à un ménage sur trois entre 1984 et 1988). Les prix marquent donc un pallier et ne pourraient baisser

que si la crise du Golfe devait durer, la demande étant alors encore moins solvable.

Il n'est guère besoin d'insister sur l'impact social négatif d'une progression au compte-goutte de la propriété. Dans un pays où l'aspiration à l'autonomie est aussi forte, l'évolution actuelle donne en effet une impression de marasme préjudiciable sur le plan social.

- Les loyers devraient marquer de fortes hausses

Dans certains cas, il vaudrait même mieux parler de flambée prévisible. Nombre d'accédants à la propriété potentiels vont devoir rester, en effet, dans un secteur locatif en pleine régression.

Votre rapporteur ne peut donc que déplorer l'inadéquation des mesures prises pour limiter la montée des loyers en région parisienne (décrets du 28 août 1989 et du 28 août 1990). Tout au plus peuvent-elles amortir le choc violent d'une régulation par les prix ; mais elles ne s'en prennent pas à la racine même du mal, c'est-à-dire l'insuffisance des constructions de logements et, surtout, le désengagement accéléré des propriétaires-bailleurs.

La croissance rapide des loyers constatée en 1986, 1987 et 1988 pour l'ensemble de la France et surtout à Paris s'est, en effet, poursuivie à un niveau élevé en 1989 et en 1990.

Indice des loyers (progression annuelle)

		France	Région parisienne
1988	janvier	6,8	6,9
	avril	6,5	6,6
	juillet	6,4	6,8
	octobre	6,2	6,9
1989	janvier	5,8	6,7
	avril	5,4	6,3
	juillet	5,5	6,4
	octobre	5,3	6,3
1990	janvier	5,3	6,0
	avril	5,2	5,8

Il faut donc prévoir, pour 1991, une stabilisation du mouvement de décélération, voire, une reprise à la hausse.

• **L'emploi : il est menacé**

Pendant les années 1986-1990, la croissance du bâtiment aura apporté environ 60.000 emplois à l'économie. Il y a tout lieu de craindre que le retour plus ou moins rapide à la situation, qui prévalait au milieu des années 1980, induise un mouvement inverse de débauchage de la main d'oeuvre.

Or le secteur du bâtiment a un poids essentiel dans l'économie nationale. Il regroupe, en 1990, 985.000 salariés et 287.000 artisans, soit 1.272.000 actifs. Il réalise, en outre 57 % de son chiffre d'affaires grâce aux chantiers de construction de logements ou d'amélioration-entretien.

La conjoncture immobilière a donc aussi un impact essentiel en terme d'évolution de l'emploi.

B. REORIENTER L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS

Les pouvoirs publics doivent favoriser l'offre au moment où une politique de la demande semble devenir trop lourde à gérer sur le plan budgétaire.

1. Créer un environnement favorable à l'investissement immobilier

Dans deux domaines-clés de la politique du logement, l'accroissement de l'offre foncière et la fiscalité immobilière, le Gouvernement préconise des solutions qui, aux yeux de votre Commission, ne peuvent aller qu'à l'encontre du but recherché. La contrainte ne ramènera pas la fluidité du marché : elle ne fera que figer un peu plus les situations existantes.

a) L'accroissement de l'offre foncière

Elle est l'une des conditions majeures de la réduction durable des tensions sur le marché du logement. Il est juste que les pouvoirs publics veuillent agir sur cette donnée : le développement de l'offre foncière est un instrument pertinent en ce domaine.

Toutefois les modalités d'action retenues jusqu'à présent par le Gouvernement sont, pour le moins, inadaptées. Il ne cherche qu'à contraindre là où il faudrait inciter. Or, tant qu'il y aura pénurie de terrains, une action sur les coûts des terrains privatifs seuls est vouée à l'échec. C'est pourtant ce qui nous est proposé aujourd'hui :

- Récemment, le ministère de l'économie prévoyait la possibilité de créer une taxe, dans certaines zones de fortes tensions, pour inciter les propriétaires à "libérer" leurs terrains et donc faire baisser les prix en augmentant l'offre. Elle serait calculée sur la valeur vénale de ces terrains et non sur la valeur cadastrale -très inférieure- qui sert actuellement de base à la taxe sur le foncier non bâti.

Une telle mesure viserait, en fait, à majorer considérablement le coût de la charge foncière, le cédant pouvant être fortement tenté de récupérer sur le prix de vente ce qu'il aura perdu en paiement de taxes. Dans les zones où les terrains manquent, l'effet de ce prélèvement serait, à n'en pas douter, inflationniste.

- De même, une proposition de loi a été déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale au mois de juin dernier (1) présente également un certain nombre de risques évidents. Elle dispose, en particulier, que dans les communes connaissant un déficit de logement social, ou une concentration excessive sur un seul site, toute opération de construction immobilière serait tenue d'offrir, au prix de la charge foncière de référence, définie par décret, des mètres carrés d'assiette ou de volumes à bâtir pour l'implantation de logements locatifs. Il s'agit encore là d'une volonté d'agir directement sur les coûts.

Ce genre de mesure constituerait, du point de vue de votre Commission, le plus sûr moyen d'interdire tout investissement dans les zones qui en ont certainement le plus besoin. Elle représenterait, en outre, un retour en arrière inadmissible alors que les lois de décentralisation ont fixé le principe d'une entière maîtrise des communes sur leurs sols.

Il ne paraît pas en outre réaliste d'imposer aux agents privés des exigences d'intérêt général ; s'il est indéniable que les terrains pris dans la gangue urbaine ne peuvent être mis sur le marché qu'après une action sur les coûts, la décision de les vendre à un prix inférieur à celui du marché ne peut être prise que par la puissance publique dans la mesure où elle possède ces terrains. Décision coûteuse et qui ne peut porter que sur une marge limitée d'emprises publiques : elle doit donc être corroborée par

1. Proposition de loi n° 1556, présentée par M. Guy Malandain.

une gestion à plus long terme du foncier par les différentes personnes publiques concernées :

- Sur le premier point, l'Etat doit donner l'exemple, en mobilisant, plus qu'il ne le fait actuellement, des terrains appartenant à des administrations ou à des entreprises publiques. Sur un marché de pénurie, comme le marché parisien, les emprises étatiques -SNCF, RATP, ministères- paralysent 18 % des terrains. Entre 1000 et 2000 hectares pourraient être, en outre, mobilisés en petite couronne si l'on tient compte des dépôts et zones d'entretien désaffectés ou des forts et terrains militaires inutilisés depuis le démantèlement de la muraille de Thiers.

On notera, toutefois, que dans le cadre du plan d'urgence pour l'Ile-de-France, l'Etat n'a prévu de débloquer, sur les trois années, que dix hectares de terrains dans Paris. D'autres opérations sont, il est vrai, prévues mais restent, pour l'instant, à l'état de projets.

En outre, la logique poursuivie par le Gouvernement, visant à baisser le coût des éventuels terrains à bâtir, est quelquefois prise en défaut. Au mois de mai 1990, en effet, la Compagnie du Midi, appartenant au groupe Axa, et qui détenait 70 hectares de friches industrielles dans la Plaine Saint-Denis, les revend à un groupe comprenant, entre autres, la Caisse des dépôts et consignations. La plus-value réalisée atteint 2,4 millions de francs et il n'est pas prévu au moment du rachat de construire des locaux d'habitation. Comportement curieux de la part d'un organisme chargé d'aider au financement de la politique du logement social !

Il reste, toutefois à définir les modalités de mise sur le marché des terrains publics. Dans le cadre du plan d'urgence pour l'Ile-de-France, le Premier ministre a indiqué, par circulaire du 11 janvier 1990, relative à la politique coordonnée d'utilisation des emprises publiques à Paris et en petite couronne, que la cession de ces terrains ne devait plus être effectuée par les domaines en recherchant le prix maximum. Il s'agit, en effet de corriger "la valeur vénale potentielle du marché par la prise en compte prioritaire d'objectifs d'urbanisme d'intérêt général". Cette démarche s'avère coûteuse pour l'Etat même si elle est nécessaire.

C'est pourquoi, outre l'accroissement immédiat de l'espace physique, l'autre objectif à atteindre est celui d'une **bonne gestion prévisionnelle des terrains** destinés à accueillir, à terme, des logements, dans le respect des prérogatives dévolues aux régions, en matière de planification, et aux communes, en matière de maîtrise des sols. Dans cette optique, l'Etat doit jouer un rôle incitatif, créer les instruments, coordonner les initiatives ; il ne saurait se substituer

aux collectivités locales et leur imposer des orientations qu'elles récusent :

- Dans les zones les plus sensibles, une politique d'achat planifié des charges foncières, fondée sur un partenariat volontaire entre l'Etat et les régions, peut prévenir efficacement l'envolée des prix. Dans le cadre de cette **politique en amont**, on peut citer, à titre d'exemple, l'avenant au contrat de plan Etat-région Ile-de-France signé le 4 juillet 1990. Pour relancer la politique des achats de terrains dans les villes nouvelles, les deux cocontractants sont en effet convenus de débloquer 770 millions de francs. Il s'agit de permettre l'acquisition de 3900 nouveaux hectares destinés à accueillir des logements, notamment des logements sociaux. **Cette programmation est de saine politique puisqu'elle permet en fait d'anticiper la demande dans de bonnes conditions de maîtrise des sols.**

- L'Etat peut également chercher à donner aux communes qui le désirent les outils leur permettant une plus grande maîtrise de leurs sols. En tout état de cause, **l'arbitrage entre les différentes composantes du logement doit se faire à un niveau décentralisé** (ce qui n'exclut pas la coopération financière avec l'Etat, en fonction des objectifs qu'il poursuit). **C'est donc à la commune, en définitive qu'il revient de mener la politique foncière de son choix.**

Deux outils privilégiés existent déjà dans le code de l'Urbanisme. Ce sont les zones d'aménagement différé (ZAD) et le droit de préemption.

Cependant, dans l'état actuel de la législation, le pouvoir de rétablissement de ZAD institué par la loi n° 89-550 du 2 août 1989 et codifié par l'article 212-1 du code de l'Urbanisme, a été sensiblement restreint par l'obligation d'un décret en Conseil d'Etat qui délimite les seules parties du territoire national où cette procédure est possible.

Ne pourrait-il être envisagé de rendre aux villes l'initiative dans la définition de la politique des sols en supprimant cette dernière restriction ?

b) Une politique fiscale d'incitation

Au moment où l'Etat tend à stabiliser sa participation au logement, il réduit aussi les avantages fiscaux qui bénéficiaient à la construction et à la propriété. Entre 1989 et 1990, le poids des aides publiques bénéficiant au logement a, en conséquence, légèrement baissé en francs constants, soit une progression de 2,8 % en francs courants.

(En millions de francs)

	1986	1987	1988 (3)	1989 (3)	1990
AIDES BUDGETAIRES (Crédits de paiement - LFI)					
1 - Dépenses d'aide à la pierre					
Sanctions et subventions à la CPPLM Sanctions CFF et prêts aux fonctionnaires } Ancien régime	5 144,00 (1)	4 946,00 (1)	3 089,00	1 580,00	1 115,00
Logements locatifs (CPPLM, CFF) Logements accession PAP (CE, CFF) } Nouveau régime	10 014,20 (2) 8 648,90	8 557,00 (2) 9 002,00	6 346,00 (4) 6 101,00	5 920,50 (4) 10 132,00	6 114,80 9 265,00
Surcharge foncière (Jusqu'en 1988)	108,90	46,00	87,50	- (4)	- (4)
Qualité de l'habitat (réalisations expérimentales)	69,70	22,00	56,50	51,50	38,70
DOM	222,40	366,00	468,00	464,00	619,25
Amélioration de l'habitat (y compris PALULOS jusqu'en 1987 inclus et y compris ANAH à compter de 1988)	1 221,30	1 441,30	655,00 (5)	1 639,75 (5)	2 510,00 (5)
Sanctions des prêts CNCA	330,00	230,00	130,00	0,00	0,00
TOTAL 1	25 759,40	24 610,30	16 933,00	19 787,75	19 662,75
2 - Dépenses d'aide à la personne					
Contribution au FNAL (AL)	6 000,00	6 330,00	6 900,00	6 090,00	7 480,00
Contribution au FNH (APL)	8 400,00	10 170,00	12 180,00	13 130,00	13 373,00
TOTAL 2	14 400,00	16 500,00	19 080,00	19 220,00	20 853,00
3 - Autres dépenses logement					
Primes d'épargne logement (6)	4 400,00	4 711,00	6 060,00	8 900,00	8 900,00
Reversement aux collectivités locales au titre de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties	3 850,00	3 700,00	3 600,00	2 578,00	2 604,00
TOTAL 3	8 250,00	8 411,00	9 660,00	11 478,00	11 504,00
TOTAL DES DEPENSES BUDGETAIRES CONSACREES AU LOGEMENT (CP + DO)	48 409,40	49 521,30	45 673,00	50 485,75	52 019,75
DEPENSES PUBLIQUES NON BUDGETAIRES					
. Contribution des régimes sociaux et du BAPSA au financement de l'AL familiale et de l'APL	19 700,00	21 809,00	22 736,00	24 522,00	26 310,00
. Contribution des employeurs au FNAL	2 807,00	3 080,00	3 268,00	4 249,00	4 388,00
. Participation des employeurs à l'effort de construction ("1 %") (7)	7 684,00	8 068,00	8 000,00	7 600,00	8 100,00
. Subventions de l'ANAH jusqu'en 1987	1 700,00	1 730,00	- (5)	- (5)	- (5)
DEPENSES FISCALES (DEDUCTIONS ET EXONERATIONS)					
. Aide à l'investissement locatif	-	210,00	700,00	1 000,00	1 100,00
. Réductions d'impôt afférentes à l'habitation principale (8)	8 350,00	8 500,00	9 050,00	9 300,00	9 760,00
. Déduction du revenu imposable au bénéfice des propriétaires baillleurs (8)	5 500,00	5 425,00	5 620,00	5 870,00	4 500,00
. Imposition au taux de 13 % pour les acquisitions de terrains à bâtir	1 000,00	1 050,00	1 080,00	1 050,00	1 050,00
. Exonération des intérêts de l'épargne logement	3 550,00	4 750,00	5 450,00	6 370,00	6 370,00
. Exonération des intérêts de la fraction du livret A affectée au logement	2 800,00	2 840,00	2 550,00	2 550,00	2 550,00
TOTAL DEPENSES LOGEMENT	101 500,40	106 983,30	104 127,00	112 996,75	116 147,75
Budget général (dépenses civiles et militaires)	1 030 474,00	1 049 980,00	1 132 822,00	1 163 992,00	1 217 680,00
Dépenses budgétaires consacrées au logement	48 409,40	49 521,30	45 673,00	50 485,75	52 019,75
Part du budget logement dans l'ensemble du budget général de l'Etat	4,70%	4,72%	4,03%	4,34%	4,27%

Votre Commission déplore cette évolution et estime que l'Etat devrait recentrer son effort en favorisant la fiscalité touchant aux opérations et aux revenus immobiliers.

Si le soutien de la demande devait, à terme, entraîner une trop forte croissance des dépenses publiques, la politique fiscale serait appelée à jouer un plus grand rôle. Une politique fiscale en faveur de l'offre, en effet, présente le grand avantage, à l'heure actuelle, de ne pas être indexée sur l'évolution du coût de la ressource et du coût du foncier. Tenant essentiellement en des dépenses fiscales, elle est en outre beaucoup plus indolore pour les finances publiques.

• Une fiscalité globalement défavorable

Jusqu'à la fin des années 1960, la fiscalité de l'immobilier pouvait être considérée comme assez favorable et même, dans certains domaines, comme très favorable. Les effets de la seconde guerre mondiale continuaient, en effet, de se faire ressentir. Mais depuis lors, la fiscalité n'a cessé de s'alourdir au point que le secteur du logement est l'un des plus défavorisés qui soient, aujourd'hui, en France.

- Les impositions des opérations immobilières : la loi a introduit, en 1976, le principe de l'imposition des plus-values réalisées par les personnes physiques à l'occasion de la vente d'immeubles réalisée dans le cadre du patrimoine privé.

Compte tenu du mode de calcul de la plus-value, les plus-values résultant de la cession d'immeubles sont imposables si l'immeuble est vendu dans le délai de vingt-deux ans suivant son entrée dans le patrimoine du cédant.

Depuis quatorze ans, toutefois, l'économie de ce prélèvement n'a subi aucune modification.

- L'imposition des revenus et les réductions d'impôt :

L'article 31 du Code général des impôts dispose que le revenu brut procuré par la location d'immeubles urbains est, pour le calcul du revenu net, réduit de certaines dépenses limitativement énumérées. Une partie d'entre elles est évaluée sur la base des frais réels qu'elles occasionnent.

Toutefois, les frais de gestion, d'assurance et d'amortissement sont pris en compte grâce à une déduction forfaitaire, exprimée en pourcentage du revenu brut immobilier. Or, le taux de la déduction forfaitaire n'a cessé de décroître depuis 1967

(30 % pour les revenus imposables de 1957 à 1966, 25 % de 1967 à 1977, 20 % de 1978 à 1980, 15 % de 1981 à 1988).

La loi de finances pour 1990 a encore abaissé ce taux de 5 points, le faisant passer à 10 % et supprimant ainsi la dépense fiscale qui correspondait précisément à la partie du taux supérieure à 10 %. Autrement dit, l'administration fiscale reconnaît elle-même, dans l'annexe des voies et moyens au projet de loi de finances initial pour 1990, que le taux de 10 %, appliqué aux revenus immobiliers, correspond à la réalité des charges de gestion, d'assurance et d'amortissement et que l'incitation de l'Etat est devenue ainsi nulle.

On doit remarquer, toutefois, que ce taux est, en fait, dans la plupart des cas, inférieur au montant des charges réellement supportées et que la déduction forfaitaire est censée couvrir. Loin d'être neutre (la neutralité est plutôt située à 12 %), il est même pénalisant.

S'agissant des investissements locatifs récents, les revenus tirés de la location d'immeubles neufs construits ou achetés entre le 1er juin 1986 et le 31 décembre 1989 bénéficient d'une déduction majorée à 35 %, taux qui a été ramené à 25 % pour les revenus sur immeubles neufs acquis ou construits en 1990, 1991 et 1992. Cette "faveur" n'est cependant accordée que pendant les 10 premières années de location et à condition que la location ait duré au moins six ans.

Quelques mesures récentes sont venues, toutefois, corriger cette impression d'ensemble défavorable :

En effet, la loi de finances initiale pour 1990 a prévu la prorogation pour une période de trois ans (donc jusqu'au 31 décembre 1992) d'un certain nombre de réductions d'impôts. (voir encadré).

LA PAUSE FISCALE DE TROIS ANS (1990-1992) EN FAVEUR DE CERTAINS INVESTISSEMENTS REALISES DANS LE SECTEUR DU LOGEMENT

1° Les dépenses de grosses réparations

Sont considérées comme grosses réparations celles qui incombent au nu-propiétaire telles que la réfection de gros murs ou de planchers, la remise en état de la toiture, la réfection des clôtures et les travaux qui dépassent les dépenses normales d'entretien (par exemple le remplacement d'un ascenseur ou la remise en état d'une voie privée).

Le montant de la réduction d'impôt est égal à 2,5 % des dépenses engagées dans la limite d'un double plafond (global et annuel). Ces plafonds varient en fonction de la situation familiale.

La loi de finances initiale pour 1990 a prorogé ces avantages prévus au départ pour une période de cinq ans (1985-1989) jusqu'au 31 décembre 1992. En outre, le texte étend la réduction d'impôt aux dépenses d'isolation thermique effectuées sur des immeubles achevés avant le 1er janvier 1982.

Le projet de loi de finances pour 1991 propose d'accroître encore le champ de la réduction d'impôt aux dépenses de régulation de chauffage et de faire également bénéficier de la réduction les locataires qui effectuent l'une des dépenses énumérées par les textes sus-mentionnés lorsqu'elles leur incombent.

2° L'investissement immobilier locatif

A compter du 1er juin 1986, les personnes qui investissent dans des logements neufs, situés en France, loués nus à usage d'habitation principale pendant au moins six ans à partir du 1er janvier de l'année suivant celle de l'achèvement, bénéficient d'une réduction d'impôt dont le montant est fixé à 10 % de l'investissement réalisé.

Toutefois, la loi de finances initiale pour 1990, sans toucher au principe retenu lors de l'adoption du plan Méhaignerie, en a encore amélioré les modalités d'application. Le plafond de la déduction a ainsi été très sensiblement augmenté afin d'inciter les personnes intéressées à investir dans des logements plus spacieux et de qualité :

- pour une personne célibataire, la limite est passée de 200.000 francs à 300.000 francs (soit une réduction d'impôt de 30.000 francs)
- pour un couple marié, la limite est passée de 400.000 francs à 600.000 francs (soit une réduction d'impôt de 60.000 francs).

• **Le projet de loi de finances pour 1991 propose une aggravation de la fiscalité immobilière.**

En totale contradiction avec les intentions affichées lors de l'examen du précédent budget, le Gouvernement décide, dans un souci d'équité sociale, de pénaliser encore plus l'investissement et la détention de biens immobiliers.

Deux mesures paraissent plus particulièrement inadéquates :

- L'abaissement du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers perçus sur les propriétés urbaines de 10 % à 5 % constitue une pénalisation pure et simple des propriétaires. L'administration fiscale reconnaît en effet que le taux de 10 % correspond à un montant de charges réellement assumées pour la couverture des frais d'assurance, d'amortissement et de gestion (voir supra).

En l'espace de deux ans, le Gouvernement est donc passé d'un système de dépense fiscale à une logique de pénalisation. A l'heure où le secteur locatif se réduit sous l'effet du désengagement accéléré des propriétaires-bailleurs, votre Commission ne peut que relever l'absurdité d'une telle mesure.

En outre, elle repose, pour sa justification, sur un constat (1) faux, celui selon lequel les revenus tirés de la location de logements auraient connu une progression considérable au cours des années 1980. Or, entre 1978 et 1989, le revenu net de la propriété immobilière a été multiplié par 1,8 en francs courants et a donc subit en fait une contraction en francs constants de 1978 (2).

- la réduction annuelle de 5 % des plus-values immobilières réalisées plus de deux ans après l'acquisition du bien pour chaque année de détention au-delà de la deuxième est ramenée à 3,33 %.

Autrement dit, la durée pendant laquelle la cession d'un bien immobilier est susceptible d'être taxée est portée de 22 ans à 32 ans.

1. Ce constat est tiré d'une lecture partielle du rapport du Centre d'Etudes des revenus et des coûts, publié au troisième trimestre 1989 et intitulé "Les Français et leurs revenus : le tournant des années 80." Un tableau, situé p.71 de ce document, révèle que la performance globale des immeubles de rapport sur la période 1980-1988 est tout-à-fait inférieure à celle des placements financiers ; de surcroît, ce résultat médiocre est calculé avant impôt.

2. Calcul effectué par le C.E.R.E.V.E. (Centre d'étude et des recherches économiques sur la ville)

Une telle mesure ne peut que constituer un frein puissant à la mobilité des biens sur le marché immobilier.

Si les éléments constitutifs de la pause fiscale, décrétée il y a un an, ne sont pas remis directement en cause, il n'en demeure pas moins que les deux articles précités du projet de loi de finances fragilisent encore un peu plus le secteur immobilier. Pire : le Gouvernement donne le sentiment de considérer les acteurs du marché du logement comme les protagonistes d'une activité illicite.

• Les objectifs à poursuivre en matière de fiscalité immobilière

Trois objectifs doivent être atteints dans le cadre d'une politique de soutien à l'offre de logements :

- Il convient, en premier lieu, à tout le moins, de ne pas accroître plus encore la différence d'avantage, déjà considérable, entre les placements immobiliers et les placements mobiliers. Le tableau ci-après permet de visualiser la distance qui sépare les deux types de placement.

	Placements immobiliers	Placements immobiliers
I. <u>REVENUS</u>		
<u>Impôt sur le revenu</u>		
Base	Brute moins des déductions réglementées	Nette assortie d'abattements
Imposition	Taux progressifs jusqu'à 56,8 %	Prélèvements libératoires (de 17 à 37 %)
<u>Autres</u>	Droit au bail et taxe additionnelle	Néant
II. <u>PLUS VALUES</u>		
	Taxables aux taux progressifs de l'IR avec une correction monétaire	Exceptionnellement taxables (cession supérieure à 307.600 F) au taux proportionnel de 16 %
III. <u>TRANSMISSIONS</u>		
A titre onéreux	Droits d'enregistrement (environ 5 %)	Néant
A titre gratuit	Droits de succession (incontournables)	Droits de succession (avec possibilité d'évasion fiscale)
IV. <u>DETENTION</u>		
I.S.F.	Oui (Incontournable)	Oui (Délocalisable)
Taxes foncières	Oui	Non

- S'agissant du logement locatif, sur lequel doit se fixer pour les quelques années à venir une part croissante de la demande et dont on a déjà montré l'évolution physique très négative, il paraît nécessaire, non seulement de soutenir la construction neuve de qualité, ce qui est déjà fait grâce à la prorogation du plan Méhaignerie, mais encore d'inciter les bailleurs à maintenir leurs biens à l'intérieur du parc.

Le retour à un taux de déduction forfaitaire de 10 % paraît, compte tenu des évolutions en cours, un minimum incompressible.

Au-delà du contenu même des mesures fiscales adoptées, il paraît souhaitable de ne plus modifier le cadre existant. S'agissant, en effet, d'un investissement, l'objectif de toute politique publique devrait être **d'offrir un environnement stable** à toutes les personnes concernées. Or, depuis le courant des années 1970, la fiscalité touchant les opérations et les revenus immobiliers est régulièrement modifiée et ce, à un rythme de plus en plus rapide et, de surcroît, dans un sens globalement négatif.

- Il est enfin indispensable de **permettre une plus grande fluidité sur le marché du logement par l'aménagement des régimes de plus-values et des droits de mutation.** De ce point de vue, l'allongement de la durée pendant laquelle les plus-values sur cession d'un bien immobilier peuvent être taxées de 22 à 32 ans paraît tout à fait illogique. Il serait, au contraire, plus opportun d'alléger le coût de la transmission du cédant à l'acheteur.

L'enjeu de la plus grande fluidité du marché est en effet de **permettre une plus grande mobilité des usagers.** Au fur et à mesure que les frontières s'ouvrent, que l'activité économique tend à se déplacer, les pouvoirs publics ne peuvent venir entraver l'indispensable mobilité des agents économiques.

La proposition du Commissariat général au Plan va dans ce sens. Il se déclare en effet favorable à une réduction des droits de mutation à titre onéreux des immeubles affectés à l'habitation. En guise de première étape, il préconise la suppression du prélèvement par l'Etat, au titre des frais d'assiette, de 2,5 % des droits de mutation.

Au-delà, toutefois, il est à noter que les droits de mutation en eux-mêmes constituent une recette des départements. Il serait donc inéquitable de faire porter en premier lieu tout l'effort fiscal en faveur de la fluidité du marché immobilier sur les seules collectivités locales, alors que le prélèvement pour frais d'assiette a un montant global faible et qu'y renoncer ne représente qu'une perte limitée pour l'Etat.

Celui-ci doit d'abord jouer sa part en agissant franchement sur la taxation des plus-values et en engageant ensuite une réflexion d'ensemble sur les ressources dont bénéficient les collectivités locales.

2. Mieux utiliser les instruments de l'aide à la pierre.

Pour autant l'objectif de soutien direct de la demande par le biais de subventions d'investissement n'est pas condamné. S'il doit prendre des proportions sans doute plus réduites, il reste viable à la condition que la puissance publique aménage les modalités de son intervention. Il s'agit dorénavant d'être à l'écoute des besoins, sur le terrain, à l'échelon administratif le plus bas, le département ou la commune, de manière à gérer le plus efficacement possible des dotations qui représentent encore tout de même plusieurs milliards de francs.

• Un mouvement de déconcentration déjà bien entamé

Les crédits d'investissement consacrés au logement font, depuis quelques années déjà, l'objet d'une totale déconcentration. Cette performance est remarquable lorsque l'on songe qu'à l'heure actuelle, le taux des crédits déconcentrés se situe entre 10 et 12 %.

On doit toutefois noter la lenteur avec laquelle ces crédits sont, dans l'ensemble, mis en place et finalement délégués aux directions départementales de l'équipement (voir supra). **La règle en matière de déconcentration ne devrait-elle pas être la délégation effective des trois-quarts des dotations aux directions départementales de l'équipement dès le début de l'année ?**

• Vers une fongibilité accrue des aides à la pierre

La fongibilité totale des aides au logement existe déjà pour les départements d'outre-mer.

Elle a été étendue, à partir de 1988, aux dotations destinées aux prêts locatifs aidés (PLA) et aux primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (Palulos). Cette fongibilité doit permettre au Préfet d'arbitrer entre construction et réhabilitation en fonction des besoins locaux exprimés au sein du Conseil départemental de l'habitat.

Toutefois, il semblerait que le représentant de l'Etat n'ait pas, aujourd'hui, toute latitude pour le libre emploi des crédits de catégories II ou III et qu'il continue de recevoir des services centraux des directives.

A l'heure où les préfets sont sollicités pour prendre plus de responsabilité, votre rapporteur s'interroge sur une éventuelle extension de la fongibilité à toutes les aides à la pierre.

Celle-ci est, du reste, déjà largement acquise dans les faits. Le tableau ci-dessous illustre, en effet, l'importance des mouvements internes sur le chapitre 65-48. L'arbitrage entre les différents emplois ne pourrait-il être effectué à un niveau déconcentré, les administrations extérieures (en l'occurrence les DDE) ayant, par définition, une meilleure connaissance des besoins locaux ?

**Mouvements internes relatifs aux autorisations de programme
inscrites sur le chapitre 65-48 (en millions de francs)**

Articles	1988		1989		1990 (novembre 90)	
	+	-	+	-	+	-
Logements destinés à la location/01 (1)	251,0	0	11,4	1179,9	563,0	245,0
Amélioration qualité du service/02 (1)	250,0	0	250,0	0	290,0	37,0
PLA d'insertion/03 (1)					400,0	89,9
Ligne fongible/10 (1)	550,0	1006,0	0	770,4	319,0	1297,1
PAP/20	478,0	600,0	2263,5	2,0	-	-
Qualité de l'habitat/30			10,0	0	39,0	0
Acquisitions foncières/40	35,0	0	-	-	-	0
OPAH/50	42,0	0	22,5	0	70,0	-
Habitat insalubre/70	0	0	5,0	0	0	0
ANAH/90	50,0	34,0	0	14,0	-	-
Total (2)	1656,0	1640,0	2562,4	1966,3	1681,0	1669,0

(1) Les crédits inscrits aux articles 01, 02 et 03 sont confondus, dans le projet de loi de finances initiale, avec ceux de la ligne fongible. Ils font, en début d'année, l'objet d'une répartition décidée au niveau central.

(2) Les écarts entre les chiffres constatés en + et en - s'expliquent par les reports.

• L'amorce d'une gestion contractualisée de la politique du logement

La souplesse introduite par la déconcentration et la fongibilité prend toute sa signification dans le cadre d'une gestion contractuelle de la politique du logement, si tant est que la première expérience tentée en Haute-Savoie inspire d'autres exemples.

Pour la première fois en effet, une convention Etat-département a été signée le 17 avril 1990 par le ministre du logement, M. Louis Besson, et le département de la Haute-Savoie dont le conseil général est présidé par notre excellent collègue Bernard Pellarin. Un "observatoire de la construction et du logement social" a en outre été créé pour vérifier les effets de cette politique.

L'objectif d'une telle démarche est la mise en perspective de tous les problèmes afférents au logement : difficultés tenant au coût du foncier, prise en compte de l'exigence de qualité dans la construction de l'habitat, mesures en vue d'éviter la marginalisation des plus défavorisés. D'autres conventions seront signées ultérieurement avec la Savoie et la Vienne.

*

* *

Votre Commission tient à souligner que les évolutions en cours dans le financement public du logement laissent prévoir, à terme, l'émergence presque inéluctable d'un débat sur le rôle des collectivités locales en la matière. Celles-ci sont de plus en plus sollicitées pour jouer un rôle alors que l'Etat tend à stabiliser, voire à réduire sa participation à cette politique.

Il serait toutefois difficilement acceptable que les collectivités locales soient mises devant le fait accompli d'un désengagement de l'Etat. A cet égard, l'attitude du Gouvernement au sujet du plan d'urgence pour l'Ile-de-France laisse craindre le développement d'une politique contractuelle subie par les collectivités locales et non librement débattue avec elles.

Il convient de rester prudent en notant toutefois que certaines collectivités, telles les régions Rhône-Alpes, Ile-de-France, Nord-Pas de Calais, les départements des Yvelines, la Côte d'Or et, plus récemment, l'Ille-et-Vilaine, ont déjà pris des initiatives en cette matière difficile. Mais il serait souhaitable à l'avenir que l'Etat précisât les modalités de son action, quitte à entamer un débat sur le sujet avec les collectivités locales, auquel le Sénat, qui est leur représentant naturel, ne pourrait qu'être associé.

CHAPITRE III

L'URBANISME ET LES PAYSAGES

Votre rapporteur a précédemment indiqué le plafonnement des moyens de paiement consacrés à cette action (629,9 millions de francs demandés en 1991) et la progression, assez vigoureuse, des autorisations de programme (728,5 millions de francs, soit + 7,6 % par rapport au montant voté pour 1990).

Il ne peut que souligner l'importance considérable de la politique de la ville à l'intérieur des dépenses destinées à l'urbanisme. La demande budgétaire destinée au financement de cette politique s'élève pour 1991 à 398,4 millions de francs en autorisations de programme (soit + 15 %) et 233,4 millions de francs en crédits de paiement (soit + 21 %).

Les taux de croissance des masses afférentes à l'action urbaine prouve l'implication grandissante des pouvoirs publics en vue d'une meilleure connaissance et d'une maîtrise plus efficace du développement des villes. L'exercice 1991 sera ainsi l'occasion d'une accélération du recentrage des dotations consacrées à l'urbanisme et aux paysages des actions traditionnelles -études et assistance technique en matière d'architecture et d'urbanisme, dotation globale d'équipement des agglomérations nouvelles, aménagement du cadre de vie urbain et intervention dans les sites, abords, paysages et secteurs sauvegardés- vers la politique de la ville.

I - LA POLITIQUE DE LA VILLE : UNE DEMARCHE BIENVENUE MAIS DES MODALITES DE REALISATION CRITIQUABLES.

La politique de la ville est née en 1988. Elle vise un partenariat Etat-collectivités locales qui se traduit par des contrats et des conventions. Elle se veut de plus en plus déconcentrée, le préfet jouant d'ores et déjà un rôle majeur dans son application sur le terrain. Elle a enfin vocation à être globale puisqu'elle aborde les problèmes urbains sous tous leurs aspects, qu'il s'agisse du logement, de la formation, de la sécurité, du développement économique ou de l'environnement.

Cette démarche pragmatique est approuvée par votre rapporteur. Elle a toutefois suscité certaines critiques qu'il estime fondées et dont il pense qu'elles devraient être mieux prises en compte à l'avenir :

- La politique de la ville est une politique interministérielle d'aménagement d'une partie du territoire. Au sujet du dernier élément de cette formule, on a pu, à juste titre, s'étonner que la DATAR ne se voie pas confier les missions confiées à la délégation interministérielle à la ville (la D.I.V.). Certes, le Gouvernement a voulu marquer la spécificité de l'action globale en faveur des villes ; si l'intention est louable, le résultat en est que la confrontation entre les deux délégations à vocation interministérielle apparaît inévitable au fur et à mesure que le champ d'action de la D.I.V. s'élargit passant du quartier à la ville, voire au département comme ce devrait être le cas prochainement pour la Seine-Saint-Denis.

Le choix d'une structure distincte de la D.A.T.A.R. risque de poser très vite le problème, bien connu, du foisonnement injustifié des échelons administratifs de définition et d'application des politiques publiques.

- Cette politique ne risque-t-elle pas, en outre, d'être victime de son succès ? Le passage d'une politique des quartiers à une politique des villes pourrait s'avérer très coûteux à terme. On ne peut qu'être frappé, en effet, par la très forte croissance, déjà signalée, des crédits de paiement et autorisations de programme inscrits sur la ligne "Fonds social urbain".

Cette évolution serait tout à fait contraire à l'objectif affirmé à l'origine qui était plus la recherche et la mise en pratique concertée d'une méthode de développement harmonieux des villes, en

résumé, d'une pédagogie, que l'accroissement sans fin de l'interventionnisme étatique.

De ce point de vue, il n'est pas exclu que nous soyons à la veille d'un dérapage qui aurait des effets néfastes sur les finances publiques.

II - LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN 1990 ET 1991.

A. LES MODALITES DE L'ACTION DE L'ETAT : UNE DECONCENTRATION ACCRUE ET UNE GLOBALISATION TOTALE DES MOYENS DE FINANCEMENT.

Nombre de conventions de développement social urbain sont déjà signées. Le second semestre 1990 verra la signature de la plupart des autres conventions ainsi que des contrats de ville. Les chefs de projet correspondant sont en place ou en cours d'embauche.

Il faudra donc particulièrement veiller à ce que les moyens mis en place en 1991 répondent efficacement à l'attente des parties signataires. A cet effet :

- Les crédits contractuels mis en oeuvre par l'Etat au titre de l'accompagnement social, qui proviennent de 17 lignes budgétaires, relevant de 10 ministères, seront globalisés dès le début de l'exercice budgétaire. A cet effet, il a été ouvert une ligne nouvelle "Développement social des quartiers" au chapitre 67-10, destinée à accueillir les transferts des autres ministères participant à la politique de développement social urbain. Les préfets disposeront donc très tôt de deux enveloppes de crédits polyvalents (l'une pour le fonctionnement, l'autre pour l'investissement). Ils pourront non seulement les mettre en oeuvre beaucoup plus précocement qu'aujourd'hui, mais aussi les utiliser plus sagement, en fonction des besoins constatés, puisque ces crédits auront perdu leur spécificité initiale.

Les préfets exerceront ainsi, au plus près de l'action, toute la responsabilité de la décision d'affectation des crédits. Ils pourront donner une forte impulsion à la mise en oeuvre des contrats et motiver tous les acteurs locaux qui déploreraient la lenteur du dispositif actuel.

- Un système de suivi d'évaluation des différentes actions engagées sera mis en oeuvre afin d'en apprécier l'impact en temps réel et de prendre, le cas échéant, les décisions nécessaires pour en modifier l'application.

LE ROLE DES DIFFERENTES INSTANCES INTERVENANT POUR LE COMPTE DE L'ETAT

Le dispositif juridique et administratif de la politique de développement social urbain a été défini, conformément aux conclusions du Conseil des ministres du 26 octobre 1988 par un décret du 28 octobre 1988 portant création de trois structures : **un Conseil national des villes (C.N.V.), un Comité interministériel des villes (C.I.V.) ainsi qu'une Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain.**

Les circulaires du Premier Ministre en date des 22 mars 1989 et 21 février 1990 ont précisé le rôle respectif de chaque intervenant et les liens qui les unissent.

Présidé par le Premier Ministre avec le concours de deux vice-présidents (Gilbert Bonnemaïson et André Diligent), composé environ par tiers de maires ou d'élus locaux, de personnalités qualifiées représentant les milieux économiques et sociaux et de membres du Gouvernement, **le C.N.V. doit assumer les fonctions essentielles de concertation, d'impulsion et de suivi de la politique des villes.**

Le C.I.V. a pour rôle d'assurer la cohérence de l'action de l'Etat au niveau national. Il définit chaque année les différents programmes et arrête les moyens consacrés à cette politique par les différents ministères qui conservent bien entendu la responsabilité de la gestion de leurs crédits. Il dispose de moyens propres à travers le **fonds social urbain** et les crédits consacrés à la prévention de la délinquance.

Troisième instance créée par la mise en oeuvre de la politique de la ville, **la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain préparent les travaux du Conseil national et du Comité interministériel.** Elle en est l'exécutif, conduit le travail nécessaire avec l'ensemble des administrations concernées et l'aide du milieu professionnel, pour que s'instaure le dialogue entre l'Etat et les collectivités locales. Elle est placée auprès du Premier Ministre.

Enfin, la déconcentration de la politique de développement social urbain confère **un rôle majeur aux préfets** dans l'élaboration et le suivi des contrats territoriaux de développement social urbain.

La préparation, la passation et le contrôle de l'exécution de ces contrats relèvent directement de leur responsabilité. Le diagnostic et le repérage des sites, la préparation des dossiers et leur négociation incombent au préfet de département, en liaison avec les collectivités locales concernées.

Le choix des sites devant donner lieu à contrat revient au préfet de région qui programme les crédits nécessaires, assure l'animation et l'évaluation des actions et, de façon plus générale, suscite une politique coordonnée des villes à l'échelle de la région.

Au-delà des moyens spécifiques qui leur sont dévolus, les préfets ont pour mission de mettre au service de la politique de développement social urbain les différentes dotations budgétaires ordinaires dont ils disposent, les différentes procédures et outils sectoriels de l'Etat, de toute nature, qu'ils ont la latitude de mobiliser.

Pour répondre à ces exigences, décloisonner et rationaliser l'action de l'Etat par une coordination active de ses services extérieurs, les préfets ont été invités à renforcer la mission permanente d'intégration des actions publiques et d'animation des services qui leur incombe en créant une instance spécifique et en désignant l'un de leurs proches collaborateurs pour assurer la liaison avec les instances compétentes à chaque niveau.

Il faut enfin préciser que l'élaboration de chaque convention de développement social urbain donne lieu à la création d'un conseil local rassemblant les partenaires concernés, à l'image du conseil national des villes.

B. DES INSTRUMENTS AU SERVICE D'UNE POLITIQUE DE PLUS EN PLUS GLOBALE

En effet, les contrats territoriaux pluriannuels visent un espace de plus en plus large : ils doivent s'appliquer aux villes après avoir eu une vocation limitée, dans un premier temps, aux quartiers. Le maintien des programmes nationaux tend en outre à assurer la cohérence de la politique territoriale et à garantir le caractère national de l'action en faveur des villes.

1. Les contrats territoriaux pluriannuels

a) La prolongation de la politique des quartiers

Cette politique ne disparaît pas mais elle est dorénavant un élément des contrats de plan. Elle vise, d'autre part, des problèmes plus spécifiques comme l'intégration des populations immigrées.

Ces contrats peuvent revêtir plusieurs formes :

- **300 quartiers** cumulant de lourds handicaps économiques, sociaux, culturels et urbains **bénéficient de "conventions de développement social des quartiers"**.

Son inscription dans les contrats de plan Etat-région 1989-1993 a permis de donner à cette démarche, sur l'ensemble du territoire, une certaine impulsion. Une action globale est conduite pendant cinq ans dans ces quartiers dégradés, financée par l'Etat (600 MF/an pour l'accompagnement social provenant de dix ministères), les régions (300 MF/an pour l'accompagnement social) et les collectivités locales (400 MF/an pour l'accompagnement social).

- **100 quartiers** qui appellent, à titre préventif, une action de même nature mais plus légère, **bénéficient de "conventions de quartiers"**.

Il peut s'agir de quartiers anciens comme de quartiers périphériques ou encore de quartiers sortant d'une démarche de développement social des quartiers conduite au cours du IXe Plan.

Les engagements pris par les signataires de ces conventions valent pour trois ans. Les actions conduites sont financées par les collectivités locales concernées et par l'Etat (F.S.U. déconcentré, divers ministères sur crédits déconcentrés de catégorie II ou III).

- Les démarches de développement social urbain seront fortement accélérées, au cours du second semestre 1990 et 1991, dans 60 des 400 quartiers confrontés à de graves problèmes en matière d'intégration des populations étrangères ou d'origine étrangère. 200 MF supplémentaires seront mis en oeuvre dans ces quartiers, au cours des deux exercices, pour réaliser des actions d'accueil et d'animation à effet rapide.

b) Des surfaces d'action plus étendues

• **13 agglomérations appliquent ou préparent un "contrat de ville"** : les agglomérations de Marseille, Lyon, Toulouse, Dunkerque, Saint-Dié, Le Creusot, Saint-Nazaire, Reims, Saint-Denis de la Réunion, Lille, Roubaix, Tourcoing, Creil, Mantes et le département de la Seine-Saint-Denis considéré comme une entité urbaine.

Ces contrats qui vaudront pour trois ans (trois ont déjà été signés : Saint-Nazaire, Saint-Dié et Saint-Denis de la Réunion ; un quatrième est prêt à la signature : Marseille) sont financés par les collectivités territoriales concernées et par l'Etat (F.S.U. concentré et déconcentré, divers ministères sur crédits concentrés et déconcentrés). Les quatre premiers contrats négociés font apparaître un taux d'effort moyen de l'Etat (ratio "participations cumulées de l'Etat sur coût global du contrat") de l'ordre de 30 %.

• **Une centaine de villes élaborent une "convention ville-habitat"**. Il s'agit pour l'essentiel d'organiser une programmation triennale, cohérente à l'échelle de l'agglomération territoriale, dans le domaine de l'habitat et de l'aménagement urbain. L'Etat, les collectivités locales mais aussi les organismes bailleurs sociaux s'y engagent en tant que de besoin. La convention ville-habitat peut contenir des participations d'autres intervenants (et notamment celles d'autres ministères que le ministère de l'Equipement) en fonction des objectifs sociaux spécifiques inclus dans la convention.

• **Une vingtaine de bassins d'habitat, gravement touchés par de profondes mutations industrielles dans les huit régions frontalières du Nord et de l'Est, bénéficient de contrats quinquennaux, dits "P.A.C.T. urbains de l'Arc Nord-Est"** visant à accompagner les conversions d'activité par des actions d'aménagement urbain intégrées. Ces accords contractuels qui s'inscrivent dans le cadre des contrats de plan Etat-région 1989-1993 rassemblent sur des aires pluricommunales les collectivités locales concernées et l'Etat (FIAT, FSU, divers ministères).

Ces différents types de contrats peuvent naturellement se superposer -tout en s'articulant- sur un même territoire. Ils recouvrent au total environ 300 sites urbains.

• **La politique de sécurité urbaine et de prévention de la délinquance, qui connaît une progression significative et constitue l'une des lignes d'actions majeures du développement social urbain, aboutit en outre à la conclusion de "contrats d'action prévention"** conjuguant les efforts de l'Etat et des collectivités locales ayant

constitué, sur leur territoire, des conseils communaux ou intercommunaux de prévention de la délinquance. Plus de 600 conseils de l'espèce sont à l'oeuvre et plus de 300 contrats d'actions prévention ont été conclus en 1990. Ces contrats tendent à s'articuler de mieux en mieux avec les autres démarches territoriales de développement social urbain. C'est ainsi que jusqu'ici annuelle, la démarche deviendra triennale dès 1991. A ce même horizon, la déconcentration, jusqu'ici expérimentale et limitée à deux régions (Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais) deviendra de règle.

2. Les programmes nationaux

Le Comité interministériel des villes a réservé des enveloppes de crédits concentrés permettant de développer quelques programmes complémentaires aux actions territoriales. En voici la liste :

- Programmes nationaux complémentaires aux programmes territoriaux :
 - . Projets urbains "Banlieues 89",
 - . Patrimoine et quartiers anciens,
 - . Mieux vivre et circuler en ville,
 - . Innover dans les services urbains,
 - . Une ville plus accueillante pour les familles,
 - . Développer le commerce et l'artisanat dans les quartiers et en ville,
 - . Programme pilote d'insertion.

- Programmes nationaux d'innovation et d'expérimentation :
 - . Accueil des plus démunis dans l'habitat,
 - . Accueil des nomades,
 - . Droits et villes,

. Accueil des personnes âgées.

C. VERS UNE RELANCE DE LA PLANIFICATION URBAINE

Si la création d'un outil spécifique, distinct de la D.A.T.A.R., bien que destiné à concevoir et promouvoir une politique d'aménagement du territoire, suscite les réticences de votre Commission des Finances, elle approuve l'objectif global, poursuivi par les pouvoirs publics, de relance de la planification urbaine. Elle souhaite toutefois que cette politique soit l'occasion, pour les communes, de mieux connaître et d'utiliser l'ensemble des droits touchant la maîtrise des sols qui leur ont été confiés par la décentralisation. Les mesures prises ne sauraient en effet mettre en cause cet acquis précieux et autoriser l'annexion insidieuse par l'Etat, à son profit, des pouvoirs dévolus aux communes.

Le ministre de l'Equipement, M. Michel Delebarre, a ainsi annoncé, au mois de décembre 1989, la création, au cours des années 1990 et 1991, d'une dizaine d'agences d'urbanisme dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants. En effet, leur nombre (28 en métropole, 4 dans les D.O.M.) était resté stable depuis quinze ans. Après l'ouverture de l'agence de Nîmes, début 1990, six autres sont à l'étude ou en phase de préfiguration : Avignon, Lille, Mulhouse, Creil, Compiègne et Caen. La dizaine d'agences prévues viendrait s'ajouter à celles-ci. Ces structures ont vocation à jouer un rôle d'étude et d'information, essentiel pour les communes qui veulent avoir la maîtrise effective de leur sol.

On constate, par ailleurs, une très forte demande des communes pour le recrutement d'urbanistes et le souci, de plus en plus affiché, d'une conception globale de la ville, dans toutes ses composantes : les hommes, le logement, les transports, les équipements, l'environnement.

Autre signe de ce regain d'intérêt pour la planification urbaine : le nombre des schémas directeurs ne cesse d'augmenter. Ces documents concernent en effet, aujourd'hui, plus de 40 % de la population et 15 % des communes représentant 11 % du territoire national.

Au 1er juillet 1990, l'élaboration d'une quinzaine de nouveaux schémas directeurs était engagée, conduite à l'initiative des communes dans le cadre des dispositions de la loi du 7 janvier 1983.

Par ailleurs, des négociations entre communes sont en cours, en vue de définir le périmètre de plusieurs schémas directeurs dont les études pourraient débiter fin 1990 ou en 1991.

Le rythme des modifications de schémas directeurs continue de s'accélérer. Ainsi, 4 révisions de schémas directeurs ont été approuvées dans le courant de l'année et 27 sont en cours d'étude en application des dispositions de l'article L.122-1-1 du code de l'urbanisme à l'initiative des communes. Par ailleurs, environ 6 schémas sont en cours de révision ou viennent d'être révisés à l'initiative de l'Etat en application de l'article L.122-5 du code de l'urbanisme pour des motifs d'intérêt général.

Ce mouvement est appelé à s'amplifier puisque actuellement une vingtaine de schémas directeurs approuvés sont susceptibles d'être remaniés à très court terme.

CHAPITRE IV

L'ARCHITECTURE

La majoration sensible des autorisations de programme afférentes à cette action (+ 8,6 %) et celle, plus modeste, des moyens de paiement (+ 4,6 %) sont essentiellement dues au lancement, dès 1991, de la réforme de l'enseignement de l'architecture. Celle-ci vise trois objectifs : créer un véritable statut du corps enseignant, adapter l'enseignement de l'architecture aux évolutions en cours, donner plus de moyens aux écoles et aux étudiants. Elle a fait l'objet d'une communication en Conseil des ministres de M. Michel Delebarre, Ministre de l'Équipement, le 12 septembre 1990.

• Créer un véritable statut du corps enseignant :

Depuis l'éclatement de l'École nationale supérieure des Beaux Arts et la création des unités pédagogiques d'architecture en 1988, les enseignants des écoles d'architecture n'avaient, en effet, ni statut, ni perspective de carrière. Le nouveau statut d'enseignant titulaire, très inspiré du modèle universitaire, comprend deux corps, les maîtres assistants et les professeurs, ouverts par concours nationaux tant à ceux qui auront des titres équivalents à ceux requis pour les concours d'accès au professorat dans l'enseignement supérieur, qu'aux professionnels de haut niveau (comme en médecine, cet enseignement impose le recours à des praticiens). M. Michel Delebarre, Ministre de l'Équipement, a indiqué que de 1992 à 1996, 450 emplois de titulaires, dont 350 maîtres assistants et 100 professeurs seront recrutés par les deux voies du concours externe (150 postes étalés sur 5 ans à partir de 1992) et du concours interne (300 postes offerts sur 3 ans) ouvert aux enseignants contractuels en poste actuellement dans les écoles d'architecture. Dès 1991, une revalorisation de leurs contrats sera entreprise avant la mise en place du premier concours externe en 1992.

• Adapter l'architecture aux évolutions en cours :

Le métier d'architecte ne pouvant plus se réduire aux seules conception et maîtrise d'œuvre du bâtiment, il est apparu urgent de diversifier les enseignements et les formations. La France est considérablement en retard par rapport à ses partenaires

européens en ce qui concerne par exemple la **formation des paysagistes** malgré une demande croissante des collectivités locales en particulier. Ainsi va être instaurée une formation au diplôme de paysagiste au sein de l'école d'architecture de Bordeaux. Seront mises en place des formations de haut niveau et l'enseignement de l'architecture pourra dorénavant, à l'instar de ce qui se pratique dans tous les autres pays de la C.E.E., **conduire à un doctorat propre à l'architecture.**

Il est, en outre, prévu de créer dès la rentrée de 1991 des **diplômes d'études approfondies (D.E.A.) en architecture** en associant des écoles d'architecture et des universités.

Il a enfin été décidé de créer une **filière de formation professionnelle donnant accès au diplôme d'architecture.** Désormais, en dehors de la formation initiale en 5 ans après le baccalauréat, une nouvelle voie d'accès au D.P.L.G. sera instituée. Elle permettra à **des personnes engagées dans la vie professionnelle** (salariés d'agences d'architecture, maîtres d'oeuvre en bâtiment, agents des collectivités locales) d'accéder à ce diplôme par une pédagogie et des rythmes appropriés. Ce cursus s'étalera sur **quatre années totalisant 1 800 heures d'enseignement** dans des écoles d'architecture spécifiquement habilitées par le ministère. L'Etat participera au financement de cette action avec le concours des professionnels.

• **Donner plus de moyens aux écoles et aux étudiants :**

Afin de mettre l'enseignement de l'architecture à niveau avec celui de l'enseignement en général, le Gouvernement a prévu dès cette année (projet de budget 1991) **d'augmenter les budgets de fonctionnement des écoles d'architectures de l'ordre de 10 %** par rapport à l'année dernière (56 millions de F au lieu de 51 en 1990). De même, les **vacations destinées à des enseignements de complément ou de spécialisation** (et celles destinées à faire face aux augmentations des nouveaux inscrits en première année) seront **augmentées de 7,3 %** passant ainsi de 26,9 millions de F en 1990 à 28,9 millions en 1991. Les **bourses attribuées aux étudiants en architecture**, dont l'écart avec les bourses de l'enseignement supérieur s'est nettement creusé récemment, seront **revalorisées.** Le décalage devrait être comblé d'ici à la rentrée 1993-1994. Le **volume des crédits affectés aux bourses des étudiants augmentera en 1991 de 31 %**, les autorisations de programme passant ainsi de 16,1 millions à 21,1 millions. Elles sont destinées à la restructuration et à la rénovation des écoles de province (construction de Nancy, extension et restructuration de Marseille, Toulouse, Grenoble et Lille). **Cet accroissement , cependant , ne concerne**

pas le projet de restructuration des écoles parisiennes qui doit substituer aux trois sites actuels inadaptés (La Défense, Tolbiac et Villemin) deux nouveaux "établissements (Marne-la-Vallée dans le contexte de la Cité Descartes et Nanterre dans le cadre de la grande opération de prolongement vers l'ouest du grand axe historique Champs-Élysées La Défense), tous les deux prévus pour la rentrée 1994.

CHAPITRE V

LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SOUTIEN

Elles regroupent, pour l'essentiel, les crédits consacrés à la cartographie nationale et à la recherche.

• La cartographie nationale

Un premier bilan des mesures prises pour la réalisation des objectifs fixés par le contrat de plan, passé entre l'Etat et l'Institut Géographique National en février 1989, peut aujourd'hui être établi.

L'un des objectifs du contrat était la réussite du redéploiement commercial de l'IGN sur les marchés grand public, gestionnaires et techniciens en France et à l'étranger. La réalisation de cet objectif résultera de la capacité de l'Institut à s'adapter aux évolutions techniques et surtout devrait conditionner sa survie même. Elle apparaît donc primordiale.

De ce point de vue, votre Rapporteur constate avec satisfaction que l'IGN a fait depuis 1988 un effort considérable en direction de sa clientèle, notamment en France. Des commerciaux ont été soit formés, soit embauchés, la représentation régionale en France a été restructurée le réseau de distribution des cartes a été fortement réactivé. Les résultats obtenus en 1987 et 1988 sur ce secteur France sont plus qu'encourageants : les ventes, produits et prestations, ont été de 116 MF en 1987, 134 MF en 1988 et 157 MF en 1989, l'objectif fixé à 161 MF pour 1990 sera probablement largement dépassé. Toutefois, malgré le dynamisme de la filiale commerciale, le secteur étranger qui a beaucoup régressé en 1986-87 reste stagnant.

Il convient également de s'interroger sur la volonté des pouvoirs publics de jouer le rôle financier pour lequel ils s'étaient engagés dans le contrat de plan. En effet, les contributions de l'Etat (subvention de fonctionnement) ont été de 1988 à 1990 (en francs courants) de : 304 559 722, 321 533 861 et 323 544 823 F, respectivement. La subvention pour 1989 ayant été accrue de 10 961 214 F pour tenir compte d'une revalorisation des cotisations

employeurs décidée par le Gouvernement, la subvention de base allouée à l'IGN n'était en fait que de 310 572 647 F. Les accroissements de cette subvention, **aux conditions du contrat de plan**, ont donc été de 1,97 % entre 1988 et 1989 et de 0,62 % entre 1989 et 1990. Pour 1991, la subvention devrait être d'environ 327,4 MF, soit un accroissement de 1,19 % par rapport à 1990. Compte tenu des taux d'inflation annuels, la dotation de l'État décroît au moins des valeurs prévues au Contrat de Plan.

• La recherche dans le secteur du bâtiment

Les tableaux statistiques et budgétaires du rapport annexe au projet de loi de finances pour 1990 sur "l'état de la recherche et du développement technologique" (quatrième partie) permettent de situer les interventions en matière d'urbanisme et du logement dans l'ensemble de la politique de recherche et de développement en France.

Globalement en 1988, la dépense nationale de recherche et de développement représente 2,31% du Produit Intérieur Brut. Elle s'élève à 130,5 milliards de francs, dont 582,2 milliards sont financés par les administrations et 78 milliards par les entreprises, soit un taux de 40% par les administrations.

La branche d'activité "bâtiment, génie civil et agricole" qui englobe les activités économiques soutenues par la recherche financée par le Ministère représente environ 5,9% du produit intérieur brut national. L'ensemble des crédits recherche de l'équipement et du Logement en 1990 (437,6 MF) représente 1% du Budget Civil de Recherche et Développement.

Les programmes de recherche sont diligentés, pour l'essentiel, par deux établissements :

- Le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), qui bénéficie du statut d'Etablissement public à caractère industriel et commercial. Les diverses dotations qui lui sont allouées, en 1991 (fonctionnement et équipement) s'élèvent à 135,58 millions de francs, en progression de 6,6 %.

- Le Laboratoire Central des ponts et chaussées (LCPC) rattaché, comme centre de recherche et de développement, au ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer. Il n'a donc pas l'autonomie juridique. Les crédits demandés pour le financement de ses dépenses ordinaires et de ses programmes d'équipement s'élèvent, en 1991, à 156,33 millions de francs, en progression de 1,2 % en francs courants.

ARTICLE RATTACHE

Article 88

Généralisation progressive de l'allocation de logement sociale

Cet article vise à étendre le bénéfice de l'allocation de logement sociale à tous les habitants de la région parisienne sous seule condition de ressource. Il met en oeuvre la première étape d'une extension de l'A.L.S. à l'ensemble du territoire.

L'Assemblée nationale a toutefois décidé, en première lecture, d'élargir dès 1991 le champ de la mesure en incluant les départements d'outre-mer. Devraient ainsi bénéficier de l'allocation de logement sociale sous seule condition de ressource les habitants des départements de Paris, de Seine-et-Marne, des Yvelines, de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, du Val-d'Oise, de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion.

La Commission des finances du Sénat a regretté que la décision d'extension ne fût pas applicable dès 1991 à l'ensemble des régions connaissant de réelles difficultés en matière de logement, soit aux zones 1 et 2. Elle a toutefois pris bonne note de la volonté manifestée par les pouvoirs publics d'une généralisation en trois ans du dispositif applicable à la région parisienne et aux DOM.

Votre Commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption de cet article sans modification.

**MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE
NATIONALE EN DEUXIEME LECTURE**

TITRE III

Les crédits ont été majorés de 1,5 million de francs au chapitre 31-95 (article 52) relatif aux indemnités versées aux architectes consultants mis, par l'Etat, à la disposition des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE).

TITRE IV

Les crédits ont été majorés de 2 millions de francs au chapitre 44-10 "Subventions diverses".

TITRE VI

Les crédits ont été majorés de 25,5 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement :

- 17,2 millions de francs ont été inscrits en abondement au chapitre 65-48, sur la ligne dite "fongible" (PLA/Palulos/surcharge foncière),

- 6,6 millions de francs ont été inscrits en abondement au chapitre 67-10 sur la ligne accueillant les subventions d'investissement destinés au Fonds social urbain (FSU),

- 1,7 million de francs a été inscrit en abondement au chapitre 65-23 pour les agences d'urbanisme (article 81).

*** ***

Eu égard au caractère infime des majorations apportées, votre Commission a considéré qu'elles n'étaient pas de nature à modifier sa décision de proposer au Sénat le rejet des crédits du budget de l'urbanisme, du logement et des services communs.

Réunie le mercredi 7 novembre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, Président, la Commission des Finances du Sénat a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de l'Urbanisme, logement et services communs (budget de l'Équipement, logement, transports et mer - I Urbanisme, logement et services communs) pour 1991.

Elle a, d'autre part, décidé de proposer à la Haute Assemblée d'adopter l'article 88 rattaché.