

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (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,**

TOME XIV

LOGEMENT

Par M. Robert LAUCOURNET,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

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

Sénat : 84 et 85 (annexe n° 14) (1990-1991).

SOMMAIRE

	Pages
	—
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : LES ACQUIS DE 1990	9
I. L'AIDE AUX ACCEDANTS A LA PROPRIETE	9
A. LE PROBLEME DU SURENDETTEMENT	9
B. LE REAMENAGEMENT DES PRETS	10
C. L'ENTREE EN APPLICATION DE LA "LOI NEIERTZ" ...	12
II. LE LOGEMENT DES DEFAVORISES	14
A. LA LOI SUR LE "DROIT AU LOGEMENT"	14
B. LE SOUTIEN DES LOCATAIRES EN DIFFICULTE	15
C. LE ROLE RECONNU DU PARC PRIVE A VOCATION SOCIALE	18
1. La prime à l'amélioration de l'habitat	20
2. l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat	21
III. LE PROJET DE LOI RELATIF AU CONTRAT DE CONSTRUCTION D'UNE MAISON INDIVIDUELLE	22

DEUXIEME PARTIE : LES PERSPECTIVES POUR 1991	25
I. LE BOUCLAGE DES AIDES A LA PERSONNE	25
A. LES ALLOCATIONS DE LOGEMENT	25
B. L'AIDE PERSONNALISEE AU LOGEMENT (A.P.L.)	27
II. LE SECTEUR LOCATIF SOCIAL	28
A. LES PRÊTS LOCATIFS AIDES (P.L.A.)	29
B. LES PRÊTS LOCATIFS INTERMEDIAIRES (P.L.I.)	31
C. LA SUBVENTION POUR SURCHARGE FONCIERE	32
D. LA REHABILITATION	34
III. LES AUTRES PRIORITES BUDGETAIRES	34
A. L'AIDE AU LOGEMENT DANS LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER	34
B. LA RESORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE	36
C. LE BILAN DES DEPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR DU LOGEMENT	36
TROISIEME PARTIE : LES PROBLEMES EN SUSPENS	39
I. CONSTRUCTION ET FINANCEMENT DU LOGEMENT	39
A. LE RALENTISSEMENT DE LA CONSTRUCTION	39
1. Les grandes tendances	39
2. Le recul du secteur aidé	42
B. UN FINANCEMENT MENACE	43
1. Le logement social	43
a) La chute de la collecte sur livret A	44
b) La suppression du contingent "Minjoz"	46

2. Le secteur privé	46
<i>a) La fragilité de l'épargne-logement</i>	46
<i>b) La hausse des taux d'intérêt</i>	47
II. L'ACCESSION A LA PROPRIETE	48
A. LES PRÊTS EN ACCESSION A LA PROPRIETE (PAP) ...	48
1. Une réforme contestée en voie d'aménagement	48
2. Une baisse tendancielle des prêts accordés	51
B. LE DECLIN DES PRETS CONVENTIONNES (P.C.)	52
C. LE SOUTIEN DU 1 % LOGEMENT	53
III. L'AVENIR DU SECTEUR DES H.L.M.	54
A. UN PARC IMMOBILIER A RENOVER	54
1. Les caractéristiques du parc locatif social	54
2. Un effort de rénovation de grande ampleur	55
B. UNE VOCATION SOCIALE CONFIRMEE	56
C. UNE SITUATION FINANCIERE FRAGILE	59
1. Le réaménagement de la dette	59
2. Le placement de la trésorerie	60

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget du logement pour 1991 se situe dans la continuité de la politique engagée ces dernières années pour assurer un véritable droit au logement.

Après la forte augmentation enregistrée en 1990, les crédits sont maintenus et les priorités réaffirmées.

Des efforts importants sont consentis tant pour l'extension des aides personnelles au logement que pour la réhabilitation ou la construction de logements locatifs sociaux.

Les subventions pour le locatif social (PLA-PALULOS) sont fixées, en autorisations de programme à 6,1 milliards de francs, en dehors de toute intervention du fonds de concours provenant du dépôt de la trésorerie des organismes d'H.L.M., ce qui représente une augmentation de 14,4 % par rapport à la dotation budgétaire de 1990.

Les crédits affectés à la réhabilitation -résorption de l'habitat insalubre, agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et prime à l'amélioration de l'habitat- enregistrent une progression globale de 3,6 % et atteignent 2,5 milliards de francs en autorisations de programme.

Enfin, la contribution du budget au financement des aides personnelles au logement progresse de 3,9 % en raison notamment des dotations aux fonds de solidarité créés par la loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement et de la généralisation du droit à l'allocation de logement sociale en Ile-de-France. Le total des dépenses budgétaires pour les aides personnelles s'élève à 21,6 milliards de francs, soit 807 millions de francs de plus qu'en 1990.

Cet effort financier s'est accompagné d'une activité législative intense. Trois projets de loi ont été présentés au Parlement qui visent à une meilleure protection des personnes et à une plus grande solidarité. Deux de ces projets ont été définitivement adoptés : la loi sur le surendettement et la loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement. Le dernier projet, améliorant les conditions du contrat de construction d'une maison individuelle a été voté par le Sénat et l'Assemblée nationale en première lecture et devrait être définitivement adopté au cours de la présente session.

Tout en se félicitant de ces orientations, votre rapporteur ne saurait méconnaître, cependant, deux problèmes majeurs qui restent à résoudre : la chute de l'accession sociale à la propriété et la situation difficile des organismes du logement social.

Dans un objectif de stabilisation des dépenses publiques et de modernisation des circuits de financement, l'effort de l'Etat en matière de logement s'est porté en priorité sur les aides personnelles et la construction du locatif social, délaissant les aides publiques à l'accession à la propriété.

Ce choix peut, certes, se justifier en raison, d'une part, d'une inéluctable stabilisation de la demande compte tenu de l'évolution démographique (1) et, d'autre part, de la multiplication des situations de surendettement, sources de coûts importants pour l'Etat (2).

Les accédants à la propriété les plus modestes se sont, alors, tournés vers le marché de l'ancien, plus adapté à leurs capacités financières.

Cette évolution, qui a eu par ailleurs des conséquences positives sur l'activité de réhabilitation, présenterait cependant des risques non négligeables si elle devait se poursuivre.

La diminution des programmes "physiques" de prêts à l'accession à la propriété (PAP) se trouve en effet accélérée depuis 1989 par la hausse des taux d'intérêt qui compromet leur réalisation. Or, la situation internationale que nous connaissons ne laisse pas espérer, à court terme, de détente sur les marchés financiers.

En outre, la baisse de l'accession sociale à la propriété modifie la situation du parc locatif social. Les bénéficiaires des PAP sont, pour 35 % d'entre eux, d'anciens locataires de logements H.L.M. La réduction du programme des PAP aboutit donc logiquement à une tension accrue sur le parc locatif social et à une baisse du taux de rotation.

Cette évolution pèse en premier lieu sur les organismes du secteur social. Du fait de la croissance du marché de l'ancien et des opérations de rénovation, le parc locatif privé perd, en effet, chaque année, 85 000 logements dont plus de la moitié étaient encore soumis

(1) Selon l'INSEE, les besoins en logement passeront de 337.000 en 1990-1992 à 301.000 en 1993-1995.

(2) Les aides budgétaires aux accédants en difficulté dépassent 1,4 milliard de francs en 1991, dont un milliard pour le réaménagement des PAP.

à la loi de 1948 et constituaient un parc social de fait. Le parc des organismes d'H.L.M. progresse, au contraire, de 60 000 logements par an.

Dans ces conditions, le risque majeur est celui d'une coupure de plus en plus profonde entre un marché libre ouvert aux catégories sociales les plus favorisées et un secteur aidé qui cumulerait les handicaps.

Le marché du logement est un marché unique, qui risque un déséquilibre général si une de ses composantes montre des signes de faiblesse trop évidents.

La situation actuelle mérite donc que soit redéfinie la place de l'accession sociale au sein de la politique du logement.

Elle semble en outre incompatible avec un alourdissement de la fiscalité de l'immobilier moins en raison des pertes de rentabilité éventuelle qui restent faibles (1) que de l'impact psychologique qu'il risque d'avoir sur les décisions des investisseurs.

Cette exigence est rendue plus nécessaire encore par la crise des circuits traditionnels de financement du logement, livret A et épargne logement, dont la faiblesse ne sera compensée par le secteur privé que si la rentabilité des investissements immobiliers est comparable à celle des placements financiers.

Le Premier ministre s'est prononcé, en septembre dernier, en faveur d'une pause fiscale de trois ans pour l'investissement locatif. De fait, le "plan Méhaignerie" a été prorogé jusqu'au 31 décembre 1992 et les incitations aux économies d'énergie ont été étendues.

L'abaissement prévu dans le projet de loi de finances de 10 % à 5 % de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers pour les logements locatifs de droit commun, acquis avant le 12 septembre 1984 (2), même s'il ne modifiait pas directement le régime d'incitation fiscale à l'investissement locatif, était dès lors apparu comme contradictoire avec ces engagements et il a suscité de très vives réactions.

(1) Selon la Fédération nationale du bâtiment (FNB), la diminution de 5 % de la déduction forfaitaire sur les revenus locatifs n'entraîne qu'une perte de rentabilité nette d'impôt de 0,10 %.

(2) Les deux autres régimes de déduction forfaitaire applicables aux logements acquis entre 1984 et 1989 (35 % pour les dix premières années) et aux logements acquis de 1990 à 1992 (25 %) ne sont pas modifiés.

Au cours du débat à l'Assemblée nationale, le gouvernement a accepté de limiter cette mesure en fixant le taux de la déduction à 8 %. Il a aussi envisagé de proposer une autre formule tendant à permettre au propriétaire bailleur de déduire de ses revenus les frais réels de gestion et d'assurance, ainsi qu'une dotation d'amortissement.

Ces propositions constituent assurément une amélioration notable des mesures envisagées qui risquaient d'accroître l'inégalité de traitement fiscal entre les placements mobiliers et immobiliers.

Il n'en reste pas moins que le financement du logement se trouve engagé dans une mutation profonde et qu'il doit s'adapter. La solution des difficultés actuelles ne se trouve pas dans l'augmentation des dépenses d'aide directe de l'Etat mais justifie, plus que jamais, une réflexion générale sur une réforme de la fiscalité de l'épargne immobilière.

PREMIERE PARTIE

LES ACQUIS DE 1990

I. L'AIDE AUX ACCEDANTS A LA PROPRIETE

A. LE PROBLÈME DU SURENDETTEMENT

Au cours des années 1981 à 1984, les candidats à l'accession à la propriété ont généralement souscrit des prêts à des conditions financières -taux d'intérêt fixes et élevés, fortes progressivités des annuités- qui se sont révélées rapidement pénalisantes lorsqu'est intervenu le mouvement de désinflation.

Compte tenu de l'évolution corrélative des revenus qui s'est opérée dans la seconde partie de cette décennie, nombre des ces emprunteurs se sont trouvés confrontés à des difficultés pour assurer la poursuite de leurs remboursements.

Le tableau suivant illustre les importantes fluctuations qu'ont connues les taux d'intérêt et d'inflation entre 1980 et 1990 en indiquant, par exercice, les taux d'intérêt servis sur les crédits nouveaux PAP (prêts progressifs à taux fixes) et prêts conventionnés (prêts à taux constants ou progressifs) à 20 ans :

ANNEES	INFLATION (*)	PAP Taux actuariel au 1er juillet	P.C. Taux plafond au 1er juillet
1980	12,9	9,83	14,65
1981	12,8	11,96	15,80
1982	13,9	12,57	16,65
1983	9,6	11,60	14,70
1984	9	10,92	14,45
1985	6,5	10,17	13,20
1986	4,2	8,61	12,05
1987	3	8,61	10,90
1988	2,4	8,61	11,15
1989	3,3	8,61	10,65
1990	3,4	8,61	12,05

(*) Evolution annuelle, en glissement (de janvier à janvier)

A ces raisons conjoncturelles, se sont ajoutées des causes externes aux caractéristiques des prêts, telles que les situations issues d'une perte d'emploi ou d'un excès de crédits à la consommation.

B. LE RÉAMÉNAGEMENT DES PRÊTS

Afin de préserver la solvabilité des emprunteurs et de mettre fin à l'augmentation du nombre des accédants en difficulté, différentes mesures de réaménagement, adaptées au type de prêt souscrit, ont été adoptées.

S'agissant des prêts conventionnés, quelles que soient les caractéristiques initiales du prêt et la date d'octroi, une renégociation peut être effectuée par l'établissement d'origine sous forme d'une baisse de taux d'intérêt, d'une diminution du taux de progressivité des charges ou d'un allongement de la durée dans les

limites réglementaires tout en conservant au financement sa qualité de P.C. et son éligibilité à l'aide personnalisée au logement (A.P.L.).

Ces mesures ont porté largement leurs fruits dans le secteur des prêts conventionnés.

Au total, 151 750 prêts conventionnés ont été, soit refinancés par un autre prêt conventionné, soit réaménagés. Ils ont concerné en priorité les accédants en situation solvable, d'autant que plusieurs dizaines de milliers de prêts conventionnés consentis pendant la période 1980 à 1984 ont été refinancés par des prêts du secteur libre, sous la pression des accédants les plus à l'aise financièrement et grâce au jeu de la concurrence bancaire.

Mais si les aménagements apportés ont probablement été suffisants pour résoudre la plupart des problèmes posés, il est à craindre qu'un certain nombre de souscripteurs de prêts conventionnés continuent à connaître des difficultés importantes pour rembourser leurs échéances et qu'elles empireront au fur et à mesure de l'alourdissement des mensualités dû à l'effet de la progressivité.

En ce qui concerne les prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP), le gouvernement a pris, en septembre 1988, une mesure de réaménagement global et automatique, destinée à l'ensemble des 550 000 titulaires de prêts PAP progressifs à taux fixes, assortis d'un des barèmes réglementairement applicables entre le 1er janvier 1981 et le 31 janvier 1985 inclus.

Ces prêts PAP comportaient les caractéristiques financières les plus pénalisantes et les taux d'intérêt les plus élevés ; c'est ainsi que le taux actuariel des PAP bénéficiant de cette mesure a été abaissé sensiblement au niveau du taux actuariel que connaissent, par exemple, les prêts PAP des générations voisines de celles concernées par le réaménagement.

Entré en vigueur au 1er octobre 1988, le réaménagement de ces PAP est intervenu à la date anniversaire de souscription du prêt sans démarche administrative préalable et sans frais.

Le montant des échéances de remboursement a été stabilisé à son niveau actuel pendant un an, puis la progressivité annuelle des charges a été abaissée à 2,75 % (au lieu de 3,5 % ou 4 %) jusqu'à l'extinction du prêt, sans prorogation de sa durée. Cette mesure nationale en faveur des familles modestes accédantes à la propriété constitue un effort considérable de l'Etat. Compte tenu de l'importance des encours concernés, le coût de cette action s'élève à 20 milliards de francs répartis sur 15 ans.

Le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale en faveur du réaménagement des prêts aidés à la propriété s'est établi à 600 millions de francs en 1989 et 800 millions de francs en 1990, aussi bien en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

Pour le projet de loi de finances pour 1991, le gouvernement a prévu un montant de 1,1 milliard de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement destiné à financer cette mesure générale.

La plupart des établissements gestionnaires de prêts PAP, le Crédit foncier de France (C.F.F.), le Comptoir des entrepreneurs (C.D.E.), les sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) et les organismes H.L.M. appliquent la décision gouvernementale.

Toutefois, le réseau du Crédit agricole (près de 30 000 prêts toujours concernés) et celui des caisses d'épargne et de prévoyance (un peu moins de 3 000 prêts toujours concernés) ne procèdent au réaménagement des prêts que lorsque les accédants leur en adressent individuellement la demande.

L'encours réaménagé des PAP gérés par le C.F.F. et le C.D.E., assis principalement sur de la ressource obligataire, a concerné 90 milliards de francs de prêts environ et 450 000 accédants.

C. L'ENTREE EN APPLICATION DE LA "LOI NEIERTZ"

La loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles, doit désormais prévenir ou améliorer les procédures judiciaires en matière d'impayés et de saisie immobilière.

Sous l'égide d'une commission départementale d'examen des situations de surendettement des particuliers, une procédure de conciliation amiable entre le débiteur et le ou les créanciers peut intervenir afin d'élaborer un plan d'apurement. Dans le cas où un accord à l'amiable s'avère impossible, une procédure de redressement judiciaire civil peut être ouverte sous l'autorité du juge d'instance.

Dans le cadre du plan d'apurement de la dette, soit sur un accord des parties, soit sur décision du juge d'instance, il peut être décidé :

- le report ou le rééchelonnement du paiement de la dette pour une durée de 5 ans maximum,

- la diminution du taux d'intérêt pour les échéances reportées,

- l'imputation préalable des paiements sur le capital,

- la réduction du montant de la fraction des capitaux immobiliers restant dus, tant dans le cas de vente à l'amiable du logement que dans celui d'une vente judiciaire.

Il serait sans doute prématuré de vouloir établir dès maintenant un bilan de ces dispositions qui ne sont entrées en application qu'au premier mars 1990.

On peut cependant souligner que 113 commissions ont déjà été créées, certains départements en ayant mis en place plusieurs, afin de tenir compte des spécificités locales.

A la fin du mois d'août 1990, plus de 64 000 dossiers avaient été déposés. Ils seront sans doute au nombre de 80 ou 100.000 à la fin de l'année.

Cet afflux prouve, s'il en est besoin, l'opportunité de l'adoption de dispositions législatives qui répondent à un problème angoissant pour nombre de nos concitoyens.

Il semble toutefois que certaines adaptations devront être apportées au fonctionnement des commissions. En effet, après sept mois de fonctionnement, 22 % seulement des dossiers déposés avant le 1er septembre ont abouti et le taux de réussite des plans amiables de redressement est particulièrement faible (un plan signé pour trois échecs).

Les procédures mises en place semblent se heurter à deux obstacles principaux : d'une part le défaut de ressources de certains débiteurs aux revenus très modestes, d'autre part le refus de certains créanciers d'accorder la moindre facilité à leurs débiteurs.

II. LE LOGEMENT DES DEFAVORISES

A. LA LOI SUR LE "DROIT AU LOGEMENT"

La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement s'appuie largement sur des expériences conduites depuis de nombreuses années déjà par les collectivités locales, les organismes d'H.L.M., les services de l'Etat et les acteurs sociaux.

Cette loi s'articule autour de trois principes : coordonner les actions en faveur du logement, accroître une offre de logements diversifiée, permettre une insertion sociale durable.

C'est le premier objectif de la loi de coordonner les actions partenariales en faveur du logement des plus défavorisés : elle rend ainsi obligatoires les plans départementaux d'actions pour le logement des personnes défavorisées.

Ceux-ci doivent être élaborés dans les douze mois de la promulgation de la loi avec l'ensemble des partenaires : collectivités, associations, caisses d'allocations familiales, H.L.M. Ces plans doivent tenir compte des actions déjà engagées par les organismes et des conventions déjà passées avec l'Etat ou les autres partenaires, notamment les accords-cadres.

Un fonds de solidarité qui inclura l'ensemble des fonds existants est également créé.

Son financement sera assuré par l'Etat et le département, d'autres partenaires (CAF, régions, communes, H.L.M.) pouvant s'y associer.

Le deuxième objectif de la loi est d'accroître une offre de logements diversifiée pour permettre que le parc social privé soit davantage accessible aux populations exclues du logement.

Depuis longtemps, les organismes d'H.L.M. avaient souhaité pouvoir intervenir plus fortement dans le patrimoine ancien afin d'éviter une pression trop forte sur le parc H.L.M. existant.

Le bail à réhabilitation, les PLA sans obligation de travaux, permettront aux organismes de s'engager dans cette voie.

Mais accroître l'offre de logement pour les plus défavorisés, c'est aussi permettre que les logements construits soient attribués en priorité à ces populations. La création des plans d'occupation du patrimoine social privilégiant la voie contractuelle, permettront -lorsque cela sera nécessaire- de mieux répartir les populations défavorisées.

Enfin, la loi du 31 mai 1990 contient des dispositions fiscales favorables pour les propriétaires bailleurs qui louent des logements à des titulaires du R.M.I., des étudiants boursiers ou des associations agréées qui assurent une sous-location à des personnes défavorisées.

Le dernier volet de la loi du 31 mai 1990 vise à permettre une insertion sociale durable des familles en renforçant notamment la solvabilité des personnes défavorisées.

Il s'agit d'abord de l'extension des aides au logement à de nouvelles catégories de bénéficiaires. C'est ensuite la mise en place de mesures d'accompagnement social. C'est enfin la création des Fonds départementaux de solidarité pour le logement.

B. LE SOUTIEN DES LOCATAIRES EN DIFFICULTE

L'accroissement du nombre des locataires éprouvant des difficultés à faire face à leurs loyers et à leurs charges locatives a amené les pouvoirs publics à inciter les collectivités locales à la mise en place de dispositifs décentralisés d'aide aux impayés.

Les fonds d'aide aux impayés de loyer (FAIL) institués en 1982 dans le parc social et en 1984 dans le parc privé, consentent des prêts aux ménages en impayés de loyer et éventuellement, apurent tout ou partie de la dette par une subvention. Ils sont locaux, le plus souvent départementaux. Leur création est le fruit d'un consensus entre les partenaires du logement.

Il existe dans le parc social 74 FAIL départementaux et dans le parc privé, 24 FAIL départementaux.

L'Etat a consacré aux fonds d'aide aux impayés de loyer 26,7 millions de francs en 1988 et 29 millions de francs en 1989.

Parallèlement, les fonds d'aide au relogement et de garantie (FARG) ont été institués en 1984 pour faciliter l'accès au logement à des ménages modestes ou ne bénéficiant pas d'un a priori

favorable des bailleurs (personnes sortant de centre d'hébergement, ou aux revenus non salariaux, ou familles mono parentales...). Ce sont des dispositifs locaux, généralement départementaux, réunissant au sein d'une convention des partenaires très divers (Etat, Conseil général, caisses d'allocations familiales, associations caritatives, organismes d'H.L.M....)

Les FARG peuvent prendre en charge le paiement du dépôt de garantie, dont le paiement immédiat déséquilibrerait le budget, souvent fragile, de ces ménages. Enfin, certains dispositifs étendent leur aide aux frais engendrés par une nouvelle installation (ouverture des compteurs, déménagement, assurances locatives, remise en état des lieux, premier loyer, mobilier de base...).

Lorsque des FARG n'ont pu être mis en place, des associations peuvent aussi être subventionnées directement pour mener des actions similaires d'aide à l'entrée dans les lieux.

On recense environ 80 FARG dont une dizaine financés par l'Etat seul.

En 1989, 17,8 millions de francs avaient été consacrés par l'Etat aux FARG.

La généralisation de ces dispositifs, dont la création résulte d'une initiative des partenaires locaux et leur développement dans le parc privé, étaient nécessaires.

Aussi, la loi n° 90-499 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement rend-elle obligatoire, dans chaque département, dans le cadre du plan d'action départemental pour le logement des défavorisés, la création d'un fonds de solidarité pour le logement, pour lequel la participation financière du conseil général, obligatoire, devra au moins être égale à celle de l'Etat.

Les fonds de solidarité seront ouverts aux autres financeurs (communes, caisses d'allocations familiales, organismes d'H.L.M., associations).

Les compétences des fonds de solidarité regrouperont notamment celles des FAIL et des FARG.

Les fonds de solidarité sont destinés à accorder des aides financières telles que cautions, prêts, subventions à des ménages ayant des difficultés à accéder à un logement ou à s'y maintenir, et aussi à prendre en charge les mesures d'accompagnement social liées au logement des ménages bénéficiaires du plan départemental.

Ils concernent tant le parc social que privé, et pourront aussi garantir ou financer les associations qui assurent elles-mêmes une fonction d'intermédiaire (garantie, sous-location, secours) entre des ménages et les bailleurs et mettent un logement à la disposition de personnes défavorisées.

L'intervention du fonds de solidarité au moment des procédures d'expulsion est, enfin, prévue par la loi du 31 mai 1990.

Le gestionnaire du fonds de solidarité pourra être une caisse d'allocations familiales, une association agréée par le préfet ou un groupement d'intérêt public.

Le fonds de solidarité devra faire l'objet d'une convention précisant les versements des partenaires et l'utilisation des crédits :

- subventions et prêts pour le maintien dans les lieux ;
- cautions ou garanties aux ménages ou aux associations, subventions ou prêts pour l'accès dans le logement ;
- mesures d'accompagnement social liées au logement.

A défaut d'entente entre le préfet et le président du conseil général sur cette convention, la contribution de l'Etat, qui est aussi le plancher de la contribution du conseil général, sera notifiée par l'Etat au département.

La loi rend obligatoire les plans départementaux au 1er juin 1991 et les fonds de solidarité, au 1er juillet 1991.

Pour 1990, l'ensemble des crédits d'Etat consacrés au financement des FAIL et des FARG a dépassé 50 millions de francs. Le projet de loi de finances pour 1991 consent un effort remarquable en fixant à 150 millions de francs la participation de l'Etat à ces fonds et aux fonds de solidarité pour le logement.

C. LE ROLE RECONNU DU PARC PRIVE A VOCATION SOCIALE

Le parc privé de logements existants, même s'il a fait l'objet d'efforts importants d'amélioration du confort depuis 15 ans, connaît encore des besoins importants à la fois pour améliorer le parc encore inconfortable et pour assurer la maintenance des logements achevés dans les années 50 et 60.

Le parc de logements inconfortables (1) comprend 1 964 000 résidences principales (2) selon les résultats de l'enquête-logement 1988. L'évolution entre les trois enquêtes-logement (1979, 1984 et 1988) fait apparaître une très forte diminution de ce parc qui passe en dix ans de 5 014 000 logements à 1 964 000 logements.

Ces logements inconfortables sont situés pour 16,6 % en agglomération parisienne et 39 % dans les communes rurales.

Ils appartiennent pour l'essentiel à des propriétaires privés soit bailleurs soit propriétaires occupants (895 000 logements inconfortables sont occupés par leurs propriétaires).

Les occupants de ces logements sont essentiellement des personnes âgées ou des personnes de condition modeste.

(1) c'est-à-dire n'ayant pas à la fois eau, W.C. et installations sanitaires.

(2) Ce qui exclut les logements vacants estimés à 2 millions en 1988 dont 1,4 million construits avant 1949, dans lesquels se trouve la majorité des logements inconfortables.

Localisation des résidences principales "inconfortables"

	Communes rurales hors ZPIU	Communes rurales en ZPIU	unités urbaines de moins de 100 000 h	Unités urbaines de 100 000 h et plus	Agglomération parisienne	Ensemble
Résidences principales "inconfortables" - effectif en milliers - répartition en %	398 20,3	368 18,7	423 21,6	448 22,8	326 16,6	1 964 100,0
Ensemble résidences principales - répartition en % (parc privé et parc social)	10,2	15,4	28,8	28,2	17,5	100,0

Le parc social proprement dit étant insuffisant pour répondre à la demande, le parc privé d'occupation sociale doit contribuer à accroître l'offre de logements, en particulier celle adaptée aux besoins des personnes défavorisées.

Différentes mesures ont été prises pour permettre le développement d'une offre nouvelle de logements notamment par la remise sur le marché de logements vacants après leur mise aux normes de confort. C'est ainsi qu'ont été décidées :

- la création d'un bail à réhabilitation par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement ;
- la mise en place de programmes sociaux thématiques donnant lieu à des subventions majorées de l'ANAH ;
- la mise en place de logements locatifs d'insertion financés en PLA-C.D.C

1. La prime à l'amélioration de l'habitat

L'aide à l'amélioration pour les propriétaires occupants est assurée par la prime à l'amélioration de l'habitat (P.A.H.).

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

La subvention est accordée au taux de 20 % du coût des travaux dans la limite du montant de travaux subventionnables de 70 000 francs par logement.

Ce taux est porté à 25 % lorsque le logement se trouve dans une opération programmée d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H.) ou un programme d'intérêt général. Il peut enfin atteindre, depuis février 1990, 35 % du coût des travaux pour les personnes dont les ressources n'excèdent pas 50 % des plafonds de ressources exigibles pour bénéficier d'un prêt PAP.

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits affectés à la P.A.H. :

	1985	1986	1987	1988	1989
PAH budgétaire					
Loi de finances initiale	308,0	140,0	440,0	468,8	445,3
Budgétaire disponible	294,1	234,2	379,7	460,0	520,8
Consommation	289,5	232,0	378,5	459,8	453,8
Nombre de logements	31 598	26 121	39 271	47 090	45 127
PAH (budgétaire + FSGT)					
Loi de finances initiale	518,8	340,0	440,0	468,8	445,3
Budgétaire disponible	734,6	621,3	471,1	519,3	520,8
Consommation	528,2	396,0	410,0	459,8	453,8
Nombre de logements	59 743	43,306	43 178	47 090	45 127

(en millions de francs)

En 1990, la loi de finances avait porté à 469 millions de francs le montant des crédits affectés à la PAH. Le projet de loi de finances pour 1991 prévoit une dotation de 474 millions en crédits de paiement et 481 millions en autorisations de programme.

2. L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

Dans le secteur locatif privé, qui joue un rôle d'appoint indispensable pour le logement social, l'aide à l'amélioration de l'habitat existant prend la forme de subventions versées par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

L'ANAH est un établissement public administratif doté d'un budget alimenté quasi exclusivement par l'Etat depuis la budgétisation, inscrite dans la loi de finances pour 1988, de la taxe additionnelle au droit de bail (T.A.D.B.) qui a cessé, depuis lors, d'être affectée à l'ANAH.

Les subventions, qui couvrent en moyenne 30 % du montant des travaux, sont calculées en pourcentage du montant des travaux subventionnables dans l'ensemble des départements depuis le 1er janvier 1990.

La loi de finances initiale pour 1990 avait inscrit 1 901 millions de francs de subventions pour le financement des actions de l'ANAH.

Le gouvernement a pris la décision, pour 1991, d'étendre le régime des aides de l'ANAH aux logements construits entre 1948 et 1975, appartenant ou loués à des ménages disposant de faibles ressources et qui feront l'objet d'un engagement de modération des loyers.

Une telle mesure, très positive, est de nature à résoudre les problèmes de surveillance posés par le patrimoine privé construit après guerre.

En outre, votre rapporteur a noté que le projet de loi de finances pour 1991 a fixé à 1 960 millions de francs la subvention d'investissement accordée à l'ANAH, ce qui représente une augmentation de 3,15 %.

III. LE PROJET DE LOI RELATIF AU CONTRAT DE CONSTRUCTION D'UNE MAISON INDIVIDUELLE

L'activité législative dans le domaine du logement s'est poursuivie au cours de la session budgétaire de 1990 avec l'examen par le Sénat en première lecture du projet de loi relatif au contrat de construction d'une maison individuelle.

Dans un contexte économique difficile sur le marché de la maison individuelle, et dans le souci de protéger l'acquéreur et le sous-traitant, le gouvernement a présenté un projet de loi qui vise à dynamiser et à moraliser ce marché en responsabilisant aussi les sociétés d'assurances et les établissements de crédit qui interviennent lors d'une opération de construction.

Le texte du projet de loi étend et renforce le régime juridique applicable aux contrats pouvant être passés entre un particulier et la personne qui s'engage à lui construire une maison en tout ou en partie. En outre, les entrepreneurs concernés par ces mesures doivent conclure avec leurs sous-traitants des contrats écrits respectant un certain nombre d'exigences légales.

Ensuite, et il s'agit là de la mesure essentielle du texte, la souscription d'une garantie de livraison à prix et délais convenus est rendue obligatoire pour tous ceux qui se chargent de la construction d'une maison individuelle.

Enfin, il organise un contrôle étroit du dispositif mis en place. Associant à la vérification de son respect le garant et le prêteur qui participent à l'opération tout comme les agents de l'administration chargés de la répression des fraudes, il prévoit, en outre, des sanctions pénales rigoureuses pour les infractions les plus graves.

Le 10 octobre dernier, le projet de loi a été adopté par le Sénat qui l'a précisé et amélioré sur des points très importants.

Les principales modifications prévoient ainsi :

- une meilleure protection de l'acquéreur par la nullité automatique des clauses abusives qui déséquilibraient gravement le contrat en sa défaveur, comme celles qui obligent le maître d'ouvrage à donner "mandat en blanc" au constructeur pour rechercher le prêt

nécessaire ou subordonnent la remise des clefs au paiement intégral du prix ;

- **une sécurité financière accrue des sous-traitants par la délimitation légale du délai de leur paiement, fixé à trente jours à compter de la date du versement effectué au constructeur par le maître d'ouvrage ou le prêteur, en règlement de travaux comprenant ceux effectués par le sous-traitant et acceptés par le constructeur ;**

- **un aménagement des règles de réception de la maison pour éviter d'éventuels abus pénalisant le constructeur.**

Le projet de loi ouvrant au souscripteur d'un contrat de construction d'une maison individuelle un délai d'un mois à compter de la réception pour dénoncer les vices apparents, le Sénat a prévu une disposition alternative, permettant un prononcé contradictoire de la réception en présence d'un professionnel agréé et habilité et n'ouvrant pas de délai.

Ces dispositions sont, sans nul doute, de nature à favoriser un nouvel essor du marché de la maison individuelle, dans des conditions plus sûres pour les acquéreurs comme pour les constructeurs et sous-traitants.

DEUXIEME PARTIE

LES PERSPECTIVES POUR 1991

I. LE BOUCLAGE DES AIDES A LA PERSONNE

Les aides à la personne comprennent l'allocation de logement qui s'applique, quel que soit le régime juridique ou le mode de financement du logement, à des catégories déterminées de ménages et l'aide personnalisée au logement, en général plus solvabilisatrice, qui s'applique, quelles que soient les caractéristiques familiales ou d'âge des occupants, à un parc de logements déterminé.

A. LES ALLOCATIONS DE LOGEMENT

Le régime de l'allocation de logement se subdivise en une allocation familiale (A.L.F.) et une allocation sociale (A.L.S.).

L'A.L.F., créée à l'occasion de la réforme du régime des loyers par la loi du 1er septembre 1948, est aujourd'hui attribuée aux isolés et aux couples ayant à charge des enfants ou des ascendants ou des parents infirmes, et aux jeunes ménages sans personne à charge, mariés depuis moins de cinq ans. Elle concerne environ 1 091 000 bénéficiaires dont 82 % sont des locataires. Le coût de l'A.L.F., financée intégralement par la sécurité sociale, s'est élevé à 11,6 milliards de francs en 1989, ce qui représente une progression très modérée par rapport aux années précédentes.

L'A.L.S. a été créée en 1971 afin de venir en aide à des catégories de personnes autres que les familles et caractérisées par le niveau souvent modeste de leurs ressources : les personnes âgées de plus de 65 ans ou de 60 ans en cas d'inaptitude au travail, les

personnes handicapées, les jeunes travailleurs salariés de moins de 25 ans, certains chômeurs de longue durée (depuis 1986).

L'A.L.S. est financée par le Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui est alimenté par l'Etat à hauteur d'environ 60 % de son budget et par une cotisation des employeurs. En 1989, elle a été versée à 995 800 personnes, en quasi totalité locataires, pour un coût global de 8,6 milliards de francs.

L'extension du droit à l'A.L.S. à de nouvelles catégories de bénéficiaires, initiée en 1986, s'est poursuivie. En janvier 1989, le droit à A.L.S. a été ouvert à l'ensemble des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. L'A.L.S. - R.M.I., financée en totalité par le budget de l'Etat, est attribuée au 31 décembre 1989 à 30 603 personnes pour un montant total de 169 millions de francs. Compte tenu de la progression attendue du nombre de bénéficiaires, la dotation qui lui est consacrée a été portée de 200 à 400 millions de francs dans le projet de budget pour 1991.

En outre, en 1990, a été décidée l'extension de l'A.L.S. aux bénéficiaires de l'allocation d'insertion. Le coût de cette mesure a été évalué à 100 millions de francs pour 10 000 personnes concernées, essentiellement des jeunes à la recherche d'un premier emploi.

En 1991, il est prévu d'accorder le bénéfice de l'A.L.S. à l'ensemble de la population de la région parisienne sous seule condition de ressources. Le coût de cette extension est estimé à 200 millions de francs à court terme et 400 millions de francs pendant sa pleine application. Elle devrait, alors, concerner 60 000 ménages.

L'ensemble de ces mesures constituent des avancées décisives vers le "bouclage" généralisé des aides personnelles au logement.

Ce bouclage est la réponse au problème de l'exclusion du bénéfice de toute aide à la personne des individus ou des ménages qui n'entrent dans le champ d'application ni de l'A.P.L., lequel dépend du financement ou du régime juridique du logement, ni de l'A.L.F., ni de l'A.L.S.

Ces exclus sont essentiellement :

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

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

Leur nombre est estimé à 150 000 dans le parc locatif social et 400 000 hors parc locatif social.

B. L'AIDE PERSONNALISEE AU LOGEMENT

L'A.P.L., créée par la loi du 3 janvier 1977, a été conçue comme une prestation à caractère à la fois économique, social et familial. Son champ d'application comprend :

- en accession à la propriété, les logements financés en prêt aidé par l'Etat (PAP) ou en prêt conventionné ;
- en secteur locatif, les logements conventionnés neufs (P.L.A. - P.C.) ou réhabilités avec l'aide de l'Etat (PALULOS, ANAH) ou ayant bénéficié, avant 1977, des anciennes aides de l'Etat.

Le conventionnement sans travaux, rétabli en 1988, constitue le moyen juridique du bouclage du parc social.

Celui-ci a pour conséquence une très rapide progression du nombre des bénéficiaires de l'A.P.L. et du montant des prestations versées depuis 1987.

	1987	1988	1989
Nombre de bénéficiaires (1)			
A.P.L. locatif	861	1 004	1 279
A.P.L. accession	940	953	955
Prestations versées (2)			
A.P.L. locatif	9,1	10,31	12,8
A.P.L. accession	10,6	12	12,3

(1) en milliers

(2) en milliards de francs

Le financement de l'A.P.L. est assuré par le Fonds national de l'habitation (F.N.H.) dont les recettes sont constituées des contributions du Fonds national des prestations familiales (F.N.P.F.),

du Fonds national d'aide au logement (FNAL) et du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) représentant les allocations de logement, familiales ou sociales, qui auraient été financées par ces régimes en l'absence d'A.P.L., ainsi que d'une subvention d'équilibre inscrite au budget du ministère chargé du logement.

Pour 1991, la dotation de l'Etat au Fonds national de l'habitation atteindra 14 010 millions de francs, soit presque 50 % du financement du Fonds.

Le montant total des prestations pour les trois aides au logement (A.P.L., A.L.S., A.L.F.) a été évalué à 52 milliards de francs.

Le nombre de bénéficiaires des aides au logement au 31 décembre 1989 est précisé dans le tableau ci-après :

	Location	Accession	TOTAL
A.P.L.	1 279 435	955 499	2 234 934
A.L.S.	973 502	22 875	996 377
A.L.F.	894 595	196 692	1 091 287
TOTAL	3 147 532	1 175 066	4 322 598

Si, à la fin de 1989, le bouclage des aides au logement était réalisé à 35 % environ, on peut estimer que ce taux atteindra 70 % fin 1990.

II. LE SECTEUR LOCATIF SOCIAL

Le logement social locatif constitue incontestablement une priorité de l'action du gouvernement pour 1991. Le projet de loi de finances prévoit ainsi une progression de 14 % des crédits PLA-PALULOS qui passent, en autorisations de programme, de 5 352 millions à 6 102 millions de francs.

Pour le financement des aides à la réhabilitation des logements sociaux, la dotation prévue en 1991 permettra, comme en

1990, de financer 200 000 opérations assurant le respect des objectifs du programme de réhabilitation défini en 1989.

A. LES PRÊTS LOCATIFS AIDÉS (P.L.A.)

Les instruments principaux de l'aide de l'Etat à la construction dans le secteur locatif social sont les prêts locatifs aidés (PLA), qui empruntent deux circuits de financement : celui de la Caisse des dépôts et consignations (PLA C.D.C.) lorsqu'ils sont destinés aux organismes d'H.L.M. et aux sociétés d'économie mixte, celui du Crédit foncier de France pour toute personne morale ou physique.

Depuis le regroupement, intervenu en 1988, sur une même ligne budgétaire fongible des crédits PLA-C.D.C. pour la construction neuve et des crédits PALULOS pour l'amélioration, l'ancien PLA-C.D.C. a été remplacé par une subvention de l'Etat d'un montant équivalent qui ouvre droit à un prêt de cet établissement financé sur le livret A.

Les organismes d'H.L.M. et les S.E.M. peuvent ainsi bénéficier, d'une part d'une subvention de l'Etat égale à 12,7 % du prix de l'opération plafonné à 90 % du prix de référence et, d'autre part, d'un prêt de la C.D.C. au taux de 5,8 %, d'un montant égal, déduction faite de la subvention de l'Etat, au prix de revient réel de l'opération pris en compte dans la limite de 95 % du prix de référence.

Pour les PLA accordés par le Crédit foncier de France (PLA-C.F.F.), l'aide de l'Etat est versée sous forme d'une subvention à cet organisme correspondant à 18,6 % du montant du prêt. Cette subvention permet de limiter le taux d'intérêt des PLA-C.F.F., financés sur ressource obligataire, à 7 % actuellement.

Les deux types de PLA sont accordés pour des opérations d'acquisition-amélioration ou de construction de logements et soumis à plusieurs conditions comme la passation d'une convention entre le maître d'ouvrage et l'Etat qui ouvre droit pour les locataires à l'A.P.L., le respect d'un loyer maximum, de caractéristiques techniques et de prix ainsi que d'un plafond de ressources pour les personnes physiques attributaires des logements.

Toutefois, depuis 1990, dans le cadre de son action pour le logement des plus défavorisés, le gouvernement a décidé un programme important de création de logements locatifs adaptés, financés en PLA-C.D.C., dits logements locatifs d'insertion.

Pour atteindre cet objectif, le bénéfice des PLA-C.D.C. a été étendu, outre les opérations de construction neuve et d'acquisition-amélioration avec obligation minimale de travaux aux opérations d'acquisition sans obligation minimale de travaux. Par ailleurs, pour la réalisation de ces opérations, le champ des bénéficiaires des PLA-C.D.C. a été étendu aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux organismes dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées lorsqu'ils ont été agréés à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département.

En 1990, un programme de 10 000 prêts locatifs aidés d'insertion a été décidé.

S'y ajoutent les prêts d'insertion sociale par le logement et les prêts expérimentaux sans subvention de l'Etat mis en oeuvre par la Caisse des dépôts et consignations pour financer des opérations exemplaires et complexes que leurs caractéristiques excluent de l'aide de l'Etat.

En 1989, la C.D.C. a consacré 200 millions de francs, tirés sur la ressource privilégiée du livret A, à ces financements spéciaux. Cette enveloppe a été doublée en 1990.

De 1985 à 1989, le nombre total de PLA accordés n'avait cessé de décroître. Ce mouvement s'est inversé en 1989.

ANNEE	NEUF	ACQUISITION AMELIORATION	TOTAL
1985	72 164	10 112	82 276
1986	67 095	9 054	76 149
1987	61 767	8 062	69 829
1988	51 636	8 019	59 655
1989	52 874	7 474	60 348

La loi de finances pour 1990 avait fixé à 65 000 le nombre de PLA. Compte tenu du rythme de la consommation des crédits, ce programme devrait être intégralement engagé à la fin de l'année.

Elle avait aussi prévu l'affectation de 10 000 PLA à des logements d'insertion. Au vu des projets de réalisation, il semble que

le nombre de logements locatifs d'insertion effectivement financés ne s'élève qu'à environ 5 000.

Pour 1991, le projet de loi de finances retient un programme équivalent de 65 000 PLA pour la construction de logements neufs auxquels s'ajoutent 10 000 PLA pour l'acquisition de logements anciens destinés aux ménages les plus démunis.

B. LES PRÊTS LOCATIFS INTERMÉDIAIRES (P.L.I.)

Pour les familles à revenus moyens dont les ressources ne leur autorisent plus l'accès au logement social tout en leur rendant difficile la location d'un logement au prix du marché, a été mis en place, en 1987, un prêt locatif intermédiaire (PLI). Ce prêt, distribué par la Caisse des dépôts et consignations et par le Crédit foncier de France est financé par un mixage de ressources provenant du livret A et du marché monétaire.

Les prêts PLI accordés par la C.D.C. et le C.F.F. en 1989 ont permis le financement de 12 750 logements de catégorie intermédiaire pour un montant total de 3,3 milliards de francs de crédits.

Le nombre de PLI financés en 1989 a correspondu sensiblement à l'objectif qui avait été fixé pour cet exercice, alors que pour les années précédentes, le nombre de logements financés était largement inférieur aux objectifs initiaux.

ANNEE	OBJECTIF	REALISATION
1987	10 000	500
1988	12 000	5 430

Le PLI semble donc désormais avoir trouvé sa clientèle. Aussi, dans le cadre du programme d'actions immédiates pour l'Ile-de-France, une relance de la construction de logements locatifs intermédiaires a été décidée en vue d'un volume supplémentaire de 5 000 logements par an de 1990 à 1992.

C. LA SUBVENTION POUR SURCHARGE FONCIÈRE

Afin de faciliter la construction de logements sociaux en centre-ville, la réglementation actuelle autorise le dépassement de la charge foncière de référence applicable aux PLA-C.D.C.

Une circulaire du 14 décembre 1990 a précisé les nouvelles modalités d'attribution de la subvention pour surcharge foncière afin de permettre, par la modulation des taux, d'exercer une plus grande sélectivité sociale des opérations et un meilleur choix de localisation.

Le tableau ci-après donne les taux indicatifs par catégories d'opérations.

		TAUX
Construction neuve	Opérations situées dans les zones opérationnelles (1)	30 %
	Cas général	40 %
	Opérations prioritaires (2)	50 %
Acquisition- Amélioration	Cas général	40 %
	Opérations prioritaires (2)	50 %
	Opérations portant sur des immeubles déclarés insalubres	60 %

(1) *Périmètre d'intervention des établissements publics d'aménagement de villes nouvelles, zones d'aménagement concerté, zones de rénovation urbaine, périmètre de restauration immobilière, zone de résorption de l'habitat insalubre.*

(2) *Opérations prioritaires définies par la politique locale de l'habitat, telles que des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), projets de quartiers, opérations de développement social des quartiers (D.S.Q.) ou habitat et vie sociale (H.V.S.).*

Par ailleurs, dans le cadre du plan d'action pour l'Ile-de-France, un compte d'affectation spéciale, destiné notamment au financement de subventions de surcharge foncière, a été créé en 1990. Celles-ci peuvent être octroyées pour des opérations bénéficiant de PLA ou de PLI, sous certaines conditions, à Paris et en petite couronne. Leur montant ne peut dépasser 25 000 francs en moyenne par logement.

A compter du 1er janvier 1989, les crédits relatifs à la surcharge foncière ont été inclus dans la ligne fongible PLA-PALULOS et ne font plus l'objet de dotation spécifique.

En 1989, 5 % de la ligne fongible, soit plus de 121 millions de francs ont été utilisés pour cette subvention dont près de 50 % en région Ile-de-France.

D. LA REHABILITATION

Une des caractéristiques des aides à la pierre depuis quelques années est la progression de la part consacrée à la réhabilitation qui rejoint et dépasse celle de la construction neuve.

Au sein de l'enveloppe globale de la ligne budgétaire fongible du ministère du logement, la répartition qui était en 1989 de 59 % des crédits pour les PLA et 41 % pour le PALULOS est passée respectivement à 56 % et 44 % en 1990.

En nombre de logements, le déséquilibre s'accroît :

	1989	1990
Logements nouveaux (1)	50 000	55 000
Logements réhabilités	160 000	200 000

(1) Hors PLA-C.F.F. et PLA d'insertion

La progression de la réhabilitation est un phénomène général, sensible dans la plupart des régions.

En Alsace et dans le Nord-Pas-de-Calais, la réhabilitation bénéficie déjà de plus de la moitié des crédits fongibles déconcentrés.

III. LES AUTRES PRIORITES BUDGETAIRES

A. L'AIDE AU LOGEMENT DANS LES DEPARTEMENTS D'OUTRE MER

La réforme du financement du logement de 1986 dans les DOM a permis un rapprochement avec les procédures métropolitaines.

Dans le secteur locatif, la réforme a substitué aux anciens financements un prêt unique distribué par la C.D.C. pour des

logements dits locatifs sociaux (L.L.S.) avec possibilité de subvention complémentaire attribuée aux organismes réalisant les opérations les plus sociales ou qui ont dépassé la charge foncière de référence. Pour le prêt L.L.S., l'aide de l'Etat prend la forme d'une subvention à la C.D.C. au taux de 36 % du montant du prêt.

En complément du L.L.S., a été conservé le prêt spécial locatif dit I.L.M. (immeuble à loyer moyen) octroyé par le C.F.F. pour la réalisation de logements locatifs destinés à une clientèle à revenus moyens. Le crédit foncier bénéficie pour l'I.L.M. d'une bonification de l'Etat égale à 35 % du montant du prêt.

Dans le secteur de l'accession a été maintenu un prêt de base unique bonifié par l'Etat dont les caractéristiques sont celles de l'ancien prêt spécial immédiat (P.S.I.) mais adapté : il peut, lui aussi, être complété par une subvention accordée aux acquéreurs les plus défavorisés.

Ce prêt octroyé par le C.F.F. est bonifié par l'Etat à hauteur de 10 % du montant du prêt.

Par ailleurs, ont été mis en place les logements évolutifs sociaux (L.E.S.) réservés aux populations dont le faible niveau de revenu les exclut des autres procédures. Les L.E.S. ouvrent droit à une subvention forfaitaire de l'Etat (secteur groupé) versée directement au ménage (secteur diffus) ou au maître d'ouvrage.

Cette subvention est calculée en fonction de la composition de la famille et ne peut excéder 50 % du prix du logement.

Les crédits consacrés au logement dans les DOM, regroupés sur une ligne budgétaire unique (L.B.U.) ont été fixés à 1 000 millions de francs pour l'année 1990.

Ils sont en constante augmentation depuis 1986 :

1986	647 millions de francs
1987	822 millions de francs
1988	880 millions de francs
1989	900 millions de francs.

Dans le projet de loi de finances pour 1991, la ligne budgétaire unique a été fixée à 1 134 millions de francs ce qui représente une progression de 13,4 %.

B. LA RESORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

Le cadre juridique de l'intervention sur l'habitat insalubre est défini par la loi du 10 juillet 1970 dite loi VIVIEN, qui a modifié les dispositions du code de la santé publique concernant les logements insalubres en étendant le bénéfice des dispositions de la loi de 1964 sur la résorption des bidonvilles à tous les types d'habitat insalubre existants.

L'Etat participe au financement des opérations menées dans le cadre de cette politique sur la base d'un taux de 100 % pour la résorption des bidonvilles et de 70 % à 80 % pour les autres types d'habitat insalubre.

Les opérations les plus fréquentes ces trois dernières années ont concernés des îlots insalubres de taille réduite dans des quartiers où se superposent d'autres procédures d'interventions publiques ou privées (ZAC, OPAH, secteurs sauvegardés).

Un nombre d'îlots importants d'insalubrité subsistent en France métropolitaine (Ile-de-France, Paris, Roubaix, Marseille et les villes du bassin méditerranéen) ainsi que dans les départements d'outre-mer.

Le projet de loi de finances pour 1991 consent un effort particulier pour cette action : les autorisations de programme et les crédits de paiement progressent de 6,4 % et s'élèvent respectivement à 133 et 117 millions de francs.

C. LE BILAN DES DEPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR DU LOGEMENT

Le secteur de la construction est une composante essentielle de l'activité économique nationale et le logement de toute la population dans des conditions satisfaisantes constitue un objectif de solidarité nationale communément admis.

Les dépenses globales de la nation en faveur du logement (dépenses budgétaires, exonérations fiscales et dépenses non budgétaires) atteignent un montant considérable, dont le tableau suivant retrace l'évolution depuis quatre ans.

AIDES PUBLIQUES BÉNÉFICIAANT AU LOGEMENT

(En millions de francs.)

	1986	1987	1988	1989	1990
Aides budgétaires (crédits de paiement - L.F.L.)					
1. Dépenses d'aide à la pierre :					
Bonifications et subventions à la C.P.H.L.M. ... } Ancien régime	5 144	4 946	3 089	1 580	1 115
Bonifications C.F.F. et prêts aux fonctionnaires . }					
Logements locatifs (C.F.H.L.M., C.F.F.) } Nouveau régime ..	10 014,20	8 557	6 346 (1)	5 920,50 (1)	6 114,80
Logements accession P.A.R. (C.E., C.F.F.) }	8 648,90	9 002	6 101	10 132	9 265
Surcharge foncière (jusqu'en 1988)	108,90	46	87,50	, (1)	, (1)
Qualité de l'habitat (réalisations expérimentales)	69,70	22	56,50	51,50	38,70
D.O.M.	222,40	366	468	464	619,25
Amélioration de l'habitat (y compris P.A.L.U.L.O.S. jusqu'en 1987 inclus et y compris A.N.A.H. à compter de 1988)	1 221,30	1 441,30	655	1 639,75 (2)	2 510 (2)
Bonifications des prêts C.N.C.A.	330	230	130	,	,
Total 1	25 759,40	24 610,30	16 933	19 787,75	19 662,75
2. Dépenses d'aide à la personne :					
Contribution au F.N.A.L. (A.L.)	6 000	6 330	6 900	6 090	7 480
Contribution au F.N.H. (A.P.L.)	8 400	10 170	12 180	13 130	13 373
Total 2	14 400	16 500	19 080	19 220	20 853
3. Autres dépenses logement :					
Primes d'épargne logement	4 400	4 711	6 060	8 900	8 900
Reversement aux collectivités locales au titre de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties	3 850	3 700	3 600	2 578	2 604
Total 3	8 250	8 411	9 660	11 478	11 504
Total des dépenses budgétaires consacrées au logement (C.P. + D.O.)	48 409,40	49 521,30	45 673	50 485,75	52 019,75
Dépenses publiques non budgétaires :					
● Contribution des régimes sociaux et du B.A.P.S.A. au financement de l'A.L. familiale et de l'A.P.L.	19 700	21 809	22 736	24 522	26 310
● Contribution des employeurs au F.N.A.L.	2 807	3 080	3 268	4 249	4 388
● Participation des employeurs à l'effort de construction (« 1 % »)	7 684	8 068	8 000	7 600	8 100
● Subventions de l'A.N.A.H. jusqu'en 1987	1 700	1 730	, (2)	, (2)	, (2)
Dépenses fiscales (déductions et exonérations) :					
● Aide à l'investissement locatif	,	210	700	1 000	1 100
● Réductions d'impôt afférentes à l'habitation principale (3)	8 350	8 500	9 050	9 300	9 760
● Déduction du revenu imposable au bénéfice des propriétaires bailleurs (3)	5 500	5 425	5 620	5 870	4 500
● Imposition au taux de 13 % pour les acquisitions de terrains à bâtir	1 000	1 050	1 080	1 050	1 050
● Exonération des intérêts de l'épargne logement	3 550	4 750	5 450	6 370	6 370
● Exonération des intérêts de la fraction du livret A affectée au logement ..	2 800	2 840	2 550	2 550	2 550
Total dépenses logement	101 500,40	106 983,30	104 127	112 996,75	116 147,75
Budget général (dépenses civiles et militaires)	1 030 474	1 049 980	1 132 822	1 163 992	1 217 680
Dépenses budgétaires consacrées au logement	48 409,40	49 521,30	45 673	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 %

(1) A compter de 1988 le montant indiqué comprend les crédits P.A.L.U.L.O.S. Cette présentation résulte de la création d'une ligne budgétaire unique regroupant les crédits P.L.A. et P.A.L.U.L.O.S. Avant cette date, les crédits P.A.L.U.L.O.S. figurent dans la ligne « amélioration de l'habitat ». A compter de 1989 les crédits de surcharge foncière sont également inscrits sur cette ligne.

(2) A compter de 1988, la suppression de l'affectation de la taxe additionnelle au droit de bail au budget de l'A.N.A.H. s'est traduite par la mise en place d'une subvention directe de l'Etat à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.). La forte croissance des crédits d'amélioration de l'habitat en 1989 est liée à l'augmentation des crédits consacrés à l'A.N.A.H. Celle-ci s'explique par l'épuisement en 1989 de la trésorerie de l'A.N.A.H. dont l'importance en 1988 avait permis de limiter l'inscription de crédits de paiement à 100 millions de francs seulement (1 090 millions de francs pour 1989).

(3) A compter de 1990, la déduction forfaitaire sur le revenu des propriétés urbaines pour le calcul du revenu net imposable à l'impôt sur le revenu n'est plus prise en compte en raison de son abaissement de 15 % à 10 % dans la loi de finances pour 1990. En effet 10 % étaient le seuil au-delà duquel cette déduction était considérée comme une dépense fiscale.

TROISIEME PARTIE

LES PROBLEMES EN SUSPENS

I. CONSTRUCTION ET FINANCEMENT DU LOGEMENT

A. LE RALENTISSEMENT DE LA CONSTRUCTION

1. Les grandes tendances

Après avoir largement bénéficié de l'environnement économique favorable depuis 1986, le secteur du bâtiment est victime depuis 1989 d'un ralentissement de son rythme de croissance. L'ensemble des pays membres de la C.E.E. subit cette évolution, à l'exception de la R.F.A. où les perspectives sont plus favorables du fait de la réunification. (1)

En France, l'activité du secteur du bâtiment avait crû de 6,7 % en 1988. En 1989, la progression s'est limitée à 4,1 % en volume. Ce ralentissement devrait se poursuivre en 1990 (+ 2,9 %).

Les trois branches principales du secteur du bâtiment sont la construction neuve de logement (28,3 % de l'activité), la construction neuve de bâtiments non résidentiels (24,7 %) et les travaux d'entretien (47 %). Ces trois branches connaissent des évolutions différentes.

- La construction de bâtiments non résidentiels et plus particulièrement de bureaux, bâtiments industriels et de stockage et de commerces, reste l'élément moteur de la croissance en 1990, tant

(1) 70 % du parc immobilier est-allemand est au-dessous des normes minima de confort et de sécurité ouest-allemandes.

pour le bâtiment non résidentiel privé (+ 7,5 %) que public, notamment grâce aux secteurs de l'enseignement (+ 16,5 %) et de la santé (+ 12 %).

- Les travaux d'entretien-amélioration se sont maintenus, au cours de l'année écoulée, à un niveau élevé, imputable aux organismes d'H.L.M. qui poursuivent leur politique de réhabilitation du parc, aux particuliers et copropriétaires qui entretiennent leur patrimoine et aux collectivités locales dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH). La prévision de croissance de l'activité de cette branche pour 1990 est estimée à + 3,5 %.

- Le secteur de la construction neuve de logements présente, incontestablement, la situation la plus inquiétante à terme.

En 1989, pour la quatrième année consécutive, le niveau de l'activité a progressé, passant de 327 100 logements mis en chantier en 1988 à 339 000 en 1989.

Malgré cette progression, on constate un essoufflement certain, l'accroissement étant passé de 5,5 % en 1988 à 3,6 % en 1989.

Cette évolution résulte surtout d'une baisse du nombre de mises en chantier de maisons individuelles.

Elle a été compensée en 1989 par une forte augmentation des logements collectifs. Mais ceux-ci, au vu des résultats des premiers mois de 1990, semblent être touchés aussi par le ralentissement.

Dans le contexte actuel de taux d'intérêt élevés, d'une augmentation du prix des terrains et d'une décélération des autorisations de permis de construire, le nombre de mises en chantier pour 1990 devrait se situer autour de 315 à 320 000 unités contre 339 000 pour 1989.

En effet, pour la première fois depuis quatre ans, le nombre des autorisations de permis de construire a marqué un net recul en 1989, comme l'indique le tableau suivant :

ANNEE	POURCENTAGE
1987	+ 8,9
1988	+ 8,5
1989	- 6,4

Ce recul est imputable à la baisse sensible du secteur aidé, de l'ordre de 27 000 logements (- 25 %) et au fléchissement des logements communautaires (1) (- 38,9 %) qui n'ont pas pu être compensés par la faible progression du secteur libre (+ 1 %).

Les prévisions pour 1991 ne sont guère optimistes. La moindre croissance de l'activité du bâtiment et des travaux publics devrait en effet se poursuivre pour s'établir à 2,5 % en volume.

Ce ralentissement incomberait, en partie, au logement neuf du fait des difficultés du secteur de l'accession sociale, du niveau élevé des taux d'intérêt et du comportement prudent des promoteurs.

Une baisse de l'activité du bâtiment non résidentiel à l'initiative de l'Etat pourrait, en outre, intervenir du fait de l'achèvement de la première génération des grands chantiers parisiens et du programme pénitentiaire alors que le programme universitaire ne fera que démarrer.

La construction de bâtiments non résidentiels privés devrait, en revanche, rester bien orientée en raison de la poursuite de l'investissement productif et de la hausse des autorisations de permis de construire, en 1990, en matière de bureaux, commerces et bâtiments agricoles.

Les dernières estimations, établies par le commissaire général du Plan, dans son rapport d'étape sur les conséquences de la crise du Golfe, ne peuvent que renforcer le pessimisme ambiant. Elles prévoient, en effet, que le nombre des mises en chantier pourrait, en 1991, être inférieur à 300 000.

(1) Cités universitaires - casernements - hôte's - motels

2. Le recul du secteur aidé

En 1989, comme en 1988, l'activité plutôt favorable des mises en chantier a reposé avant tout sur le secteur libre, dont la part prépondérante a encore progressé. Elle constitue désormais plus de 71 % de l'ensemble des mises en chantier alors qu'elle représentait moins de la moitié en 1985 (46,6 %). Elle a ainsi progressé de 24,4 points en quatre ans.

Nombre de logements mis en chantier par secteur de financement, en milliers (logements ordinaires - habitations communautaires)

	1985	1986	1987	1988	1989	Evolution 1989/1985
Secteur aidé	158	150	132	114	97	- 38,6 %
dont						
P.L.A.	65	60	54	54	50	- 23,0 %
P.A.P.	93	90	78	60	47	- 49,0 %
Secteur libre	138	146	178	213	242	+ 75,3 %
TOTAL	296	296	310	327	339	+ 14,5 %

La baisse du secteur aidé n'en apparaît que plus nette, notamment dans le secteur de l'accèsion à la propriété, en individuel comme en collectif. Le nombre de logements PAP a été ainsi réduit de moitié en quatre ans.

B. UN FINANCEMENT MENACE

1. Le logement social

Depuis la réforme de 1977, le financement du logement social prend la forme de prêts aidés pour l'accession à la propriété (PAP), de prêts locatifs aidés ou intermédiaires (PLA, PLI) et de prêts à l'amélioration de l'habitat (prêts complémentaires aux subventions PALULOS).

La distribution de ces prêts emprunte deux circuits principaux:

- la Caisse des dépôts et consignations (C.D.C.) et les Caisses d'épargne qui affectent au financement du logement social la ressource bon marché (4,5 %) constituée par le livret A ;

- le Crédit foncier de France (C.F.F.) qui utilise des ressources issues en grande majorité du marché obligataire (taux moyen supérieur à 10 %).

Au titre de 1989, le Crédit foncier de France a levé pour le secteur aidé, 16,78 milliards de francs d'emprunts, dont 10 milliards d'emprunts obligataires publics et 6 milliards d'emprunts à l'étranger.

Pour cette même année, la Caisse des dépôts a prêté 26,4 milliards de francs sur le seul livret A pour le financement du logement social.

Or, les sources de financement du logement social, en particulier les ressources collectées sur le livret A, diminuent dans des proportions inquiétantes.

a) *La chute de la collecte sur livret A*

La désaffection du public à l'égard de l'épargne sur livret peut être illustrée par le tableau suivant qui montre l'évolution de la collecte au cours des dernières années dans les réseaux des Caisses d'épargne et de prévoyance et de la Caisse nationale d'épargne, pour les produits concourant au financement du logement :

En milliards de francs	1985	1986	1987	1988	1989
Livret A (CEP)	- 10,9	- 22,4	- 3,5	- 12,3	- 27,3
Livret A et B (CNE)	- 6,1	- 10,3	- 0,7	+ 0,1	- 6,6
Total Livret A	- 17,0	- 32,7	- 4,2	- 12,2	- 33,9
LEP, CEP*, CNE**, Banques	+ 4,4	- 0,6	+ 1,6	+ 3,6	+ 2,4
Livret Bleu ***	-	-	-	1,8	-
TOTAL	- 12,6	- 33,3	- 2,6	- 6,8	- 31,5

Source : CDC

* CEP : Caisse d'épargne et de Prévoyance (réseau Ecureuil)

** CNE : Caisse nationale d'Épargne (réseau de la Poste)

*** Contingent versé par le Crédit Mutuel

Les retraits nets sur livrets A et B ont été de l'ordre de 34 milliards de francs en 1989 contre 12,2 milliards de francs en 1988. La moitié du déficit de collecte (16,2 milliards de francs) a été constatée sur les quatre derniers mois de l'année, les ménages ayant transféré leur épargne placée sur le livret A vers des produits plus attractifs (PEP et SICAV monétaires).

En 1989, pour la deuxième fois depuis 1986, la somme des intérêts capitalisés n'a pas compensé le déficit de collecte et l'avoir total du livret A a diminué de 5,6 milliards de francs entre le 31 décembre 1988 et 31 décembre 1989.

Pour les six premiers mois de l'année 1990, le déficit de collecte s'est encore accentué pour atteindre, fin juin 1990, 38 milliards de francs.

La raréfaction de la ressource du livret A, dont il est par surcroît difficile d'appréhender le développement futur est

évidemment préoccupante pour le financement du logement social qui demeure, aussi bien pour la construction neuve que pour l'amélioration du parc existant, une priorité absolue.

En 1989, la ressource disponible du livret A a permis de financer le programme de logements sociaux prévu. Pour 1990 et 1991, la dégradation du livret A a conduit le gouvernement à décider plusieurs mesures de redressement qui devraient permettre la poursuite des programmes prévus de construction et de réhabilitation par les sections d'épargne de la C.D.C. où est centralisée la ressource du livret A :

- le relèvement de 80 000 francs à 90 000 francs du plafond de dépôt sur le livret A ;

- la réforme du mode de commissionnement des deux réseaux collecteurs (CEP et C.N.E.) pour les inciter à mieux défendre le livret A ;

- l'abondement des sections d'épargne par une contribution du livret bleu du Crédit mutuel, ressource privilégiée présentant les mêmes avantages financiers que le livret A pour les épargnants ;

- la gestion optimale de l'encours du livret A et la mise en oeuvre par la C.D.C. des techniques financières les plus sophistiquées, en particulier la titrisation de créances via la Caisse autonome de refinancement (CAR), afin d'augmenter le montant des capitaux prêtables aux organismes du logement social ;

- la confirmation de l'emploi exclusif de la ressource privilégiée du livret A en faveur du logement social dès 1990 et du logement locatif social en 1991.

Sur ce dernier point, il faut signaler que le gouvernement étudie, pour 1991, la possibilité de substituer une autre ressource à celle du livret A pour les PAP et le PLI.

Ces mesures semblent avoir eu des effets bénéfiques : depuis le mois d'avril 1990, on observe, en effet, un ralentissement de la décollecte qui s'est confirmé en juin où le déficit a été inférieur de 1,4 milliard à celui de juin 1988.

En glissement sur les douze derniers mois, le mouvement de décollecte paraît ainsi se stabiliser depuis avril 1990 à 50 milliards de francs environ.

b) La suppression du contingent "Minjoz"

Une partie des fonds reçus par les caisses d'épargne au titre des livrets A était employée jusqu'à présent à l'initiative des Caisses d'épargne, sous la dénomination de "contingent Minjoz", pour des emplois de développement local : prêts aux collectivités locales et au logement, notamment des prêts complémentaires à PALULOS, et prêts PAP du secteur diffus distribués par les sociétés coopératives et de crédit immobilier.

Dans le cadre de la modification des conditions de gestion des Caisses d'épargne et de leurs rapports avec la Caisse des dépôts et consignations, la suppression du contingent Minjoz a été décidée (1).

Elle interviendra à compter du 1er janvier 1991 et entraînera l'arrêt des financements complémentaires PALULOS et des prêts PAP par les Caisses d'épargne qui lui étaient liées.

La suppression du "Minjoz" n'aura pas de conséquences sur le financement des prêts complémentaires à la PALULOS qui sera assuré désormais par la Caisse des dépôts et consignations, subrogée automatiquement aux Caisses d'épargne.

Elle crée, en revanche, un vide dans le circuit de financement des PAP pour lequel une solution satisfaisante doit être trouvée rapidement. Celle-ci pourrait s'appuyer sur un transfert sur le circuit du Crédit foncier de France, préconisé par l'Union des organismes d'H.L.M.

2. Le secteur privé

a) La fragilité de l'épargne-logement

Les emplois des fonds collectés au titre de l'épargne logement sont constitués, à titre principal, par le financement des prêts d'épargne logement et par le financement de prêts hypothécaires (notamment des prêts conventionnés), des billets à ordre éligibles au marché hypothécaire, ou des obligations de la Caisse de refinancement hypothécaire.

En ce qui concerne les prêts principaux d'épargne logement, pour la troisième année consécutive, la distribution

(1) Décret n° 90-811 du 13 septembre 1990 - article 3.

s'accélère, passant de 48,3 milliards en 1988 à 59 milliards en 1989 (+ 22 %), sous l'effet notamment de l'arrivée à échéance de nombreux plans à rémunération élevée et également de l'accroissement de l'avantage de taux dont ces prêts bénéficient.

Cependant, le système d'épargne-logement, dont l'équilibre est essentiel pour les financements du secteur libre, montre certains signes de fragilité.

Ainsi, la croissance des dépôts, favorisée par les mesures de redressement décidées en 1983, après avoir atteint des niveaux exceptionnels, se tasse nettement en 1989. Parallèlement, l'encours des prêts augmente de 10,9 %, traduisant l'attrait du public pour ces prêts. Les excédents de trésorerie atteignent des niveaux confortables et continuent à croître. Cependant, on remarque que leur progression se ralentit. Le ratio de trésorerie qui correspond à la part des prêts d'épargne-logement dans l'ensemble des fonds collectés, est significatif : il augmente -légèrement- mais pour la première fois depuis 1984.

Cette évolution, qui reflète l'augmentation du nombre de "mauvais frères" (ceux qui utilisent leurs droits à prêt) est d'autant plus préoccupante qu'elle s'ajoute à un autre risque : celui qui verrait les "bons frères" et notamment ceux qui ont prorogé leurs plans souscrits avant juillet 1985 au taux de 9 à 10 %, retirer leurs fonds du système : les indications fournies par la Banque de France, selon lesquelles la part des plans, dont la durée restant à courir est inférieure à un an, est de 55,4 % en décembre 1989, donnent une idée des déséquilibres qui pourraient advenir si de nombreux épargnants étaient attirés par d'autres placements aux conditions de rémunération et de risque voisines.

b) La hausse des taux d'intérêt

De 1986, année marquée par une très forte baisse au premier semestre, à 1988, les taux d'intérêt des différents crédits affectés au logement ont fluctué autour de valeurs proches.

En 1989, la courbe des taux d'intérêt s'est inversée et les marchés financiers ont entamé un mouvement de hausse qui s'est poursuivi en 1990.

Pour les prêts de type concurrentiel, les conditions nominales ont augmenté en général de 0,06 point en 1989 pour s'établir dans une fourchette de 10,49 - 10,74 % pour les prêts éligibles au marché hypothécaire et de 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.

Mais si l'impact de ces variations sur la demande de crédit est demeuré assez faible, des difficultés sont 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 deuxième 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 troisième 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).

II. L'ACCESSION A LA PROPRIETE

A. LES PRÊTS EN ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ (PAP)

1. Une réforme contestée en voie d'aménagement

Les PAP ont fait l'objet, en février 1990, d'une importante réforme. (1)

Constatant qu'au cours des trois dernières années, les PAP s'étaient révélés mal adaptés aux impératifs de l'accession sociale à la propriété, en raison, d'une part, d'un plafond de ressources trop bas

(1) Décret n° 90-150 du 16 février 1990

qui les rendait accessibles seulement à une clientèle modeste et, d'autre part, d'un plafond de prêt limité en moyenne à 72 % du coût de l'opération, ce qui imposait le recours à d'onéreux prêts complémentaires, le gouvernement a modifié le régime des PAP sur trois points principaux :

- la quotité maximum des prêts a été fixée à 90 % du prix de l'opération, afin d'éviter le recours à des prêts complémentaires à taux d'intérêt élevé ;

- un apport personnel minimal de 10 % du montant de l'opération est désormais exigé de l'accédant à la propriété ;

- les plafonds de ressources applicables aux bénéficiaires des PAP ont été relevés de 6,25 %.

Les nouvelles règles se traduisent par un mode de calcul simplifié des PAP dans le secteur groupé (logements vendus par un promoteur) et dans le secteur diffus (logements construits ou acquis et améliorés par le bénéficiaire du prêt).

Dans le secteur diffus, le nouveau mode de calcul simplifié du montant du prêt se substitue au régime antérieur qui comportait de nombreux critères. Désormais, le montant de prêt est au plus égal à 90 % du prix de revient du logement. Il ne peut excéder un plafond réglementaire déterminé en fonction de la composition du ménage et de la zone géographique. Ce plafond de prêt a été fortement revalorisé : de 5 à 32 % selon les niveaux de ressources des accédants. Des majorations du plafond de prêt réglementaire sont prévues en cas d'intervention d'un architecte en construction neuve et en acquisition-amélioration pour l'établissement d'un diagnostic immobilier. Les règles de surfaces minimales et maximales, qui permettaient dans la réglementation antérieure de définir le montant du prêt, ont été supprimées. Désormais, les logements doivent respecter uniquement des surfaces minimales (arrêté du 11 mai 1990).

Dans le secteur groupé, la quotité maximale du prêt, était dans le régime antérieur de 72,5 et 82,5 % selon que les ressources des accédants étaient supérieures ou inférieures à 70 % du plafond de ressources. Elle est désormais portée uniformément à 90 % du prix de vente des logements. Le montant de prêt ne peut excéder un plafond réglementaire déterminé en fonction de la composition du ménage et de la zone géographique. Ce plafond de prêt a été fortement revalorisé de 10 à 25 % selon les niveaux de ressources des accédants.

La réglementation du prix de vente des logements en secteur groupé n'est pas modifiée : les arrêtés du 29 juillet 1977 modifié (construction) et du 13 mars 1979 modifié (acquisition-

amélioration) relatifs aux prix-témoins et prix de vente restent applicables ainsi que les arrêtés du 26 mars 1985 (construction) et du 13 mars 1979 (acquisition-amélioration) relatifs aux caractéristiques techniques et aux prix des logements en accession à la propriété.

Une actualisation de 2,5 % au titre de 1990 des prix de référence et des prix-témoins est également intervenue (arrêté du 11 mars 1990 et arrêté du 4 avril 1990).

L'apport personnel minimal de 10 % du coût du logement, exigé de l'accédant, ne peut être constitué par emprunt. Cette mesure corrélative à une quotité maximale du PAP portée à 90 % s'inscrit dans le cadre général de la politique de prévention du surendettement des ménages. L'accédant peut cependant améliorer son plan de financement par des prêts à taux d'intérêt très faible, tels que les prêts sociaux consentis par exemple par les mutuelles ou les caisses d'allocations familiales et les prêts consentis au titre du "1 % logement".

La réforme des PAP témoignait de la volonté du gouvernement d'assurer des conditions de sécurité satisfaisantes à ceux qui souhaitent accéder à la propriété.

Elle a cependant suscité de vives réactions notamment du fait de la nouvelle exigence d'un apport personnel de 10 %. Cette condition présentant, pour certains, un risque de modification des comportements des acquéreurs comme des prêteurs, qui risquait de se traduire par une sélectivité accrue dans la décision d'octroi des prêts.

Or si dans un premier temps, la réforme a eu effectivement un effet d'impact inévitable, il semble aujourd'hui que ce risque soit écarté. Les consommations de crédits PAP ont d'ailleurs repris leur progression.

Toutefois, le gouvernement s'est engagé à procéder aux réajustements nécessaires s'il apparaissait, au vue de l'analyse des résultats du second semestre 1990, que le nouveau dispositif, destiné à la protection des accédants, allait en pratique à l'encontre de l'objectif recherché qui est de favoriser l'accession à la propriété.

En outre, afin d'assurer la fluidité nécessaire entre l'offre locative et l'offre en accession à la propriété en permettant à un plus grand nombre de ménages de devenir propriétaire, le gouvernement a décidé, dans un bref délai, de majorer les plafonds de ressources, pour les aligner sur ceux applicables dans le secteur locatif (PLA) dans les zones peu denses et les porter à un niveau supérieur dans les zones urbaines afin de tenir compte des marchés locaux.

2. Une baisse tendancielle des prêts accordés

Les tableaux suivants retracent, par catégorie de travaux financés et par organisme prêteur, l'évolution du nombre de prêts effectivement accordés par année.

Par catégorie de travaux financés (les chiffres ont été établis à partir des décisions favorables)

ANNEE	NEUF	ACQUISITION AMELIORATION	TOTAL
1985	95.895	21.251	117.146
1986	89.636	20.007	109.713
1987	68.613	11.431	80.044
1988	57.276	13.435	70.711
1989	43.022	8.134	51.156

Par organisme prêteur

ANNEE	CFF	CAISSE D'EPARGNE	DIVERS (*)	TOTAL
1985	92.662	11.042	13.442	117.146
1986	101.222	8.491	0	109.713
1987	71.931	8.113	0	80.044
1988	56.243	14.468	0	70.711
1989	38.753	12.403	0	51.156

(*) PAP Crédit Agricole, B.N.P. financés par adjudication

La loi de finances pour 1990 avait prévu une subvention de 2 459 millions de francs pour permettre le financement de 50 000 PAP.

Cette dotation ne sera, à l'évidence, pas consommée dans son intégralité, la demande de PAP étant estimée pour 1990 à 41000 prêts. En conséquence, le projet de loi de finances a réduit les crédits destinés à l'accession à la propriété de 21 % et les a fixés à 1 932 millions de francs qui, s'ils sont effectivement utilisés au cours de l'année 1991 comme le gouvernement s'y est engagé, devraient permettre le financement de 40 000 PAP.

B. LE DÉCLIN DES PRÊTS CONVENTIONNÉS (P.C.)

Le nombre de prêts conventionnés autorisés est en baisse constante depuis 1988 : la diminution de 23 % enregistrée à cette date par rapport à 1987 s'est confirmée en 1989 (- 3 %) et en 1990 où elle pourrait atteindre 20 % pour un nombre de P.C. d'environ 140 000.

Le déclin des prêts conventionnés résulte de la disparition des avantages qui leur étaient attachés, en particulier des normes d'encadrement du crédit plus souples que pour les prêts libres. En outre, la remontée des taux d'intérêts nominaux depuis le second semestre 1989 face à la modération durable de l'inflation constitue sans nul doute une forte dissuasion pour les souscripteurs éventuels.

Enfin, les établissements prêteurs manifestent des réticences de plus en plus fortes à accorder des prêts conventionnés à une clientèle potentiellement éligible à l'A.P.L., en raison de la faiblesse des garanties financières qu'elle présente.

Afin de compenser la désaffection vis-à-vis des prêts conventionnés et de redresser le nombre d'accessions sociales à la propriété, le gouvernement a décidé de proposer un produit de substitution d'aide à l'acquisition de logements anciens, sans obligation minimale de travaux.

Un dispositif sera mis en place à compter du 1er janvier 1991, fondé sur un prêt banalisé ouvrant droit pour les emprunteurs à une allocation logement solvabilisatrice.

Entre la tendance générale à la banalisation du financement du logement et le maintien d'un prêt PAP au caractère

social très marqué, cette réforme devrait permettre un nouvel essor du secteur concurrentiel de l'accession sociale comprenant :

- le prêt conventionné assorti de l'A.P.L., pour le financement de la construction neuve et de l'acquisition-amélioration ;

- le nouveau prêt banalisé, accompagné de l'allocation-logement adaptée, pour l'achat d'ancien sans obligation de travaux.

C. LE SOUTIEN DU 1 % LOGEMENT

Au mois d'octobre 1990, le comité national du 1 % logement a pris plusieurs décisions qui pourraient venir heureusement faciliter l'accession à la propriété aussi bien dans des logements neufs que dans des logements anciens.

Ainsi, les prêts du 1 % pourront être notamment utilisés pour l'achat de logements existants sans obligation de travaux. Cette nouvelle affectation sera toutefois réservée aux personnes ne disposant pas de revenus supérieurs à deux fois le SMIC et accédant pour la première fois à la propriété ou dans le cas d'un déménagement pour une cause professionnelle.

Outre des augmentations fortes des plafonds des prêts, le comité national du 1 % a approuvé la possibilité de verser, au futur accédant, une avance sur prêt de 1 % (1) versée sur un plan d'épargne logement. Ce dispositif devant inciter les ménages à se constituer un apport personnel, pourrait permettre aux familles à revenus modestes de respecter les dispositions récentes imposant un apport personnel minimum égal à 10 % pour l'octroi d'un PAP.

(1) Dont le montant pourra atteindre de 70 000 à 100 000 francs suivant les régions.

III. L'AVENIR DU SECTEUR DES H.L.M.

A. UN PARC IMMOBILIER A RENOVER

1. Les caractéristiques du parc locatif social

Le parc social, défini comme l'ensemble des logements gérés par des organismes d'H.L.M. ou des sociétés d'économie mixte, soit 3 312 000 logements, est composé de logements relativement récents mais dont la majeure partie a été construite entre 1950 et 1974.

	Epoque d'achèvement				TOTAL
	Avant 1950	De 1950 à 1974	De 1975 à 1981	De 1982 à 1988	
Nombre de logements (en milliers)	221	2 130	595	366	3 312
En pourcentage	7	64	18	11	100

Source : enquête H.L.M. - D.R.E. au 1er janvier 1988

Or, ce parc, constitué de logements répondant dans leur quasi totalité aux normes de confort traditionnelles, a une pyramide des âges et un faible niveau d'entretien antérieur qui vont entraîner une forte croissance du besoin de travaux d'amélioration dans les années à venir.

2. Un effort de rénovation de grande ampleur.

Les opérations de réaménagement et d'entretien des logements du parc social ne sont pas éligibles à une aide de l'Etat dans la mesure où l'entretien et les grosses réparations relèvent de la gestion courante de l'organisme social qui peut provisionner les dépenses afférentes et en récupérer certaines sur les charges locatives.

Il n'en est pas de même des opérations de réhabilitation ou des actions d'amélioration de la qualité de service.

Pour la réhabilitation de logements locatifs sociaux, les maîtres d'ouvrages peuvent bénéficier de la PALULOS (prime à l'amélioration de logements à usage locatif et à occupation sociale).

Celle-ci est, en règle générale, d'un taux de 20 % du coût prévisionnel des travaux dans la limite du montant des travaux subventionnables de 70 000 francs par logement.

Le taux de la subvention peut être porté à 30 % pour des travaux d'amélioration de la sécurité et dans le cas d'opérations très sociales ou d'opérations expérimentales ou à 40 % lorsque l'importance des travaux de l'opération et ses caractéristiques sociales le justifient.

La subvention ouvre droit à un prêt complémentaire de la C.D.C. au taux de 5,8 %.

A compter du 1er janvier 1988, les crédits PALULOS ont été regroupés sur une même ligne budgétaire "fongible" avec les crédits PLA-C.D.C. pour la construction neuve et délégués globalement aux autorités déconcentrées de l'Etat.

On estime à 2 440 millions de francs environ les besoins annuels en réhabilitation.

Les crédits destinés à la PALULOS ont connu depuis 1986 une évolution très positive qui s'est renforcée encore en 1988.

	1985	1986	1987	1988	1989
PALULOS BUDGETAIRE					
Loi de finances initiale	1 058,7	700,0	1 290,1	Fongible	Fongible
Budgétaire disponible	987,3	436,3	1 281,0	Fongible	Fongible
Consommation	986,8	420,8	1 266,7	1 805,0	1 602,9
Nombre de logements	83 123	53 946	124 171	170 028	163 457
PALULOS (budgétaire + FSGT)					
Loi de finances initiale	2 248,7	2 050,0	1 290,1	Fongible	Fongible
Budgétaire disponible	2 473,3	1 977,3	1 409,9	Fongible	Fongible
Consommation	2 271,7	1 832,8	1 395,6	1 805,0	1 602,9
Nombre de logements	190 819	186 195	144 040	170 028	163 457

Exprimé en millions de francs

Durant l'année 1990, 200 000 logements devraient avoir bénéficié d'une PALULOS-réhabilitation. Ce programme a été confirmé pour 1991. Il est indispensable que ce rythme soutenu soit maintenu pour parvenir à l'objectif d'une remise en état du patrimoine⁽¹⁾ d'ici 1995, fixé par l'accord-cadre conclu entre l'Etat et l'Union des H.L.M. le 2 juin 1989.

B. UNE VOCATION SOCIALE CONFIRMEE

Les seules données complètes disponibles concernant les occupants du parc locatif social datent de l'enquête nationale logement de 1984. On observait alors un revenu moyen par unité de consommation ⁽²⁾ de 40.943 francs par an pour les ménages logés en H.L.M. alors que ce revenu annuel était de 48.318 francs pour

(1) Soit un million de logements H.L.M. en cinq ans

(2) Il s'agit du revenu annuel avant impôt, y compris rentes, pensions, prestations familiales (sauf aides personnelles au logement) et indemnités de chômage, de tous les membres du ménage. Ce revenu est rapporté au nombre de personnes du ménage avec une pondération permettant de prendre en compte l'âge de ces personnes (revenus par unités de consommation).

l'ensemble des locataires d'un logement loué vide et de 51.774 francs pour l'ensemble des ménages.

Faute de disposer de données plus récentes sur les revenus, ce premier constat peut être complété par une approche par type de ménage et par catégorie socio-professionnelle, à partir des premiers résultats de l'enquête nationale logement de 1988.

On constate alors une sur-représentation sensible des familles monoparentales dans le parc H.L.M., en particulier parmi les ménages ayant emménagé dans ce parc depuis 1985, ainsi qu'une très nette sous-représentation des couples sans enfants, tant parmi les emménagés récents que parmi les ménages en place.

Catégorie de ménages	MENAGES EN H.L.M.				Ensemble des ménages	
	Ensemble des ménages		Dont emménagés récents			
	effectifs	%	effectifs	%	effectifs	%
Personnes seules	840	26,7	342	25,2	5.112	24,7
Familles monoparentales	368	11,7	185	13,6	1.064	5,1
Couples sans enfant	710	22,6	288	21,2	5.386	26,0
avec enfant (s)		36,0		37,8	8.435	40,8
dt : avec 1 enfant	420	13,3	208	15,3		
2 enfants	381	12,1	174	12,8		
3 enfants	179	5,7	83	6,1		
4 enfants et plus	154	4,9	49	3,6		
Ménages de plusieurs personnes sans famille	88	2,8	28	2,1	702	3,4
ENSEMBLE	* 3.141	100,0	1.357	100,0	20.700	100,0

(*) Ce tableau ne retrace que la situation de la partie occupée du seul parc HLM (hors logements vacants et hors SEM). Les emménagés récents sont les ménages ayant emménagé depuis le 1er janvier 1985.

Source : enquête nationale logement de 1988, INSEE

L'attrait des logements H.L.M. pour les familles nombreuses tient naturellement au niveau des loyers, mais la taille des logements, supérieure dans le parc H.L.M. n'y est pas étrangère. Selon les indications de l'enquête nationale logement de 1984, le nombre moyen de pièces par logement était, en effet, de 3,2 dans le parc H.L.M. contre 2,7 dans le parc locatif hors H.L.M.

En ce qui concerne l'appartenance socio-professionnelle, l'enquête de 1988 fait apparaître la proportion plus importante des ménages d'employés et d'ouvriers parmi les locataires d'une H.L.M. (57 %) que dans l'ensemble des ménages (35 %).

Catégorie socio-professionnelle	Locataires en H.L.M.		Ensemble des ménages	
	Ensemble	emménagés récents	ensemble	emménagés récents
Agriculteurs, artisans et commerçants	2 %	2 %	9 %	6 %
Cadres et professions intellectuelles sup.	3 %	4 %	10 %	12 %
Professions intermédiaires	11 %	13 %	14 %	18 %
Employés	18 %	22 %	11 %	16 %
Ouvriers	39 %	43 %	24 %	30 %
Retraités	21 %	9 %	28 %	11 %
Autres inactifs	5 %	6 %	3 %	6 %
ENSEMBLE (effectifs en milliers)	100 % (3.141)	100 % (1.356)	100 % (20.700)	100 % (6.094)

Source : enquête nationale logement de 1988, INSEE

C. UNE SITUATION FINANCIERE FRAGILE

C'est au début des années 1980 que sont apparus les premiers signes d'une dégradation de la situation financière des organismes d'H.L.M., touchant plus particulièrement les organismes publics d'H.L.M.

A partir de 1982, un certain nombre de mesures, particulières ou générales ont été prises afin, notamment, de renforcer les fonds propres et d'alléger l'endettement des organismes.

1. Le réaménagement de la dette

L'encours des emprunts souscrits par les organismes d'H.L.M. pour le financement des logements est passé, entre 1987 et 1990, de 348 639 millions de francs à 411 789 millions de francs.

Ces emprunts ont été souscrits pour 37 % auprès de la caisse de garantie du logement social (C.G.L.S.), 50,8 % auprès de la Caisse des dépôts et consignations et 12,2 % auprès du Crédit foncier de France.

Après les procédures d'aide aux offices en difficulté (1982) et les mesures conjoncturelles d'allègement bénéficiant aux seuls organismes connaissant de graves difficultés financières, le gouvernement a généralisé le réaménagement de la dette PLA sur les prêts à taux fixe, contractés entre 1978 et 1984 par les organismes d'H.L.M. et les SEM.

Cette mesure concerne un encours de 100 milliards de francs, soit 40 % de l'encours des prêts détenus par les bailleurs H.L.M. et SEM. Elle s'est mise en oeuvre progressivement et sera appliquée intégralement en 1993.

Le coût total du refinancement, égal à l'allègement de charges sur l'ensemble de la période 1989 à 2018, est évalué à 75 milliards de francs. Il n'apparaît pas, du fait de la technique employée, dans le budget de l'Etat.

Au début de 1989, le gouvernement a, par ailleurs, décidé d'affecter sur cinq ans, une somme de 1,2 milliard de francs à la C.G.L.S. en complément du réaménagement structurel de la dette PLA.

En 1989, la Caisse des dépôts et consignations, chargée de refinancer les organismes d'H.L.M. et les SEM après le remboursement par anticipation des prêts concernés, a pu réaménager un nombre de contrats supérieur à celui fixé par l'échéancier prévisionnel, soit 3 924 contrats pour un montant de 17,6 milliards de francs.

2. Le placement de la trésorerie

Bien que la situation et la viabilité de certains organismes demeurent préoccupantes, du fait de circonstances particulières et internes, il apparaît, début 1990, à l'analyse des comptes annuels 1988 des Offices Publics et des Sociétés Anonymes d'H.L.M. , que leur situation financière a marqué un net redressement, caractérisé par un renforcement simultané de la structure financière, de la rentabilité et de la trésorerie des organismes.

La trésorerie a connu ainsi une très forte augmentation et a atteint 45 milliards de francs en 1989 contre 35 milliards fin 1988 et 9 milliards de francs en 1980.

On notera cependant que cette progression varie sensiblement selon le statut juridique des organismes.

(en millions de francs)

	1987	1988	88/87 en %
OFFICES	11.876	13.056	+ 9,93 %
SA	18.031	21.754	+ 20,64 %
TOTAL	29.907	34.630	+ 15,79 %

Cet accroissement de la trésorerie au cours de la dernière décennie est dû, pour l'essentiel, à des excédents d'exploitation : forte augmentation des recettes de loyers, dépenses d'entretien et de

grosses réparations qui, même significatives, demeurent parfois inférieures à un niveau suffisant.

Pour inciter les organismes à augmenter leurs dépenses d'entretien, le gouvernement, par décret du 9 mars 1990, a créé, à compter du 15 mars 1990, une obligation de placement d'une partie de la trésorerie des offices et des sociétés anonymes d'H.L.M. sur un compte sur livret dénommé "LIVRET A-H.L.M." ouvert auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations.

L'obligation de placement concerne la trésorerie disponible des organismes d'H.L.M., à l'exception d'une franchise calculée en fonction des dépenses courantes, et des montants d'entretien et de grosses réparations prévus à l'initiative de l'organisme, pour l'année en cours.

Le montant de cette franchise est de 30 millions de francs au minimum. Les organismes qui ont une trésorerie de faible montant sont donc exonérés. De même ceux qui réalisent déjà un effort important en matière d'entretien courant et de grosses réparations ont une obligation de placement réduite. Au total, plus d'un organisme sur trois sera ainsi exonéré.

Les produits financiers, issus des placements des dépôts des organismes d'H.L.M. sur le marché, seront affectés exclusivement au financement du logement social. L'écart entre les produits financiers de la Caisse des dépôts et consignations et la rémunération des déposants, les organismes d'H.L.M., viendra, à hauteur de cet écart abonder les crédits "logement".

Le décret n° 90.828 du 20 septembre 1990 a autorisé le rattachement par voie de fonds de concours du produit de la rémunération des fonds déposés à la Caisse des dépôts et consignations sur le livret A-H.L.M.

Les produits financiers de la trésorerie des H.L.M. devraient toutefois être très inférieurs aux sommes attendues puisqu'ils atteindraient 300 millions de francs au lieu de 900 millions. Le gouvernement a donc pris la décision de ne pas abonder, en 1991, la ligne PLA-PALULOS par fonds de concours, mais d'ouvrir par décret d'avance des crédits budgétaires pour un montant de 400 millions de francs.

En outre, devant la réaction très vive des organismes d'H.L.M., le gouvernement s'est déclaré favorable à la recherche d'une solution contractuelle. Une concertation s'est donc engagée sur le possibilité d'exonérer de tout ou partie de l'obligation de placement les organismes qui s'engageraient,

par convention, dans un "projet de qualité" dont les objectifs dans le domaine de l'entretien, seraient précisément quantifiés.

Pour autant le constat d'une trésorerie globalement abondante ne doit pas masquer la persistance de facteurs lourds risquant, à terme, de contrarier cette évolution : il s'agit du poids de la charge financière, de l'augmentation des impayés de loyers, de la vacance et de la fin de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (T.F.P.B.). En outre, les simulations effectuées sous l'égide du Commissariat Général du Plan ont montré que le besoin d'amélioration et d'entretien du patrimoine sera élevé et pèsera fortement sur la situation financière des organismes.

Devant ce constat et outre la mesure générale de réaménagement de la dette engagée depuis 1989, deux actions s'imposent pour conforter la situation des organismes :

- d'une part, une amélioration de leur structure financière par le renforcement de leurs fonds propres que ce soit de façon interne (amélioration des résultats) ou de façon externe (par augmentation du capital et par rapprochement entre organismes viables).

- d'autre part, l'amélioration constante de leur gestion qui doit leur permettre d'équilibrer leur exploitation mais surtout de poursuivre leur action de bailleur social et leur activité de constructeur.

A cet égard, on soulignera le rôle majeur de la Caisse de Garantie du Logement Social qui par ses interventions financières en faveur d'organismes en difficultés accompagne la nécessaire restructuration de ce secteur. Une enveloppe de 1,2 milliard de francs, sur cinq ans, a été affectée à cette action en profondeur dont les effets ne se feront sentir qu'à moyen terme.

*

* *

Conformément aux conclusions de son rapporteur, la Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du logement inscrits au projet de loi de finances pour 1991.