

# 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 sociales (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 VII

**LOGEMENT SOCIAL.**

Par M. Guy PENNE,

Senateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Pierre Bourcade, *président*, Louis Souvet, Marc Bœuf, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, *vice présidents*, Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, *secrétaires*, José Balareello, Mme Marie Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean Pierre Cantegrit, Gérard Cesar, Jean Chérioux, Marcel Debarge, François Delga, Jean Pierre Demer, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean Paul Emin, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. Roger Hussin, Jean Jourdan, Paul Kauss, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Luyot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Helene Missoffe, MM. Arthur Moulin, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoeur, Roger Rigaudière, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gerardo Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Franck Serusclat, René Pierre Signe, Paul Souffrin, Pierre Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.

Voir les numéros :

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

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

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	3
<b>INTRODUCTION</b> .....	13
<b>I. LES PROGRES DES AIDES A LA PERSONNE</b> .....	14
<b>A - L'EFFICACITE CONFIRMEE DE L'APL</b> .....	14
<b>B - L'EXTENSION DE L'ALLOCATION DE LOGEMENT</b> .....	14
<b>C - LES AIDES AUX MENAGES DEMUNIS DE RESSOURCES</b> .....	16
<b>II - LA CRISE DE L'ACCESSION AIDEE A LA PROPRIETE</b> .....	17
<b>III. L'EVOLUTION DE LA CONSTRUCTION LOCATIVE SOCIALE</b> .....	20
<b>A - L'EFFORT DE CONSTRUCTION LOCATIVE SOCIALE</b> .....	20
<b>B - LA PRESSION DE LA DEMANDE</b> .....	22
<b>IV. LA NECESSITE D'UN STATUT DU LOGEMENT LOCATIF PRIVE</b> .....	23
<b>A - LES EFFETS DE LA REDUCTION DU PARC LOCATIF PRIVE</b> .....	23
<b>B - DES REPONSES INSUFFISANTES</b> .....	24
<b>ANNEXE : Glossaire des sigles</b> .....	27

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mardi 30 octobre 1990, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à l'audition de M. Louis Besson, ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement, sur les crédits de son département ministériel pour 1991.

Rappelant que les crédits du logement social ont un effet social important, les aides étant distribuées sous condition de ressources, le ministre a indiqué qu'un effort important a été accompli en 1990, les moyens engagés ayant augmenté de 20 %.

Il a mis l'accent sur l'intérêt de l'accélération de la réhabilitation du parc social pour lequel le rythme des travaux réalisés a permis de porter à 200 000 par an l'effectif des logements réhabilités. Ceci sera confirmé en 1991, en sorte qu'on peut considérer que l'objectif de réhabiliter un million de logements en cinq ans sera tenu.

Le ministre a estimé que des efforts ont été accomplis pour améliorer les procédures de répartition régionale des crédits destinés aux P.L.A (prêts locatifs aidés) et qu'en ce domaine une amélioration a été observée en 1990 par rapport à l'exercice précédent.

A propos des aides personnelles au logement, le ministre a souligné que les crédits inscrits dans la loi de finances pour 1990 ont permis de maintenir le pouvoir d'achat de ces aides, continuant ainsi le revirement amorcé en 1989, alors que précédemment le pouvoir d'achat de ces aides avait diminué depuis 1982. Le nouveau barème des aides personnelles permettra de maintenir en 1991 la même tendance.

La modification du régime d'attribution des P.A.P (prêts aidés pour l'accession à la propriété) décidée en février dernier a engendré quelque retard dans la mobilisation de ces prêts, sans remettre en cause l'intérêt social du nouveau dispositif qui est en voie d'être complété par le projet de loi, en navette, concernant le contrat de construction de maison individuelle visant à protéger les accédants.

A propos de la loi n° 90-449 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, le ministre a observé que tous les décrets d'application sont parus et qu'une concertation est actuellement engagée au niveau départemental pour définir les plans départementaux prévus par cette loi et mettre en place les fonds départementaux de solidarité pour le logement.

Ayant observé qu'un premier plan départemental vient d'être signé dans le département de l'Essonne, le ministre s'est par ailleurs félicité des résultats positifs du décret qui a autorisé le maintien, pendant une période transitoire, du bénéfice des aides personnelles au logement, en cas d'impayés de loyers.

Il a d'autre part relevé qu'une étape nouvelle sera accomplie par le projet de loi de finances pour 1991 pour réaliser le "bouclage" de l'allocation de logement.

Il a souligné les effets sociaux positifs de la mise en oeuvre du système de tiers-payant pour les locataires du parc privé, ainsi que du versement de l'allocation de logement à des locataires de logements non conformes aux normes de salubrité, dans l'attente d'une solution convenable pour les intéressés.

Le ministre a, d'autre part, indiqué que diverses mesures sont à l'étude dans le but de rendre plus attrayant le bail à réhabilitation prévu par la loi précitée visant à la mise en oeuvre du droit au logement. Il a souligné l'augmentation des crédits prévus en 1991 au bénéfice des fonds d'aide aux impayés de loyers.

A propos des crédits prévus pour 1991 pour les P.L.A et les P.A.P, le ministre a indiqué qu'une révision du barème de l'allocation de logement pour l'accession est envisagée, afin de permettre d'assurer la réalisation physique des objectifs annoncés pour les P.A.P.

Le ministre a indiqué qu'en 1991 sera expérimentée une nouvelle procédure de distribution des crédits de l'A.N.A.H (agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) aux propriétaires bailleurs pour faciliter la remise en état des logements construits entre 1948 et 1975 dans certains sites.

En 1991, l'extension du droit aux aides personnelles au logement sera poursuivie en région parisienne et

vraisemblablement étendue à l'ensemble du territoire au cours des exercices suivants.

A propos de la réduction du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers proposée par le projet de loi de finances pour 1991, le ministre a indiqué que l'Assemblée nationale a retenu une diminution moindre que celle figurant dans le projet initial et que le Gouvernement était ouvert à toute discussion visant à aménager l'assiette et le taux de cette déduction forfaitaire afin, éventuellement, d'instituer un régime particulier pour les logements.

Le ministre a déclaré que les incidents récents survenus dans certaines banlieues mettent en évidence la nécessité d'une évolution de la politique de la ville, prenant en compte notamment les problèmes de formation et d'emploi. La réflexion du Gouvernement sur ces problèmes s'oriente d'une part vers l'élaboration d'un projet de loi anti-ghetto, d'autre part vers une diversification des fonctions au sein des agglomérations du type ZUP (zones à urbaniser par priorité) et, enfin, vers une préservation de l'habitat social dans les quartiers anciens.

A ce propos, M. Jean-Pierre Fourcade, président, a mis l'accent sur la difficulté de maîtriser les flux d'immigration sauvage.

En réponse aux observations présentées par MM. Guy Penne, rapporteur pour avis, Jean Madelain, Louis Boyer, José Balarello, Charles Descours, Mme Nelly Rodi, MM. Marc Boeuf, Jean-Pierre Fourcade, président, Jacques Machet et Jacques Bimbenet, le ministre a notamment déclaré :

- que pour accélérer la répartition régionale des crédits P.L.A. et P.A.P., il était envisagé de séparer la programmation de la délégation de ces crédits aux préfets ;

- que l'accession à la propriété de logements anciens sera facilitée par la revalorisation prochaine du barème des aides à l'accession et par l'autorisation, pour les primo-accédants, de bénéficier du "1 % patronal" pour de telles opérations ;

- que le comité national du "1 % patronal" a accepté un relèvement du plafond du prêt consenti pour les accessions P.A.P, ainsi que l'abondement de plans d'épargne-logement par des fonds issus du 1 % ;

- qu'il n'est pas question de remettre en cause l'accession aidée à la propriété, mais qu'il faut se garder d'inciter les candidats à l'accession à s'engager dans des opérations trop lourdes pour eux et que tel a été le but des mesures mises en oeuvre en 1990, notamment en relevant la quotité des prêts et en aménageant le barème pour mieux solvabiliser les ménages ;

- que la France reste le premier pays constructeur de logements en Europe en 1990, loin devant l'Allemagne et la Grande-Bretagne ;

- que la réduction de la subvention de fonctionnement de l'A.N.A.H ne devrait pas avoir d'effet négatif sur le fonctionnement de celle-ci qui bénéficie par ailleurs du revenu des fonds placés, dans l'attente de la distribution de subventions d'investissement aux bénéficiaires ;

- que les lenteurs constatées dans la programmation régionale des crédits affectés à la construction de logements sociaux s'expliquent en partie par l'étalement dans le temps des opérations, afin notamment que les programmes des communes n'interfèrent pas avec ceux des organismes d'H.L.M, mais que des améliorations seraient possibles en ce domaine ;

- qu'au cours des dernières années on a enregistré en Bretagne une augmentation des crédits affectés à la construction locative, alors que l'accession aidée était en nette régression contrairement à la tendance observée précédemment dans cette région ;

- que le mouvement continu de réduction du parc locatif privé depuis une dizaine d'années était préoccupant et que pour arrêter cette évolution il serait souhaitable d'étudier un statut fiscal particulier pour le logement locatif privé ;

- que les plafonds de ressources ouvrant droit au bénéfice des P.A.P ont été revalorisés au 1er janvier 1990 et qu'ils devraient être prochainement relevés ;

- que les règles actuelles définissant le zonage applicable aux opérations de logement social sont souvent inadaptées à la réalité et que cette situation est particulièrement sensible dans les zones frontalières ;

- que des instructions strictes ont été données en vue de contrôler et de réduire l'immigration clandestine ;

- que le dispositif d'aide au logement locatif privé neuf, institué précédemment par M. Méhaignerie, lorsqu'il était ministre du logement, continuera à être appliqué jusqu'à la fin de 1992 et selon des modalités plus avantageuses pour bon nombre d'investisseurs ;

- que les contrats conclus entre l'Etat et divers départements pour le logement des personnes défavorisées ne pourront être généralisés faute de moyens financiers, mais qu'en toute hypothèse les départements ont intérêt -en termes financiers- à prévenir certaines expulsions en cas d'impayés de loyers, car les frais induits par les expulsions sont souvent supérieurs au montant de ces impayés ;

- que globalement la trésorerie des offices d'H.L.M s'est nettement améliorée, même si cette observation n'est pas valable pour les offices qui ont mis en oeuvre une politique très sociale ou une politique d'entretien et de construction active et qu'il était prêt à discuter d'éventuelles exceptions aux règles actuellement applicables à la trésorerie de ces organismes, à condition qu'ils justifient d'un effort particulier en matière d'investissement ou d'attribution très sociale de logements ;

- que les difficultés d'application des P.L.A d'insertion (acquisition de logements anciens sans travaux) étaient très inégales selon les régions et que ces opérations permettaient la prise en charge de familles lourdes dans des conditions favorables ;

- qu'un accord a été conclu avec l'Union des foyers de jeunes travailleurs ;

- que les crédits P.L.A. peuvent être utilisés pour des logements destinés aux étudiants ;

- qu'un effort est engagé avec les fonctionnaires responsables des administrations d'Etat intervenant en matière de logement social dans les départements, afin de mieux les motiver pour les opérations de ce type et de faciliter la mise en oeuvre de décisions gouvernementales ou locales en ce domaine.

Au cours d'une seconde séance, tenue le mercredi 21 novembre 1990, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, Président, la commission a examiné les crédits affectés au logement social dans le projet de loi de finances pour 1991, sur le rapport de M. Guy Penne, rapporteur pour avis.

M. Guy Penne a considéré que les dotations proposées traduisent l'ampleur de l'effort de l'Etat pour le secteur du logement.

Il a constaté que le projet de budget pour 1991 confirme les progrès accomplis en 1990 dans le domaine des aides à la personne, marqué par une augmentation du nombre des bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (A.P.L.). Il a observé que le "bouclage" des aides à la personne sera poursuivi et que le bénéfice de l'allocation de logement à caractère social sera étendu à l'Ile-de-France et aux départements d'outre-mer.

Il a regretté la diminution des crédits prévus pour les prêts aidés pour l'accession à la propriété (P.A.P.) en 1991, ainsi que la faible consommation des crédits prévus pour de telles opérations en 1990.

En revanche, il a estimé suffisant les crédits inscrits pour les prêts locatifs aidés (P.L.A.) qui permettront notamment de poursuivre l'exécution du programme de réhabilitation du parc social.

Il a d'autre part souhaité que soit reconnu un statut du logement locatif privé et, en conséquence, proposé un amendement à la première partie du projet de loi de finances, tendant à rétablir, pour les revenus fonciers issus de locations de logements, le taux de déduction forfaitaire actuel de 10 % que le projet de loi propose de ramener à 8 %.

Il a estimé qu'en contrepartie, on pourrait prévoir un taux de déduction forfaitaire de 5 % pour les revenus fonciers autres que les loyers issus de locations de logements.

Sous le bénéfice de cet amendement, il a proposé à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du logement social dans le projet de loi de finances pour 1991.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur, M. Louis Boyer a approuvé le principe d'un amendement

concernant le taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers ; il a estimé anormal de prétendre accorder 40.000 P.A.P. et réaliser les constructions correspondantes en 1991 alors que, pour le présent exercice, les programmes effectivement construits grâce à ces prêts ne correspondront vraisemblablement qu'à un montant de l'ordre de 15.000 P.A.P.

Il a estimé souhaitable d'augmenter les dotations affectées à la PALULOS (Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale), afin de ne pas réduire le montant des crédits P.L.A. finançant de la construction neuve.

Il a enfin estimé que les prix-plafonds actuels retenus pour les P.L.A. étaient trop bas et qu'il serait souhaitable d'augmenter le nombre et la valeur unitaire des P.L.A.

M. Jean Chérioux a approuvé les observations présentées par M. Louis Boyer et exprimé son désaccord avec le projet de budget du logement social.

Il a estimé inopportuniste de proposer des taux de déduction différenciés selon les catégories de revenus fonciers, ce qui pénaliserait les revenus ruraux d'une part et, d'autre part, les particuliers, par comparaison avec les sociétés.

M. Jean Madelain a regretté la lenteur de la procédure de répartition dans les départements des crédits destinés aux P.A.P. et aux P.L.A.

Il a estimé que l'application des P.L.A. d'insertion se heurtait à de nombreux obstacles, notamment financiers, et qu'il conviendrait de demander au Gouvernement d'exclure les crédits du logement social d'une éventuelle régulation budgétaire.

Ayant observé que la croissance du nombre des ménages insolubles a été parallèle à l'aggravation du chômage, M. José Balarello a estimé qu'il fallait accélérer la généralisation de l'application de l'aide personnalisée au logement (A.P.L.).

Il a souhaité que les divers obstacles qui s'opposent à la consommation effective des crédits destinés aux P.A.P. soient levés.

Après diverses observations concernant les P.L.A. d'insertion et les opérations de développement social des quartiers, il a estimé que l'amendement proposé par le rapporteur pour avis

était insuffisant et il a insisté sur le fait que l'Allemagne et la Grande-Bretagne dépensent beaucoup moins que la France pour le logement parce que, dans ces pays, l'investissement privé en logement y est moins taxé qu'en France.

M. Jean-Paul Emin a souhaité que les contrats en cours relatifs à des opérations de développement social des quartiers soient assortis d'une garantie du montant des crédits PALULOS.

Insistant sur la nécessité de financements complémentaires, M. Henri Belcour a estimé que les prix-plafonds et le montant des prêts P.L.A. sont insuffisants pour mener à bien les opérations de construction de logements locatifs neufs. Il a souhaité une augmentation des dotations affectées à la PALULOS.

Ayant rappelé que le ministre avait accepté le principe d'un débat au Sénat sur les problèmes du logement social, le rapporteur pour avis a rappelé que le problème du logement doit être analysé dans sa globalité.

Il a estimé que la faible consommation des crédits P.A.P. et que l'évolution de cette forme de financement du logement posaient des problèmes, tant techniques que politiques, et il a indiqué que le montant des crédits PALULOS ne pouvait être précisé a priori, car ces crédits sont inclus dans l'enveloppe fongible des crédits P.L.A. - PALULOS inscrits dans le budget.

Il a précisé que son amendement visait à privilégier l'aspect social, en différenciant le logement des activités commerciales.

Le président Jean-Pierre Fourcade a estimé préférable de s'en tenir au texte actuel du code général des impôts et, en conséquence, il a proposé à la commission d'adopter un amendement de suppression de l'article 16 de la première partie du projet de loi de finances.

M. André Bohl ayant observé que l'application du taux de 10 % sur les loyers ne couvre pas l'intégralité des frais afférents à des loyers de faible montant, en particulier en province, le rapporteur pour avis a précisé que la déduction a notamment pour but de prendre en compte l'amortissement de l'immeuble nécessairement lié à la valeur de ce dernier.

M. Jean Chérioux ayant observé qu'un amendement de suppression de l'article 16 entraînerait une perte de recette fiscale qui pourrait être aisément compensée par la faible consommation

des crédits P.A.P. inscrits dans le budget, la commission a adopté l'amendement de suppression de l'article 16 précité.

La commission ayant expressément mandaté son rapporteur pour avis afin qu'il interroge le Gouvernement sur l'avenir des P.A.P., la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits du budget du logement social pour 1991, sous réserve de l'adoption par le Sénat de l'amendement précité.

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Avec 38 milliards de francs, le projet de budget pour 1991 traduit l'ampleur de l'effort consenti par l'Etat en faveur du logement. Si la totalité des crédits affectés à l'habitat n'ont pas un effet social direct, il faut souligner l'unicité du marché du logement ; toute mesure affectant une partie de ce marché a des effets sur le logement social. Votre commission a concentré son analyse sur la pertinence des aides de l'Etat au regard des objectifs sociaux de l'effort financier engagé.

Elle a dressé un bilan des progrès accomplis pour étendre les aides à la personne et développer l'efficacité de celles-ci. Elle s'est inquiétée de l'avenir de l'accession aide à la propriété et de l'évolution de la construction locative sociale avant de s'interroger sur le statut du parc locatif privé.

## **I - LES PROGRES DES AIDES A LA PERSONNE**

Votre commission constate avec satisfaction que le pouvoir d'achat des aides à la personne a été maintenu en 1990 et elle souligne l'effet redistributif des prestations servies à ce titre à 4,3 millions de personnes.

### **A - L'EFFICACITE CONFIRMEE DE L'APL**

L'exercice 1990 a été marqué par une nouvelle progression du nombre des bénéficiaires de l'APL. Au 30 juin dernier on dénombrait plus de deux millions de ménages percevant l'APL, contre 1,4 million en 1985 et environ 255 000 en 1980.

La révision du barème opérée au 1er juillet 1990 a été un simple ajustement des éléments de calcul, sauf pour ce qui concerne les logements-foyers de jeunes travailleurs conventionnés, pour lesquels une évolution positive est enregistrée.

Votre commission approuve la modification réglementaire, intervenue en septembre dernier, qui autorise le maintien du bénéfice de l'APL, en cas de défaut de paiement des charges de logement, après décision de la section départementale des aides publiques au logement.

Globalement, en 1991, la contribution de l'Etat au financement de l'APL atteindra 14 010 millions de francs, soit une progression de 5 % par rapport à l'exercice précédent.

### **B - L'EXTENSION DE L'ALLOCATION DE LOGEMENT**

L'année 1990 a été marquée par la poursuite du "bouclage" des aides à la personne. Le droit à l'allocation de logement est désormais ouvert aux bénéficiaires de l'allocation d'insertion. En

cas d'impayé de loyer, l'attributaire conserve le bénéfice de l'allocation pendant la durée du remboursement de la dette, en accord avec le bailleur ou le prêteur. En outre, l'allocation de logement peut être attribuée, à titre transitoire, au locataire d'un logement non conforme aux normes de salubrité, dans l'attente d'une mise en conformité ou d'un relogement. Votre commission approuve ces modifications réglementaires qui sont de nature à faciliter l'accès au logement des ménages les plus démunis.

Elle attend, d'autre part, des effets positifs de la possibilité d'appliquer la procédure du tiers-payant au bénéfice du bailleur, ce qui devrait permettre l'installation dans le parc privé d'un plus grand nombre de familles disposant de faibles ressources.

Par ailleurs, le barème de l'allocation de logement a été très sensiblement relevé pour les logements de la zone 3, c'est-à-dire les villes de moins de 100 000 habitants et les zones rurales, permettant ainsi d'étendre à 900 000 nouveaux ménages le bénéfice de l'allocation de logement.

Sans méconnaître le caractère positif de cette extension, et au-delà du cadre strict de l'allocation de logement, votre commission s'interroge sur la pertinence des périmètres des zones telles qu'ils sont actuellement déterminés, au regard de l'évolution des besoins en logements et de l'urbanisation rapide de certaines régions.

Votre commission approuve l'extension de l'application de l'allocation de logement sociale aux personnes résidant en Ile-de-France et dans les départements d'outre mer.

Les crédits proposés par le projet de loi de finances pour 1991 pour le FNAL sont en faible progression : 7,5 milliards de francs au lieu de 7,480 milliards de francs en 1990.

## C - LES AIDES AUX MENAGES DEMUNIS DE RESSOURCES

Votre commission a maintes fois souligné l'efficacité sociale des différents dispositifs mis en oeuvre pour aider les familles les plus pauvres. Les dispositifs mis en place à l'initiative des collectivités locales bénéficient du soutien financier de l'Etat.

Les **fonds d'aide aux impayés de loyer (FAIL)** mis en place en 1982 pour le parc social et en 1984 pour le parc privé, accordent aux ménages en difficulté des aides sous forme de subventions ou de prêts de longue durée. Aujourd'hui, 94 départements sont dotés de FAIL locaux pour le parc social et 29 pour le parc privé. On recense 74 FAIL départementaux pour le logement locatif social et 24 FAIL départementaux pour le parc privé.

La participation financière moyenne de l'Etat aux FAIL est de 35 % du total des sommes mobilisées. Plus de la moitié de ces crédits a été affectée à des subventions en 1990.

Actuellement, on recense 80 **fonds d'aide au relogement et de garantie (FARG)** dont une dizaine aux frais exclusifs de l'Etat. Les FARG associent, au niveau local, divers partenaires, afin de faciliter l'accès au logement de familles défavorisées ou mal intégrées socialement. Ces fonds prennent en charge, par voie de prêts ou de subventions, les frais liés à l'installation dans un logement (paiement du dépôt de garantie, ouverture des compteurs, déménagement, assurance des risques locatifs, remise en état des lieux, etc).

La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 relative à la mise en oeuvre du droit au logement a systématisé ces initiatives qui seront désormais coordonnées dans chaque département, par le **fonds de solidarité pour le logement** dont les modalités d'intervention seront prévues par chaque plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, rendu obligatoire à compter du 1er juillet prochain.

Il faut souligner l'effort financier d'accompagnement pour l'application de la loi du 31 mai 1990 : le projet de loi de finances prévoit un crédit de 150 millions de francs pour la participation de l'Etat aux différents fonds précités, au lieu de 40 millions de francs en 1990. Votre Commission tient à souligner sur ce point la cohérence de la démarche gouvernementale.

## II - LA CRISE DE L'ACCESSION AIDEE A LA PROPRIETE

Au fil des années, la diminution des dotations affectées à l'accession aidée se conjugue à la lenteur des procédures de distribution des crédits et avec diverses modifications réglementaires, pour réduire le nombre d'opérations physiques d'accession aidée à la propriété. Le tableau suivant permet de prendre la mesure de cette évolution.

EVOLUTION DU NOMBRE DE PAP REALISES DEPUIS 1985

ANNEE	PAP - Crédit foncier de France		PAP - Caisse d'épargne		DIVERS *		TOTAL	
	Montant de prêts en MF (1)	Nombre de logements (2)	Montant de prêt en MF (3)	Nombre de logements (4)	Montant de prêts en MF (5)	Nombre de logements (6)	Montant de prêts en MF (7) (1)+(3)+(5)	Nombre de logements (8) (2)+(4)+(6)
1985	30 935	92 662	3 221	11 042	3 922	13 442	38 078	117 146
1986	34 226	101 222	2 600	8 491	0	0	36 826	109 713
1987	24 151	71 931	2 628	8 113	0	0	26 779	80 044
1988	18 545	56 243	4 668	14 468	0	0	23 213	70 711
1989	12 702	38 753	3 947	12 403	0	0	16 649	51 156
1990(a)	ND	ND	ND	ND	0	0	6 135	12 419

(\*) PAP Crédit Agricole, BNP financés par adjudication

Source : Ministère chargé du logement

(a) au premier semestre

ND : non déterminé

La loi de finances pour 1990 prévoyait 50 000 PAP, alors que vraisemblablement, au maximum 35 000 PAP seront effectivement réalisés.

Le projet de loi de finances comporte des crédits permettant théoriquement l'exécution de 40 000 PAP, sans prendre en compte l'augmentation des taux d'intérêt. Le renchérissement du

coût des PAP est la conséquence incontournable de la suppression de l'accès aux ressources privilégiées, en particulier celles du livret A. Or, ce changement fondamental n'a pas été pris en compte, en sorte qu'avec des dotations de 1,9 milliard de francs respectivement en autorisations de programme et 6,5 milliards de francs en crédits de paiement, le programme annoncé de 40 000 PAP pour 1991 paraît très hypothétique. Le poids financier du réaménagement des PAP attribués entre le 1er janvier 1981 et le 31 janvier 1985 (1,4 milliard de francs d'autorisations de programme et 1,4 milliard de francs de crédits de paiement, sont prévus à ce titre en 1991) ne saurait justifier cette situation.

Votre commission des Affaires sociales est préoccupée par les **obstacles à la consommation des crédits affectés aux PAP**. Au premier rang de ces obstacles figure la lenteur des procédures de répartition des crédits dans les départements.

D'autre part, diverses mesures techniques constituent également un frein à l'efficacité du système, en particulier la réduction à 4 ans de la durée pendant laquelle est versée la bonification d'intérêt, ce qui engendre une augmentation artificielle de crédits de paiement.

En outre, la non-réévaluation des plafonds de ressources ouvrant droit au PAP d'une part, l'institution d'un taux d'effort minimum et l'obligation d'un apport personnel effectif de 10 % d'autre part, ont également contribué à restreindre la clientèle potentielle des PAP. Il faut souligner que précédemment, des fonds issus du "1 % patronal" pouvaient tenir lieu d'apport personnel. Même si l'on fait valoir que cette mesure est de nature à permettre aux ménages de tester leur capacité d'épargne, avant de s'engager dans une opération immobilière, force est de constater que l'exigence de l'apport personnel effectif de 10 % est un frein à l'accession aidée à la propriété pour les ménages les plus modestes.

En revanche, votre commission approuve le système permettant de prendre en compte les fonds issus du "1 % patronal" investis dans les plans d'épargne-logement pour le calcul des intérêts acquis dans de tels plans, souscrits par les futurs accédants.

En outre, elle approuve le principe de l'extension du PAP avec allocation de logement renforcée aux opérations d'acquisition de logements anciens, mais une telle mesure ne peut constituer qu'une solution transitoire.

Votre commission des Affaires sociales insiste sur le fait que les effets de la régression des PAP ne peuvent être palliés par d'autres procédures. Elle observe notamment que le prêt conventionné avec APL, envisagé un instant comme un substitut du PAP, ne peut assurer le relais, les établissements bancaires sélectionnant sévèrement la clientèle de leurs emprunteurs. Rappelons que le nombre de prêts conventionnés distribués qui était de 75 000 en 1985 a fortement diminué depuis cette date. On relève simultanément que le développement de l'accession des ménages modestes dans le parc ancien s'est stabilisé. On assiste donc globalement au retrait lent mais certain des familles disposant de faibles revenus hors du marché de l'accession.

Une telle évolution est de nature à aggraver les tensions qui se manifestent sur le marché locatif, avec des conséquences tant financières que sociales pour l'ensemble de la Nation. En effet, d'une part, il ne faut pas négliger l'effet positif sur les finances publiques de l'effort accompli par l'accédant pour financer l'acquisition de son logement, d'autre part l'accession sociale à la propriété est une aspiration largement répandue dont la méconnaissance, par les pouvoirs publics, peut générer des mécontentements profonds.

La diminution de l'accession aidée allant de pair avec le ralentissement de l'effort global de construction, ainsi qu'on l'analysera dans la partie IV ci-dessous, la pression de la demande devient de plus en plus forte sur le parc locatif social. La paralysie des PAP risque d'engendrer le blocage de l'ensemble du système.

En conséquence, votre commission des Affaires sociales demande que le Gouvernement se prononce clairement sur l'avenir des PAP.

### III - L'EVOLUTION DE LA CONSTRUCTION LOCATIVE SOCIALE

Le projet de loi de finances prévoit le maintien des crédits atteints en 1990 pour la construction locative sociale, sans pour autant répondre à l'ensemble des problèmes actuels du parc locatif.

#### A - L'EFFORT DE CONSTRUCTION LOCATIVE SOCIALE

Avant de se prononcer sur les dotations prévues en 1991 pour la construction locative sociale, votre commission des Affaires sociales entend présenter un bilan des cinq dernières années, pour lesquelles des résultats définitifs sont disponibles. Ceux-ci sont récapitulés dans le tableau ci-après :

##### NOMBRE DE LOGEMENTS PLA REALISES

ANNEE	Logements neufs	Logements acquis et améliorés	Nombre total de logements	Montant des prêts (en MF)
1985	72 164	10 112	82 276	27 792
1986	67 095	9 054	46 149	25 214
1987	61 767	8 062	69 829	23 466
1988	51 636	8 019	59 655	20 313
1989	52 874	7 474	60 348	20 262

Source : Ministère chargé du logement

On constate de 1985 à 1988 un ralentissement de l'effort de construction pour le secteur locatif social, tant pour les logements neufs que pour les acquisitions-améliorations.

Pour l'exercice en cours, votre commission regrette la **lenteur des procédures de répartition et de programmation des crédits dans les départements**. Selon les renseignements recueillis par votre rapporteur pour avis, certains organismes d'HLM sont en rupture de prêts depuis six mois.

En outre, votre commission observe que, dans certaines zones urbaines, en particulier en Ile-de-France, le financement de l'Etat tend à représenter une part de plus en plus faible du coût réel de l'opération ; en conséquence, pour réaliser des programmes de logements neufs, les maîtres d'ouvrages doivent faire appel plus largement à des financements extérieurs, issus notamment des collectivités locales, et les organismes gestionnaires du "1 % patronal" hésitent à participer à des programmes dans lesquels le coût unitaire de chaque réservation locative est très élevé.

Parallèlement, une révision des plafonds de ressources des aides à la personne serait nécessaire en raison de l'évolution du montant des loyers dans les logements PLA.

En revanche, votre commission a noté que la procédure nouvelle des PLA d'insertion (acquisitions sans travaux) a fait l'objet d'un début d'application satisfaisant dans certaines régions ; cependant, la nécessité de réunir plusieurs partenaires pour mener à bien ces opérations constitue un obstacle à la rapide mise en oeuvre des 10 000 PLA prévus à ce titre par la loi de finances pour 1990.

Votre commission se félicite des conditions dans lesquelles s'est engagée l'application de la convention conclue entre l'Etat et les organismes gestionnaires du 1 % patronal : à fin septembre 1990, 400 millions de francs -sur la contribution totale prévue de 1 milliard de francs de ces organismes- étaient affectés à des programmes PLA d'insertion.

Votre commission des Affaires sociales approuve la reconduction, pour 1991, d'un contingent de 10 000 PLA d'insertion dans le programme global prévu de 75 000 PLA, qui permettra par ailleurs de **poursuivre la mise en oeuvre du plan quinquennal de réhabilitation du parc social**, et ce sans faire appel au fonds de concours institué en 1990 et susceptible d'être alimenté par la trésorerie des organismes d'HLM. Les crédits proposés par le projet de budget sont de 6,1 milliards de francs d'autorisations de programme -dont 2,2 milliards de francs prévus pour les PALULOS- et 6,5 milliards de francs de crédits de paiement.

## B - LA PRESSION DE LA DEMANDE

Le blocage progressif du système des PAP, précédemment évoqué, a des effets très sensibles au niveau de la demande de logement locatif social. Dans la période récente, on assiste à une diminution de la mobilité des locataires. En moyenne, le taux de mobilité atteint à peine 12 %. Le taux moyen de logements vacants est actuellement proche de 2 %, alors qu'il était de 2,1 % en 1989 et de 2,3 % en 1988. La diminution du taux de vacance est particulièrement sensible dans les villes petites et moyennes.

Dans quelques organismes d'HLM, on a observé un doublement du nombre des demandes de logements en un an et l'on assiste aujourd'hui à la constitution de "files d'attentes" dont les effets sociaux sont nécessairement négatifs.

Par ailleurs, votre commission considère que l'évolution du contenu de la demande sociale doit être mieux prise en compte à l'avenir. Les événements dramatiques survenus récemment dans quelques banlieues mettent en évidence que la demande sociale ne se limite pas au logement stricto sensu et que les problèmes du logement social doivent être considérés dans leur globalité. Le projet de budget pour 1991 comporte des orientations satisfaisantes sur ce point en proposant une augmentation des moyens affectés à la politique des villes, tant de dépenses ordinaires qu'en crédits d'investissement. Votre commission des Affaires sociales a notamment relevé l'augmentation des dotations prévues pour le fonds social urbain.

Cependant, les moyens financiers mis en oeuvre ne trouveront leur pleine efficacité que si des procédures administratives plus efficaces sont instaurées, tant pour les opérations de développement social des quartiers que pour la programmation des opérations de logement social.

#### IV. LA NECESSITE D'UN STATUT DU LOGEMENT LOCATIF PRIVE

L'expérience démontre que le logement social ne peut être isolé de l'ensemble du marché du logement.

#### A - LES EFFETS DE LA REDUCTION DU PARC LOCATIF PRIVE

Jusqu'à une date récente, le ralentissement de la construction neuve est allé de pair avec la diminution du nombre des logements anciens. Le nombre annuel des logements mis en chantier, proche de 400 000 en 1980, n'atteignait pas 300 000 en 1985. On assiste actuellement à une certaine reprise -on estime qu'il y aura en 1990 de 310 à 315 000 logements mis en chantier- qui ne peut suffire à inverser complètement la tendance.

Pendant la période 1978-1988, le parc locatif privé s'est amenuisé et cette diminution a affecté prioritairement les logements privés relevant de la loi de 1948.

effectifs en milliers

Logements loués selon les catégories de bailleurs	Enquête logement 1978		Enquête logement 1988		Evolution 1978/1988 en milliers
	effectif	%	effectif	%	
I.L.M.	2 481	32,4 %	3 141	41,2 %	+ 660
Autres personnes morales	1 157	15,1 %	899	11,8 %	258
dont autres bailleurs sociaux (1)			(397)	(5,2 %)	
dont autres			(502)	(6,6 %)	
Personnes physiques	4 014	52,5 %	3 585	47,0 %	- 429
(dont logements loi de 1948)	(934)	(12,2 %)	(502)	(6,6 %)	(- 432)
Ensemble des logements loués (effectifs en milliers) solde	7 652	100,0 %	7 625	100,0 %	- 27

(1) Dans l'enquête logement de 1978, cette partie du parc est classée avec la catégorie "autres bailleurs, personnes morales"

Source : Ministère chargé du logement

## B - DES REPONSES INSUFFISANTES

Pour 1991, le projet de budget propose pour l'ANAH, 1,9 milliard de francs en autorisations de programme et 1,904 milliard de francs en crédits de paiement ; ces dotations devraient permettre de répondre à la demande d'aide de propriétaires bailleurs, avec cependant une réserve découlant de l'impact de l'élargissement -à titre expérimental- des compétences de l'ANAH à la rénovation d'immeubles privés en copropriété, construits entre 1948 et 1975, dans quelques sites en voie de dégradation.

Votre commission considère inopportun l'**abaissement à 8 % du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers**, proposé à l'article 16 du projet de loi de finances. Cette déduction forfaitaire, dont le taux actuel est de 10 %, représente les frais de gestion, l'assurance et l'amortissement de l'immeuble. En application de la "loi Méhaignerie" -qui a eu des effets positifs sur la construction de logements locatifs- le taux de cette déduction est porté à 35 % pour les revenus des dix premières années de location des logements ouvrant droit à ce régime dérogatoire. Tous les professionnels du logement mettent l'accent sur l'effet négatif des mesures de réduction du taux de cette déduction forfaitaire, sur l'investissement en logement locatif et sur l'évolution du parc ancien. En conséquence, votre commission a adopté un **amendement** visant à supprimer l'article 16 du projet.

Votre commission estime qu'une réflexion doit être promptement engagée afin de définir un **statut fiscal du logement locatif privé**. Le marché du logement se caractérise par son unicité. Toute mesure affectant le logement locatif privé a un effet indirect sur l'ensemble du domaine et en particulier sur le logement social. Les impératifs de justice sociale et d'efficacité des aides publiques doivent conduire à réserver le logement social aux ménages les plus modestes ; les autres familles devraient pouvoir satisfaire leur demande de logement dans le parc privé. La réduction du parc de logements locatifs privés aboutit à une situation inverse, un certain nombre de familles demeurant dans le parc social, alors qu'elles devraient normalement en sortir.

\*

\* \*

Sous réserve des observations qui précèdent et sous réserve de l'adoption par le Sénat de l'amendement de suppression de l'article 16 du présent projet de loi de finances, votre commission des affaires sociales a décidé de s'en remettre à la **sagesse du Sénat** pour l'adoption des crédits du **logement social**, inscrits dans le projet de loi de finances pour 1991.

## ANNEXE

### Glossaire des sigles

ALF	Allocation de logement à caractère familial
ALS	Allocation de logement à caractère social
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
APL	Aide personnalisée au logement
FARG	Fonds d'aide au logement et de garantie
FSGT	Fonds spécial des grands travaux
FSU	Fonds social urbain
FNAL	Fonds national de l'aide au logement
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
PAH	Prime à l'amélioration de l'habitat
PALULOS	Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale
PAP	Prêt aidé pour l'accession à la propriété
PEL	Plan d'épargne-logement
PLA	Prêt locatif aidé
RHI	Résorption de l'habitat insalubre