

N° 92
—
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1992 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 21

EQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET ESPACE

I. - Urbanisme, logement et services communs

Rapporteur spécial : M. Ernest CARTIGNY

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 (annexe n°26), 2260 (tome XII), et T.A. 533.

Sénat : 91 (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
CHAPITRE I. - PRÉSENTATION DES CRÉDITS	13
I. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE L'URBANISME, DU LOGEMENT ET DES SERVICES COMMUNS POUR 1992	13
A. LES DÉPENSES ORDINAIRES	14
B. LES DÉPENSES EN CAPITAL	14
II. LES PRINCIPALES ACTIONS	15
A. LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION	15
B. L'URBANISME ET LES PAYSAGES	16
C. L'ARCHITECTURE	17
D. LA CONSTRUCTION	18
E. LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SOUTIEN	19
III. LA GESTION DES DOTATIONS EN 1990 ET 1991	20
A. LA GESTION DES CRÉDITS DE 1990	20
1. Analyse des mouvements ayant affecté les crédits	20
<i>a) Les modifications du montant des crédits</i>	21
<i>b) Les modifications dans la répartition des crédits</i>	26
2. Présentation de la consommation des crédits	28

	<u>Pages</u>
B. LA GESTION DES CRÉDITS DE 1991	30
<i>a) Les reports de l'exercice 1990 sur l'exercice 1991</i>	30
<i>b) Particularités des mouvements de crédit en 1991</i>	31
<i>c) Les dotations prévues en 1992 pour les lignes PAP et PLA au regard de l'expérience passée</i>	34
CHAPITRE II. - LOGEMENT : LE DÉSENGAGEMENT CÔUTEUX ET DÉSORDONNE DE L'ÉTAT	37
I. VERS UN GRIPPAGE GÉNÉRALISÉ DES MÉCANISMES DE L'AIDE AU LOGEMENT	38
A. LES PROGRAMMES D'AIDE A LA PIERRE	38
1. Le programme affiché, en matière d'aides directes, pour 1992	38
2. La réalisation des programmes de 1990 et 1991	39
3. Les prêts conventionnés (l'aide indirecte)	41
4. L'action réglementaire	44
B. LES AIDES A LA PERSONNE	53
1. Etude des dotations budgétaires	53
2. Etude d'ensemble des prestations	55
3. Des aides insuffisantes pour assurer la solvabilisation des ménages	57
<i>a) L'aide personnalisée au logement</i>	57
<i>b) les allocations de logement</i>	59
<i>c) Etude d'ensemble des aides à la personne</i>	59
<i>d) Le cas particulier des accédants à la propriété</i>	60
<i>e) L'actualisation des barèmes au 1er juillet 1991 s'inscrit dans la tendance négative constatée au cours de la décennie écoulée</i>	60

	<u>Pages</u>
II. LIBÉRER LE LOGEMENT	67
A. DÉSENTRAVER LES CIRCUITS DE FINANCEMENT	70
1. Le financement du logement social	70
<i>a) Lorsque les circuits de financement du logement social ou du logement aidé servent à financer ... la politique sociale du logement !</i>	70
<i>b) Lorsque les circuits de financement du logement social et du logement aidé sont détournés au profit du budget général de l'État .</i>	73
2. Le fonctionnement des réseaux bancaires	75
B. RENDRE POSSIBLE L'INVESTISSEMENT LOGEMENT	78
1. Rétablir la fluidité du marché immobilier et assurer l'équilibre entre placement mobilier et immobilier grâce à la fiscalité	78
2. Rendre plus efficace l'investissement public	83
<i>a) Améliorer les modalités de distribution des subventions de l'État</i>	83
<i>b) Affranchir l'initiative locale</i>	86
 CHAPITRE III. - LA POLITIQUE DE LA VILLE - L'ESSENTIEL DE L'ACCROISSEMENT DE L'EFFORT FINANCIER CONSACRÉ À LA POLITIQUE DES VILLES ET DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN EST SUPPORTÉ, EN 1992, PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES	 89
CONCLUSION	94
 CHAPITRE IV. - L'ARCHITECTURE	 95
 CHAPITRE V. - CARTOGRAPHIE NATIONALE : UNE REMISE EN CAUSE DES OBJECTIFS FIXES PAR LE CONTRAT DE PLAN ETAT/INSTITUT GÉOGRAPHIQUE NATIONAL?	 97
 ARTICLE RATTACHÉ (article 86)	 99
 MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN SECONDE DÉLIBÉRATION	 101

PRINCIPALES OBSERVATIONS

PREMIERE OBSERVATION

Le Gouvernement s'est engagé, au cours du débat de première lecture à l'Assemblée nationale, à accroître son effort en faveur du logement social.

Le programme physique des constructions serait majoré de 5.000 PAP (prêts aidés d'accession à la propriété) et de 5.000 PLA (prêts locatifs aidés) par rapport aux prévisions initiales pour 1992. L'article d'équilibre traduit cette promesse, les dépenses de l'Etat étant accrues de 126 millions de francs à ce titre (408 millions de francs sont prévus en autorisations de programme).

En outre, le ministre de l'Equipement, du Logement, des Transports et de l'Espace a présenté le 23 octobre dernier, en conseil des ministres, son projet d'extension du domaine d'intervention de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH). La décision prise se traduit par un accroissement de 71 millions de francs des dépenses de l'Etat prévues à l'article d'équilibre. La même somme devrait être inscrite au chapitre "Construction" du budget du logement en crédits de paiement ainsi que 475 millions de francs en autorisations de programme. Toutefois, ces majorations recouvrent également les dotations pour les primes à l'amélioration.

Il apparaît toutefois que ces dotations devront être partagées entre la ligne ANAH et la ligne "Primes à l'amélioration de l'habitat" qui recouvre l'aide à la rénovation pour les propriétaires occupants.

SECONDE OBSERVATION

L'effort financier global de l'Etat en faveur du logement n'en est pas moins, cette année, en nette régression.

La baisse des dotations budgétaires (dépenses ordinaires et crédits de paiement) atteint, pour l'action construction, près de 6,6 milliards de francs. Elle se justifie, pour une part, par la surévaluation, les années passées, du montant des dotations nécessaires à l'accomplissement, par le ministère du Logement, des missions qu'il s'était assignées.

Votre rapporteur estime d'ailleurs, à ce sujet, que de sérieux efforts restent à faire pour améliorer la transparence des chiffres annoncés en loi de finances initiale.

Pour la plus grande part, toutefois, cet important "dégraissage" des crédits s'explique par les nombreuses débudgétisations pratiquées ces derniers temps et dont la plupart sont hautement critiquables (1).

En contrepartie, les dispositions fiscales contenues dans le plan Quilès-Debarge, conçu pour relancer l'activité de construction, restent timides au regard des propositions contenues dans le rapport de la Commission Lebègue chargée d'une mission de réflexion sur le financement du logement. Elles pourront sans doute permettre la stabilisation en 1991 et en 1992 du nombre des logements commencés un peu au-dessus de la barre psychologique des 300.000 unités. Elles seront toutefois insuffisantes pour régler le problème du déficit global de logements.

En outre, si la mise en place des dispositifs prévus représente une dépense fiscale négligeable, en 1992, pour l'Etat (65 millions de francs), son poids global sera partagé, à partir de 1993, par les départements puisque le plan prévoit l'abaissement progressif à 5 % du taux maximum des droits de mutation à titre onéreux d'immeubles.

TROISIEME OBSERVATION

Les débudgétisations pratiquées depuis quelques mois révèlent des incohérences de taille dans la politique du logement.

La priorité accordée par le Gouvernement au logement social consiste à reconduire d'un exercice à l'autre le programme physique financé par les aides à la pierre, soit 105.000 logements neufs construits (2) (35.000 PAP et 80.000 PLA), et à étendre à l'ensemble des habitants sur le territoire national le bénéfice de l'allocation de logement sociale sous seule condition de ressource.

Votre rapporteur salue l'inscription, dans le projet de budget pour 1992, de ces objectifs dont il s'est toutefois demandé s'ils suffisent à garantir le caractère "prioritaire" de ce secteur. Le doute est devenu franche inquiétude lorsqu'il a constaté que le logement social était précisément financé par un assèchement des circuits de financement... du logement social :

- près de 720 millions de francs, produits des placements de l'excédent de trésorerie des organismes d'HLM, ont été confisqués à leur propriétaire, en 1990 et en 1991, afin de financer des prêts locatifs aidés ;

- le "1% logement" se voit retirer 1,2 milliard de francs en 1991 et 2,7 milliards de francs en 1992 pour financer l'extension de l'allocation de logement sociale.

Le cercle vicieux ainsi créé appauvrit le logement social et vide de son contenu la notion de secteur prioritaire.

(1). Voir troisième observation.

(2). Après l'adoption de l'article d'équilibre, en première lecture, à l'Assemblée nationale.

QUATRIEME OBSERVATION

L'Etat contribue également à fragiliser les circuits de financement du logement aidé dans sa recherche permanente de ressources susceptibles d'assurer le bouclage du budget.

Ainsi, en période de décollecte du livret A, l'Etat prélèvera, en 1992, 12,7 milliards de francs sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne au titre de la rémunération de la garantie qu'il accorde aux fonds du livret A.

Parallèlement à ce prélèvement habituel sur les fonds du livret A, l'Etat doit opérer, en 1991-1992, une ponction sur le fonds de réserve de l'Épargne-logement de 18,5 milliards de francs (7 milliards en 1991 et 11,5 milliards en 1992), soit la quasi-totalité des réserves de ce fond.

En revanche, alors que les établissements bancaires sont de plus en plus appelés à jouer le rôle principal dans la distribution de prêts au logement, la réflexion sur l'amélioration des modalités et de la sécurité du crédit immobilier en est à ses premiers balbutiements.

CINQUIEME OBSERVATION

Enfin, les crédits destinés à la politique de la ville sur le budget de l'Urbanisme, Logement, services communs, sont globalement stables, à structure constante, tant en ce qui concerne les dépenses ordinaires des titres III et IV qu'en ce qui touche les autorisations de programme du titre VI. Il est donc pour le moins abusif de faire passer pour une progression de 27 % des dotations les divers transferts et redéploiements de crédits opérés depuis les six autres ministères coopérant au programme de développement social des quartiers vers le présent budget.

La progression, en 1992, de l'effort public consacré à la politique de la ville sera, d'autre part, assuré pour plus des deux tiers par la redistribution opérée au titre de la dotation de solidarité urbaine et par l'augmentation du produit de la taxe sur les bureaux. Elle sera donc supportée pour l'essentiel par les collectivités locales.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 6 novembre, sous la présidence de M. Jean Clouet, vice-président, la Commission a procédé à l'examen du rapport de M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial, sur les crédits de l'urbanisme, du logement et des services communs (équipement, logement, transports et espace I - urbanisme, logement et services communs) pour 1992.

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial, a regretté que les dotations affectées au financement de la politique de la ville ne puissent faire l'objet d'aucun examen critique en séance publique. Cette situation inacceptable est le résultat de l'inadéquation entre les structures ministérielles et les structures budgétaires. Il a, en outre, indiqué à cette occasion que l'effort de l'Etat en la matière resterait constant et que l'essentiel de la progression des moyens mis en oeuvre pour la politique de la ville serait supporté par les collectivités locales.

Détaillant ensuite le contenu du budget de l'urbanisme, du logement et des services communs du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace, il a en particulier souligné la forte contraction qui doit affecter en 1992 les dotations ordinaires et les crédits de paiement (- 9,5 %) ainsi que la baisse drastique (- 10 %) des autorisations de programme inscrites à ce budget.

La totalité de ces réductions en moyens d'engagement s'impute sur l'action en faveur du logement. A ce sujet, M. Ernest Cartigny a souhaité faire figurer dans le rapport général, en accord avec les membres de la Commission, deux idées forces. Tout d'abord, ainsi que l'avait déjà souligné le rapport Lebègue, l'effort financier global alloué par la collectivité en faveur du logement devrait commencer à régresser nettement à partir de 1992. Ensuite, l'absence de réflexion sur l'efficacité des instruments de la politique du logement et la désinvolture manifestée par le gouvernement à l'égard des circuits de financement qui permettent de l'alimenter aboutissent à des incohérences dont la portée est grave.

A l'issue de l'intervention de M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial, un large débat s'est instauré.

A M. Jacques Oudin, qui déplorait l'insuffisance des subventions accordées à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et s'étonnait de l'annonce, par le ministère du logement, d'une baisse du nombre des dossiers en attente de financement, le rapporteur spécial a indiqué que ce résultat avait été atteint artificiellement grâce à la réduction progressive du nombre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat.

A M. Henri Collard qui s'inquiétait de l'insuffisance en logements pour les étudiants dans les villes universitaires, il a répondu que le ministère du logement avait prévu de dégager des moyens spécifiques sur la ligne affectée aux prêts locatifs aidés, mais que les blocages éventuels provenaient certainement de la mise au point de montages financiers qui supposent, le plus souvent, une participation des collectivités locales.

Comme l'intervenant regrettait le manque d'informations disponibles sur le bilan de la loi Besson relative au droit au logement, M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial, s'est engagé à demander des réponses précises au gouvernement lors du débat en séance publique.

M. René Monory a tenu à exprimer son opinion sur la disparition, inéluctable à terme, de la ressource déposée au livret A et affectée au financement du logement social. Il a estimé qu'une solution pouvait être trouvée dans une décentralisation totale de la politique du logement et un transfert corrélatif des dotations aux aides aux collectivités locales responsables. Il a reconnu toutefois que cet objectif serait, sans doute, difficile à mettre en oeuvre.

M. Robert Vizet a particulièrement mis l'accent sur l'inadaptation de certains instruments d'aide à la pierre, notamment les prêts aidés d'accession à la propriété et sur les diverses procédures grâce auxquelles l'Etat pénalise les communes qui font un effort important en matière de logement. Dans sa réponse, M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial, a indiqué qu'en 1992, l'Etat opérerait une ponction totale de 32 milliards de francs sur les circuits aidés de financement du logement et sur les bailleurs du secteur privé, alors que les dotations budgétaires destinées à l'action construction s'élèveraient à 33,6 milliards de francs.

MM. François Trucy et René Ballayer ont souligné l'effort accru exigé des collectivités locales dans le financement de la politique de l'habitat pour pallier les effets du désengagement précipité d'un Etat appauvri. M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial, a, d'autre part, indiqué à M. René Ballayer qu'il demanderait au gouvernement, en séance publique, la nature exacte de l'allocation logement qu'il est prévu d'accorder aux étudiants à compter de la présente rentrée universitaire.

M. Paul Caron a, ensuite, vivement déploré l'iniquité des règles présidant à la répartition, sur le territoire, de prêts locatifs aidés. Il a indiqué que celle-ci se faisait nettement au détriment des zones rurales.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a souhaité que le problème de l'amenuisement progressif de la ressource prélevée à taux privilégié sur le livret A puisse être traité au fond le plus tôt possible, alors que la situation n'est encore que faiblement détériorée. Il a, d'autre part, demandé au rapporteur spécial qu'il mentionne dans son rapport l'inadéquation de la réglementation relative à l'octroi des prêts aidés et aux conditions d'attribution des logements financés par ces prêts eu égard à l'évolution globale des revenus des éventuels bénéficiaires.

En conclusion de ce débat, M. Jean Clouet a souhaité également que soient soulignés dans le rapport de la commission l'accentuation du mouvement de désengagement des bailleurs du secteur locatif privé et les effets désastreux d'une telle situation sur le logement de la plupart des ménages.

La commission a, ensuite, décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de l'urbanisme, du logement et des services communs (équipement, logement, transports et espace - I - urbanisme, logement, services communs) pour 1992.

Elle a, ensuite, décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 86 rattaché au budget de l'urbanisme, logement, services communs.

CHAPITRE I

PRESENTATION DES CREDITS

I. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE L'URBANISME, DU LOGEMENT ET DES SERVICES COMMUNS POUR 1992

Les crédits demandés au titre de l'Urbanisme, du Logement et des services communs, au sein du budget de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace (I - Urbanisme, Logement et services communs), atteignent, pour 1992 (dépenses ordinaires et crédits de paiement), 54,5 milliards de francs, soit une baisse de 9,5 % en francs courants par rapport au budget voté de 1991 et, compte tenu de la progression des prix prévue pour 1992 (+ 2,8 %), une diminution de plus de 12 % en francs constants.

Nature des crédits (en millions de francs)	Budget voté de 1991	Loi de finances initiale pour 1992	Variation 1992/1991 (en %)
Dépenses ordinaires	40.833,1	38.175,5	- 6,5
Dépenses en capital (crédits de paiement)	19.393,9	16.306,6	- 15,9
Total	60.227,0	54.482,1	- 9,5

A. LES DEPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires, qui représentent 70 % des crédits de l'Urbanisme, Logement et services communs (contre 68 % en 1991), diminuent (- 6,5 %) en francs courants, soit une baisse de 9,3 % en francs constants.

Au sein de ces dépenses, les moyens des services (titre III) atteignent 19,5 milliards de francs pour 1992, soit un accroissement de 2,6 % en francs courants par rapport au budget voté de 1991.

Quant aux interventions publiques (titre IV), elles s'élèvent à 18,7 milliards de francs, en raison d'une diminution de 14,5 % en francs courants.

B. LES DEPENSES EN CAPITAL

Pour 1992, elles représentent 16,3 milliards de francs en crédits de paiement, soit une baisse de près de 16 % en francs courants par rapport au budget voté de 1991. De même, les autorisations de programme correspondantes diminuent de 10 %, soit 12,9 milliards de francs au lieu de 14,4 milliards de francs.

Les investissements exécutés par l'Etat (titre V), qui ne constituent qu'une faible part des dépenses en capital, disposent de 314,8 millions de francs en crédits de paiement, soit une hausse de 18,6 % en francs courants. Les autorisations de programme correspondantes augmentent pour leur part de 25 % à 380,9 millions de francs.

Les subventions d'investissement accordées par l'Etat (titre VI) connaissent une baisse de 16,4 % en francs courants en crédits de paiement (16 milliards de francs au lieu de 19,1 milliards). De la même façon, les autorisations de programme diminuent de 10,8 %, à 12,5 milliards de francs.

II. LES PRINCIPALES ACTIONS

Action	Crédits demandés (en millions de francs)	Importance de chaque action (en %)	Variation par rapport à 1991 (en %)
I - Dépenses ordinaires et crédits de paiement			
Moyens de l'administration (1)	18.722,4	34,3	+ 2,1
Urbanisme et paysages	1 091,8	2,0	+ 69,8
Architecture	150,8	0,3	+ 0,6
Construction	33 659,3	61,8	- 16,3
Actions d'accompagnement et de soutien (2)	857,8	1,6	- 1,8
Total I	54 482,1	100,0	- 9,5
II - Autorisations de programme			
Moyens de l'administration (1)	65,6	0,5	+ 3,4
Urbanisme et paysages	909,2	7,0	+ 22,7
Architecture	32,6	0,3	- 7,6
Construction	11 682,1	90,4	- 12,1
Actions d'accompagnement et de soutien (2)	229,8	1,8	- 3,6
Total II	12 919,3	100,0	- 10,0

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

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

A. LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION

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

- l'inscription d'un abondement de 296,2 millions de francs destiné aux différents chapitres relatifs à la rémunération des personnels. Il doit permettre de couvrir les augmentations de salaires dues à divers titres : mise en oeuvre de la troisième tranche d'application du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique, financement de la revalorisation des rémunérations publiques prévue en 1991 et augmentations prévisibles des diverses rémunérations des personnels à statut spécifique et des vacances.

- la suppression nette de 1 645 emplois. Ce solde est acquis pour l'essentiel par la mise en oeuvre de deux mesures : la poursuite du transfert d'emplois du budget de l'Equipement, du Logement, des Transports et de l'Espace - section I : Urbanisme, Logement et services communs au budget de l'Environnement concerne 446 emplois. Ensuite, l'adaptation des effectifs aux besoins justifie la suppression pure et simple de 1 010 emplois.

- le transfert sur la section I - Urbanisme, Logement et services communs des crédits de fonctionnement inscrits précédemment sur la section II - Transports Intérieurs du budget de l'Equipement, du Logement, des Transports et de l'Espace pour tenir compte de la nature réelle de la dépense ainsi que le transfert sur le budget de ce ministère (section services communs), pour les locaux qu'il occupe, des crédits d'entretien des cités administratives précédemment gérés par les services financiers (+ 119,5 millions de francs).

B. L'URBANISME ET LES PAYSAGES

La progression apparente des crédits relevant de cette action est très importante tant en dépenses ordinaires et crédits de paiement (+ 70 %) qu'en autorisations de programme (+ 23 %). Le renforcement des moyens mis à la disposition de la politique de la ville est assuré par :

- la multiplication par près de six des crédits de paiement (57,8 millions de francs contre 10,1 millions) et par près de dix des autorisations de programme (87,3 millions de francs contre 9 millions) inscrits sur la ligne 55-21/90 "Acquisitions foncières". Ces abondements doivent permettre à l'Etat de jouer un rôle actif dans le domaine de la politique foncière, en conformité, notamment, avec les prescriptions de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation sur la ville.

- le regroupement sur le budget de l'urbanisme des moyens destinés au développement social des quartiers qui figuraient auparavant en loi de finances initiale sur les budgets de la Culture, de l'Education nationale, de la Jeunesse et des sports, de l'Artisanat et du Commerce, de la Justice, des Affaires sociales et de l'Intégration, du Travail, de l'Emploi et de la formation professionnelle (264,6 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 175,4 millions de francs en autorisations de programme).

- la création d'une ligne nouvelle, dotée d'un crédit de 120 millions de francs, destiné à la mise en place des projets de service public de quartier.

- une progression de près de 20 % des crédits de paiement du Fonds social urbain qui atteignent ainsi, en 1992, 290,1 millions de francs. Les autorisations de programme inscrites sur cette ligne passent, en revanche, de 407 millions de francs à 342 millions, en baisse de 16 %.

Toutefois, hors politique de la ville, les dépenses d'investissement et les subventions de l'Etat relatives à l'action urbanisme et paysage diminuent de 7 % en crédits de paiement et de 5,7 % en autorisations de programme.

C. L'ARCHITECTURE

La quasi stabilité des crédits affecté à l'architecture résulte des effets croisés des mesures mises en oeuvre dans le cadre de la réforme de l'enseignement de l'architecture.

Elles comprennent un ajustement des crédits pour couvrir en 1992 les besoins d'encadrement supplémentaires dus à l'augmentation du nombre d'étudiants, consécutivement à la création de nouvelles formations de 3ème cycle et à la diversification des enseignements. Cet ajustement est exactement compensé par une réduction des besoins en crédits de vacations correspondant à l'accroissement de la durée de service des enseignants.

Les crédits consacrés aux bourses de l'enseignement de l'architecture progressent en outre de 26,3 % pour tenir compte notamment de l'évolution des effectifs.

Les autorisations de programme pour les investissements immobiliers relatifs aux écoles d'architecture sont reconduites en 1992 pour le même montant qu'en 1991 (27 millions de francs).

D. LA CONSTRUCTION

La très forte contraction -près de 6,6 milliards de francs- des dotations consacrées à l'aide à la construction recouvre, et même dépasse la diminution de crédits qui affecte le budget de l'Urbanisme, Logement et services communs. Elle comprend deux volets :

- La contribution de l'Etat au financement des aides à la personne est amputée de 3.295 millions de francs. Cette somme est le solde d'un ensemble d'opérations aux effets croisés :

- l'ajustement de la contribution de l'Etat au fonds national d'aide au logement résultant de la majoration de la cotisation des employeurs au fonds national d'aide au logement (loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 portant diverses mesures d'ordre économique et financier) représente une première économie de l'ordre de 2,7 milliards de francs en 1992.

- une mesure nouvelle de 420 millions de francs est nécessaire pour permettre l'extension de l'allocation de logement social aux personnes occupant un logement dans les communes situées dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants (article 88 du présent projet de loi de finances initiale).

- la prise en compte de l'évolution tendancielle des prestations avant actualisation du barème permet à l'Etat de réduire le montant de sa contribution au fonds national de l'habitation de 1,55 milliard de francs.

- l'actualisation du barème des aides (allocation de logement sociale et aide personnalisée au logement) et l'adaptation de ses caractéristiques se traduisent par un abondement de la dotation de l'ordre de 535 millions de francs.

N. B. : Le fonds national d'aide au logement verse les allocations de logement sociales (ALS) ; le fonds national de l'habitation verse l'aide personnalisée au logement (APL).

- Les crédits de paiement affectés aux aides à la pierre subissent une contraction pour un montant à peu près identique : 3.292 millions de francs. En outre, la baisse des autorisations de paiement -1,6 milliard de francs- continue de toucher le coeur même du dispositif :

- la chute de 40.000 à 30.000 du nombre programmé des prêts à l'accession à la propriété (PAP) se traduit par une diminution

de 42 % des autorisations de programme qui doivent s'élever en 1992 à 1,2 milliard de francs après être passées sous la barre des 2 milliards en loi de finances initiale pour 1991.

- la très légère diminution du montant des autorisations de programme destinées au financement des aides au logement locatif social - la dotation est ramenée à 5,9 milliards de francs après 6,1 milliards en 1991 - n'affecte pas la reconduction du programme physique des deux années précédentes, soit 75.000 prêts locatifs aidés (dont 10.000 prêts d'insertion) et 200.000 logements bénéficiaires de la PALULOS (prime à l'amélioration de logements à usage locatif et social).

Le fascicule budgétaire ne propose aucun chiffrage de l'abondement prévu à cette ligne en 1992 grâce à l'affectation des crédits provenant du fonds de concours "Produit de la rémunération des fonds déposés à la Caisse des dépôts et consignations sur le livret A-HLM".

- la subvention d'investissement à l'Agence Nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) subit un recul de plus de 19 % et s'établit ainsi à moins de 1,6 milliard de francs.

- les primes à l'amélioration de l'habitat (PAH) sont affectées par une contraction de même proportion, soit un montant d'autorisations de programme de 388 millions de francs en 1992.

- la baisse des autorisations de programme inscrites au chapitre des aides au logement dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte atteint 10,8 %. La dotation sera à peine supérieure à 1 milliard de francs en 1992.

Le chapitre relatif au réaménagement des prêts aidés pour l'accession à la propriété, en revanche, bénéficie d'une stabilité de ses autorisations de programme et crédits de paiement (1.440 millions de francs).

E. LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SOUTIEN

La diminution des crédits relatifs à cette action, tant en dépenses ordinaires et crédits de paiement (- 1,8 %) qu'en autorisations de programme (- 3,6 %) résulte de deux mouvements croisés :

- une hausse de 2 % des subventions de fonctionnement et de 14 % des subventions d'équipement (crédits de paiement)

allouées à l'Institut géographique national. Les autorisations de programme relatives aux subventions d'équipement s'élèvent à 45,7 millions de francs en 1992, en progression de près de 7 %.

- une contraction de plus de 16 % des crédits de paiement destinés à la recherche (142,7 millions de francs contre 170,1 millions en 1991). Dans ce domaine, les autorisations de programme chutent également de 5,4 %.

III. LA GESTION DES DOTATIONS EN 1990 ET 1991

Le présent paragraphe n'aurait pu être rédigé sans l'aide précieuse apportée à votre rapporteur par la Cour des comptes qui a bien voulu lui transmettre la note qu'elle a rédigée, en 1991, sur l'exécution du budget pour 1990 de l'Urbanisme, du Logement et des services communs. La plupart des remarques figurant dans les pages qui suivent sont directement inspirées de cette note, seule source d'information dont ait disposé votre Commission des finances pour évaluer la qualité de la gestion des crédits inscrits à ce budget.

Aucune réponse, en effet, n'avait été apportée à la date d'achèvement de la rédaction du présent rapport aux deux questions très précises posées par votre rapporteur, relatives, pour la première, aux modifications apportées en cours d'exercice aux dotations inscrites en loi de finances initiale et, pour la seconde, aux conditions d'utilisation de ces dotations au cours de l'exercice 1990.

A. LA GESTION DES CREDITS DE 1990

1. Analyse des mouvements ayant affecté les crédits

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

En 1990, d'autres types de mouvements (décret d'avance, loi de finances rectificative) ont également joué un rôle non négligeable dans le maintien de cette tendance.

a) Les modifications du montant des crédits

• **Les reports**

Les crédits reportés de la gestion 1989 sur la gestion 1990 se sont élevés à 1.568 millions de francs et sont en nette diminution par rapport aux exercices précédents. En effet, les reports de 1988 sur 1989 s'élevaient à 2.775 millions de francs et ceux de 1987 à 1988 à 5.131 millions de francs.

Cette importante amélioration s'explique, en partie, par l'achèvement quasi-complet de l'opération de déménagement du ministère de l'Équipement sur le site de la Défense. Toutefois, sur le chapitre 57-91 "Équipement immobilier de services", si les reports des années précédentes ont été en partie consommés en 1989, 313 millions de francs ont été reportés sur la gestion 1990, soit le quart des crédits nets disponibles en 1989.

De même, au titre VI, les reports relatifs aux aides au logement restent d'un niveau important sur certains chapitres, même s'ils diminuent par rapport aux dotations :

- le chapitre 65-48 "Construction et amélioration de l'habitat" et 65-44 (ligne budgétaire unique regroupant les aides à la pierre pour l'outre-mer) bénéficient de reports en nette diminution mais représentant toutefois 842 millions de francs.

- le chapitre 67-10 "Développement social urbain", en revanche, a bénéficié d'un report de 103 millions de francs au lieu de 63 millions de francs en 1989. Cette augmentation du niveau des reports est certainement à rapprocher, comme le signale la Cour des comptes, de l'ouverture d'un crédit de 50 millions de francs par décret d'avance en 1988.

De la même façon, le total des autorisations de programme disponibles sur l'exercice antérieur est en forte baisse : 1.473,74 millions de francs, contre 3.709 millions de francs en 1989 et 6.878 millions de francs en 1988. Toutefois, comme les années précédentes, les trois-quarts de ces reports sont imputables au chapitre 65-48 "Construction et amélioration de l'habitat".

• **Décret d'avance et loi de finances rectificative**

* Le décret n° 90-861 du 27 septembre 1990 portant ouverture de crédits à titre d'avance a ouvert 477 millions de francs d'autorisations de programme sur deux chapitres :

- au chapitre 65-44 (logement en outre-mer), 77 millions de francs d'autorisations de programme ont été ouverts et 30 millions de francs de crédits de paiement, (soit 7,7 % des dotations initiales en autorisations de programme). Cet abondement a été rendu nécessaire par les destructions occasionnées par le cyclone "Hugo",

- au chapitre 65-48 "Construction et amélioration de l'habitat", 400 millions de francs d'autorisations de programme ont été ouverts afin de pouvoir assurer le financement du programme prévu sur la ligne fongible, soit 75.000 PLA et 200.000 PALULOS.

En effet, le décret n° 90-213 du 9 mars 1990 a prévu que les fonds déposés par les organismes de HLM sur le livret A seraient affectés au financement du logement social.

Le produit de la rémunération de ces fonds a été assimilé, par le décret n° 90-823 du 20 septembre 1990 à un fonds de concours et affecté au budget du logement (chapitre 65-48, comme l'indique l'arrêté du même jour).

Toutefois, pour l'année 1990, le montant des dépôts qui s'est tout de suite révélé sensiblement inférieur à la prévision initiale et la mise en place tardive du nouveau régime à compter du 15 mars 1990 ont conduit, pour couvrir les besoins de l'année, à compléter le fonds de concours (attendu à hauteur de 300 millions de francs) par 400 millions de francs ouverts par décret d'avances.

120 millions de francs ont également été ouverts sur ce même chapitre en crédits de paiement. Cette dotation supplémentaire inutile a été reportée à l'exercice suivant, l'article correspondant à la ligne fongible présentant un report de 932 millions de francs à la fin de l'exercice 1990.

* La loi de finances rectificative n° 90-1169 du 29 décembre 1990 a ouvert 266 millions de francs d'autorisations de programme supplémentaires.

Sur le chapitre 65-48 "Construction et amélioration de l'habitat", article 20 "Prêts aidés à l'accession à la propriété", 200 millions de francs en autorisations de programme (sans crédits de paiement) ont été ouverts pour tenir compte de l'augmentation du taux de la subvention. Celui-ci est, en effet, passé, en 1990, de 10,46 % à 11,65 %, compte tenu du fait que le coût de la ressource

prévisionnelle (c'est-à-dire le niveau du taux d'intérêt) a atteint, en cours d'exercice 11,3 %, au lieu de 10 %, taux qui avait été retenu comme paramètre pour le calcul de la dotation lors de l'établissement de la loi de finances initiale (1).

• Les annulations de crédits

Par arrêtés des 30 mars 1990, 27 septembre 1990 et 19 novembre 1990 ont été annulés 375 millions de francs de crédits de paiement et de dépenses ordinaires.

La loi de finances rectificative a notamment été gagée par une annulation de 260 millions de francs qui a affecté les dotations aux aides à la personne inscrites au chapitre 46-40 "Contributions de l'Etat au financement des aides à la personne".

En autorisations de programme, la plus grosse annulation a concerné le chapitre 65-49 (réaménagement des PAP), pourtant présenté à maintes reprises par le gouvernement comme devant progresser à un rythme accéléré au fil des ans. Ce chapitre s'est, en effet, vu retirer 2,2 % de ses autorisations de programme (soit 18,4 millions de francs). Ainsi que le note la Cour des comptes, cette annulation a peu de signification, puisque ces autorisations de programme sont ouvertes "pour ordre" et ne sont utilisées que lorsque les crédits de paiement correspondants sont transférés en fin d'exercice au budget des charges communes. Or, l'ensemble des crédits PAP transférés au chapitre 44-91 a encore excédé les dépenses réelles relatives à la mesure ; les autorisations de programme utilisées étaient donc excédentaires.

• Les rattachements par voie de fonds de concours

Les fonds de concours rattachés au budget de l'Urbanisme, Logement et services communs s'élèvent, en 1990, à 1.946,8 millions de francs, dont 1,942,5 millions de francs pour le titre III.

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, 300 millions de francs auraient dû être rattachés sur le titre VI, au chapitre 65-48, pour venir abonder les dotations de la ligne fongible. Ce montant, dégagé par le produit de la rémunération de l'excédent de trésorerie des organismes de HLM placée sur livret A, n'a toutefois pas pu être rattaché en temps utile au budget ouvert en 1990.

En conséquence, le ministère du logement a dû procéder à une opération de relais de trésorerie en attendant de pouvoir régulariser la situation en 1991. Ainsi, ont été mobilisés 168 millions

(1) Les règles présidant au calcul des dotations (autorisations de programme et crédits de paiement) afférentes aux subventions PAP sont explicitées en détail dans le rapport pour le budget de 1991, pages 57 et 58.

de francs provenant de l'article 01 et 132 millions de francs déjà inscrits à l'article 10. La première dotation correspondait à des autorisations de programme destinées à financer les anciennes aides à la pierre et restées sans utilisation depuis l'exercice 1988. La seconde dotation représentait une partie de la "réserve nationale" qui n'est pas déconcentrée aux échelons locaux en début d'exercice et qui est affectée, en temps normal, à des opérations PLA hors norme ou au financement de "coups de pouce" pour certains montages financiers délicats à boucler.

Sur la base du décret du 20 septembre 1990, créant le fonds de concours, la Caisse des dépôts a procédé à deux versements en 1991 :

- au titre de la période du 15 mars au 30 septembre 1990, 204,3 millions de francs rattachés par arrêté du 27 février 1991,

- au titre de la période du 1er octobre au 31 décembre 1990, 137,7 millions de francs rattachés par arrêté du 29 juillet 1991.

Sur ce total, 300 millions de francs sont venus en régularisation et ont permis de mettre fin au relais de trésorerie signalé plus haut, et 42 millions de francs sont disponibles sur l'exercice 1991.

Votre rapporteur tient à indiquer, à ce point de son exposé, que la situation constatée en 1991 témoigne d'une meilleure gestion des dates de rattachement au budget des dotations disponibles sur le fonds de concours "Produit de la rémunération des fonds déposés à la Caisse des dépôts et consignations sur le livret A-HLM". En effet, le produit de 400 millions de francs attendus en 1991 (100 millions de francs environ par trimestre) devrait bien être affecté en totalité, en cours d'exercice, au chapitre 65-48 du budget de l'Urbanisme-Logement.

Ainsi, la Caisse des dépôts et consignations a-t-elle déjà versé, au titre des deux premiers trimestres de 1991, un premier abondement de 239,2 millions de francs (arrêté du 30 octobre 1991). Le produit obtenu au 3e trimestre, soit 137 millions de francs environ, doit être versé d'ici la fin de l'exercice. Une seule incertitude subsiste, celle de la date de rattachement du produit obtenu au dernier trimestre du présent exercice.

La situation devrait donc être tout à fait régularisée au cours du prochain exercice et laisser apparaître un très léger rééquilibrage des rattachements par voie de fonds de concours au profit des chapitres de dépenses en capital.

Principaux fonds de concours rattachés au budget de l'urbanisme, logement, services communs pour l'exercice 1990

(en millions de francs)

Code, libellé et bases juridiques du fonds de concours	Montant des rattachements définitifs au titre de 1990	Effectifs rémunérés sur crédits rattachés par voie de fonds de concours
23.2.6.311 Contribution des départements aux dépenses de personnels des services extérieurs (loi du 15 octobre 1940, décret du 26 décembre 1940 et arrêté du 10 mars 1987)	635,4	5 067
23.2.6.358 Contributions des départements aux dépenses du personnel ouvrier des parcs et ateliers (décret n° 81-1222 du 30 décembre 1981, modifié, article 1-1 et arrêté du 19 août 1982)	496,4	3 731
23.2.6.501 Remboursement par des tiers des travaux effectués par les centres d'études techniques de l'équipement et les laboratoires régionaux des Ponts et Chaussées de la région parisienne (décret n° 82-230 du 9 mars 1982 et arrêté du 19 février 1985)	526,4	-
Autres	288,6	74
Total	1.946,8	8 872

S'agissant de l'origine des financements sur le total des fonds de concours rattachés à l'exercice 1990, 1130 millions de francs, soit près des trois cinquièmes du total, ont été versés par les départements pour leur contribution aux dépenses de personnel des services extérieurs.

Toutefois, ainsi que le note la Cour, en ce qui concerne le fonds de concours n° 23.2.6.358, la réforme intervenue pour la gestion des personnels des parcs et ateliers, avec la création d'un compte de commerce n° 904-21 "Opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement", devrait, à terme, supprimer cette forme de contribution forfaitaire, la remplaçant par le paiement par les collectivités des prestations qu'elles reçoivent, le

chapitre 31-93 continuant à rémunérer les personnels et recevant des rétablissements de crédits.

Le compte de commerce a été mis en place de façon expérimentale sur 11 départements en 1990, avec un découvert autorisé de 150 millions de francs. Il a enregistré des recettes pour 438 millions de francs et des dépenses pour 428 millions, les dépenses de personnel s'élevant à 135 millions de francs.

Cette expérimentation a donc causé en 1990 une baisse des rattachements, les départements y participant ne versant plus de fonds de concours.

Pour ce qui est de la destination des fonds dégagés, une grande partie permet de financer les dépenses de personnels du ministère de l'Équipement ; 559 millions de francs ont ainsi été imputés sur le chapitre 31-90 "Rémunérations du personnel" et 496 millions de francs sur le chapitre 31-93 "Personnel rémunéré sur une base autre que celle de la fonction publique".

Le versement de ces fonds découle, pour le premier, de l'application du décret du 26 décembre 1940 relatif au personnel des services extérieurs (fonds 23.2.6.311), et pour le second, des contributions départementales aux dépenses de personnel ouvrier des parcs et ateliers (fonds 23.2.6.358).

Depuis plusieurs années, toutefois, ainsi que le note la Cour, ces fonds de concours font l'objet de difficultés de recouvrement, soit que les départements contestent leur indice de progression, aligné sur celui de la dotation globale de fonctionnement (+ 2,5 % en 1990), soit qu'ils entendent protester contre les réductions d'effectifs intervenues dans les services extérieurs, dont il est vrai qu'elles ont été très variables selon les départements.

b) Les modifications dans la répartition des crédits

Les crédits ont été diminués, en 1990, de 14,9 milliards de francs, après 17,1 milliards de francs en 1989, ce qui représente le quart des dotations initiales. Toutefois, le pourcentage des sommes annulées par mouvement de répartition, virement ou transfert, continue de décroître, puisqu'en 1989 ces annulations représentaient 30 % des dotations initiales et 33 % en 1988. L'essentiel de cette diminution est dû, comme chaque année, aux transferts.

• Les mouvements de répartition

Le plus important mouvement de répartition est lié au système de la créance de proratisation. En effet, le montant du revenu du minimum d'insertion (RMI) est plafonné, dans les départements et territoires d'outre-mer, à 80 % de son montant en métropole. La partie non distribuée en RMI, soit 20 % de l'enveloppe prévue à ce titre, est appelé "créance de proratisation" et est affecté sous une autre forme au financement de programmes sociaux pour l'outre-mer. Pour l'essentiel, le reliquat ainsi dégagé va aux chapitres des aides au logement.

En conséquence, le budget des charges communes a effectué une répartition d'un montant de 240,4 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement en provenance du chapitre 46-01 "Actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du Revenu minimum d'insertion dans les DOM". Le chapitre 65-44 (logement dans les DOM) a ainsi bénéficié d'une ouverture en autorisations de programme et crédits de paiement de 188 millions de francs, le chapitre 65-48 de 40 millions de francs au titre de la résorption de l'habitat insalubre (RHI) et le chapitre 67-10 de 109 millions de francs.

• Les transferts de crédits

Le solde des transferts est, comme chaque année, négatif ; l'essentiel de ces mouvements est effectué traditionnellement depuis un petit nombre de chapitres, toujours les mêmes, et porte sur les montants suivants :

- 4.401 millions de francs au titre de la participation aux dépenses du fonds spécial des ouvriers de l'Etat et aux charges des pensions des fonctionnaires (chapitre 32-92 et chapitre 32-97) ;
- 11.260 millions de francs au titre des bonifications et subventions relatives à certaines aides à la construction et au titre des primes à l'amélioration de l'habitat (le transfert est réalisé des chapitres 65-41, 65-44, 65-48 et 65-49 du budget de l'Urbanisme, Logement, services commune au chapitre 44-91 du budget des charges communes).

Sur ce dernier point, la Cour des comptes indique qu'en 1990, 2.304 millions de francs ont encore été transférés sans être imputés sur des articles correspondants aux mesures que sont destinées à financer les articles d'imputation des crédits annulés. Cet

excédent a servi à financer, pour 1.753 millions de francs, des primes d'épargne logement, le surplus étant annulé.

L'écart est, comme les années précédentes, particulièrement important sur les Prêts aidés à l'accession à la propriété, puisque le montant des crédits transférés excède de 2.873 millions de francs (31 % du montant du transfert) le montant des bonifications versées par le budget des charges communes.

Ainsi que le note, chaque année, la Cour des comptes, de tels écarts dans les montants transférés ont pour inconvénient majeur d'occulter le coût réel des diverses mesures d'aide à la pierre, qui sont l'objet de débats multiples et répétés, tant au sein de l'administration qu'au Parlement lors du vote des lois de finances.

2. Présentation de la consommation des crédits

En dépenses ordinaires et crédits de paiement, le taux de consommation atteint, en 1990, 92,9 % après 95 % en 1989 et 88,5 % en 1988.

Comme presque chaque année, le titre IV (qui comprend la participation de l'Etat au financement des aides à la personne) voit son taux de consommation rester proche du maximum (99,9 %). Pour le reste, les difficultés se sont concentrées sur les dépenses en capital :

- le titre V représente un cas de sous-consommation chronique. En 1990, en effet, seuls 51,9 % des crédits disponibles ont été dépensés contre 71 % en 1989. Le ministère de l'Equipement invoque, à ce sujet, comme toutes les années précédentes le retard pris par les différents programmes immobiliers.

- le titre VI présente également deux cas particuliers de sous-consommation :

• les difficultés se concentrent tout d'abord sur certaines lignes du chapitre 65-48 relatif aux aides à la pierre. L'article 02 "Amélioration de la qualité du service dans le logement social" (1) a été, comme chaque année, abondé par virement interne à partir de la ligne fongible, mais n'a consommé que 202 millions de francs, sur 533

(1) Il s'agit de crédits prévus dans le cadre du plan pour le logement social lancé par le gouvernement en 1988. Leur mise en oeuvre permet de financer des actions d'amélioration de la qualité du service en I.L.M. (c'est la "petite amélioration", celle qui ne donne pas lieu à conventionnement) ainsi que des études destinées à la réflexion sur la modernisation de la prestation offerte par les I.L.M.

millions disponibles. Votre rapporteur se demande comment il se fait qu'une telle situation n'ait pas été apurée par des annulations pures et simples alors que la consommation constatée sur cette ligne n'a jamais dépassé 234 millions de francs (en 1988) et se situe plutôt autour de 200 millions de francs.

De même, sur l'article 03 (logements locatifs d'insertion), également abondé par virement interne à partir de la ligne fongible, 25 millions de francs seulement ont été payés alors que 250 millions étaient disponibles. Cette situation s'explique toutefois par le très faible taux d'engagement constaté sur les PLA d'insertion lors de l'année du lancement de ce nouveau produit.

Enfin et surtout, sur l'article 10 (ligne fongible PLA/PALULOS) 3.230 millions de francs seulement ont été consommés, alors que 4.162 millions étaient disponibles.

Cette sous-consommation provient, selon la direction de la construction, des blocages imposés, en cours d'exercice, par le ministère des finances dans le cadre des opérations de régulation budgétaire qu'il mène régulièrement. Certaines dépenses n'ont donc pas pu être ordonnancées en temps utile alors que les crédits étaient disponibles et que les emplois existaient.

Ainsi que le note la Cour "il est paradoxal que ce chapitre, dont les ouvertures de crédits sont souvent l'enjeu de débats nationaux, n'ait pas réussi à dépenser l'ensemble des aides qui sont inscrites dans sa nomenclature".

• Le taux de consommation des dépenses du chapitre 67-10 "Fonds social urbain" progresse à petits pas, pourrait-on dire passant, brillante performance (!), de 37 % en 1988 à 42 % en 1989 et même 59 % en 1990. En fin d'exercice, 108 millions de francs restaient néanmoins sans emploi sur ce chapitre, contre 93 millions de francs en 1989.

Par ailleurs, en 1990, ont été utilisés 14.051 millions d'autorisations de programme, soit 89 % des autorisations de programme disponibles. Ce taux de consommation est équivalent à celui de 1989 (89,2 %) et confirme une nette amélioration par rapport aux exercices précédents. Les problèmes se situent à deux endroits en particuliers :

• les autorisations de programme du titre V n'ont été utilisées qu'à hauteur de 58 %, ce qui est en léger progrès par rapport à 1989 (54 %) mais représente une nette dégradation par rapport à 1988 (71,8 %). Ainsi que le note la Cour, le faible taux d'utilisation des autorisations de programme du titre V provient, comme l'année passé, du retard avec lequel les autorisations de programme inscrites,

principalement en loi de finances rectificative, sur le chapitre 57-91 "Equipement immobilier des services" sont utilisées. Ainsi ce chapitre, qui disposait de 489 millions de francs, n'en a utilisé que 207 millions en cours d'exercice,

- la ligne "Prêts aidés d'accession à la propriété" sur le chapitre 65 48 "Construction et amélioration de l'habitat" laisse apparaître un t. ux de consommation de 68 % seulement, soit 2.066 millions de francs consommés sur un total de 3.000 millions de francs disponibles.

Dans ce cas précis, toutefois, la sous-consommation n'est qu'apparente. En effet, la dotation de 2.066 millions correspond au montant des engagements nécessaires pour financer le programme finalement arrêté pour 1990, soit 38.174 prêts, mais avec un taux de subvention fixé à 10,46 %. Le taux réel de subvention (18,36 %) n'a pu être établi qu'a posteriori, à la fin du premier trimestre de 1991, une fois connu le coût réel de la ressource prélevée par le Crédit foncier de France sur le marché obligataire. Une correction est donc intervenue dans le courant de l'exercice 1991 ; le report de 934 millions de francs a été intégralement affecté au financement de cette créance. Rappelons qu'une dotation supplémentaire de 200 millions de francs, entièrement consommée, avait été affectée en loi de finances rectificative, à la ligne PAP pour tenir compte de la hausse du coût de la ressource.

B. LA GESTION DES CREDITS DE 1991

a) Les reports de l'exercice 1990 sur l'exercice 1991

Les reports en dépenses ordinaires et crédits de paiement atteignent, en 1990 (reports sur l'exercice 1991), 2.362,6 millions de francs au lieu de 1.568 millions de francs à la fin de l'exercice 1989. Il ressort des lignes qui précèdent que cette nette dégradation dans la qualité de gestion des crédits de l'Urbanisme, Logement et services communs est essentiellement imputable à quelques lignes en nombre réduit :

- les reports du titre V atteignent 428 millions de francs, dont 336 millions de francs sur les chapitres 57-91 et 57-92 qui ont vocation à financer les équipements immobiliers de l'Etat,

- les reports du titre VI (1.933 millions de francs) sont essentiellement concentrés sur le chapitre des aides à la pierre (65-48) avec 1.634 millions de francs reportés. A l'intérieur de cet ensemble,

c'est la ligne fongible (PLA/PALULOS) qui présente le plus gros report : 932 millions de francs.

Toutefois, les instructions du ministère du budget précisent, cette année, que les reports de la gestion 1991 sur 1992, pour les chapitres concernés, ne sauraient être inférieurs à ceux constatés entre 1990 et 1991.

De fait, 1.986 millions de francs, parmi lesquels la totalité des reports constatés sur le chapitre 65-48, sont considérés comme gelés, en 1991, soit 83 % des reports de dépenses en capital.

Cette mesure d'économie conduit en réalité les services à ne pas pouvoir dépenser les crédits reportés et à les reconduire. Il ne peut s'agir en aucun cas d'une mesure de saine gestion de finances publiques. De telles pratiques, bien au contraire, occultent le montant réel des crédits disponibles et égarent le Parlement sur la portée réelle de son vote.

Les autorisations de programme utilisées s'élèvent, pour leur part, à 1.733 millions de francs au lieu de 1.473,7 millions de francs à la fin de l'exercice 1989. C'est, en fait, le chapitre 65-48, dont le solde augmente de 467 millions de francs, qui est la cause principale de cette évolution.

Toutefois, votre rapporteur a déjà indiqué plus haut ce qu'il fallait penser de cette évolution en apparence défavorable. En cas de hausse des taux de la ressource obligataire, les dotations inscrites sur la ligne PAP au titre du programme physique d'une année sont, de fait, réparties sur deux exercices, les reports sur le second exercice permettant d'ajuster le montant des autorisations de programme au niveau exigé par le coût réel, connu a posteriori, de la ressource.

b) Particularités des mouvements de crédit en 1991

L'arrêté d'annulation du 9 mars 1991 a permis d'annuler 938,5 millions de francs d'autorisations de programme (soit 6,5 % des dotations votées en loi de finances initiale) et 2.125,9 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement (soit 3,5 % des dotations votées en loi de finances initiale).

Ces annulations, qui affectent, en apparence, une faible part du montant global du budget voté voici un an se concentrent, pour l'essentiel sur trois chapitres :

- le chapitre 46-40 "Contribution de l'Etat au financement des aides à la personne" est amputé de 6,4 % de ses dépenses ordinaires, soit 1.375,5 millions de francs.

En réalité, cette annulation s'impute en totalité sur la ligne "Contribution de l'Etat au Fonds national de l'habitation" et concerne donc le financement de l'aide personnalisée au logement. Elle correspond ainsi à une économie de constatation : le nombre de bénéficiaires de l'aide devrait être, en effet, moindre que prévu, vraisemblablement en raison des gains de pouvoir d'achat constatés en 1990.

Ce mouvement négatif fait, en quelque sorte, l'objet d'une régularisation en loi de finances initiale pour 1992, avec l'inscription sur la ligne FNH (financement de l'APL) d'une mesure nouvelle négative de 1.550 millions de francs au titre des ajustements rendus nécessaires eu égard à l'évolution tendancielle de la prestation avant actualisation du barème. En d'autres termes, le nombre des bénéficiaires diminue du fait de l'accroissement des sorties "par le haut" (1),

- le chapitre 65-48 "Construction et amélioration de l'habitat" est également particulièrement frappé : il perd près de 7 % de ses dotations en autorisations de programme (soit 742,3 millions de francs) et 3,2 % de ses crédits de paiement (soit 495,5 millions de francs). Le contenu de l'annulation se décompose comme suit :

- 80 millions de francs sont annulés en autorisations de programme sur la ligne "Amélioration de la qualité de service dans le logement social". La dotation passe donc de 280 millions de francs, après virement interne depuis la ligne fongible, à 200 millions de francs, somme qui correspond à peu près aux crédits qu'il est prévu d'utiliser dans le cadre de l'action définie par l'intitulé de l'article.

Votre rapporteur approuve cette contraction de bon sens.

- les crédits alloués à la résorption de l'habitat insalubre (la R.II) et à la rénovation de logements dans le secteur privé (primes à l'amélioration de l'habitat pour les propriétaires occupants et subventions de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat dans le secteur locatif privé) font l'objet d'une réduction forfaitaire de 10 % touchant aussi bien leurs autorisations de programme que leurs crédits de paiement.

De telles coupes sombres sont insupportables alors que la demande en ce domaine reste très forte et que les crédits inscrits en loi de finances initiale sur ces lignes sont généralement considérés comme insuffisants pour la satisfaire.

(1) Ce sujet est en particulier évoqué dans le présent rapport au chapitre II consacré au logement.

• 403,8 millions de francs en autorisations de programme et 402,7 millions de francs en crédits de paiement ont été annulés sur la ligne fongible PLA-PALULOS en prévision de l'abondement attendu en cours d'année, pour un montant similaire, grâce au rattachement sur cette ligne par voie de fonds de concours, du produit de la rémunération de la trésorerie déposée par les HLM sur le livret A-HLM auprès de la Caisse des dépôts et consignations (voir supra).

Cette manipulation budgétaire signifie en réalité que la dotation votée l'an passé, en loi de finances initiale, était volontairement surévaluée de 400 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement. La direction de la construction savait, en effet au mois de septembre 1990 déjà que le rendement de la trésorerie des HLM placée sur livret A oscillait autour de 400 millions de francs en année pleine.

Une telle pratique n'est pas conforme à l'exigence de transparence des finances publiques et tend à majorer indûment l'effort budgétaire supposé de l'Etat en matière de logement. Or, ainsi que le souligne la Cour des comptes, la présentation de ces crédits en particulier exige le plus grand sérieux s'agissant de sommes dont l'utilisation fait aujourd'hui l'enjeu d'un débat national.

- enfin, on pourrait en dire autant de l'annulation qui frappe 10 % des dotations inscrites en autorisations de programme et en crédits de paiement au chapitre 65-49 "Réaménagement des prêts aidés pour l'accession à la propriété", soit 144 millions de francs supprimés.

Comment se fait-il qu'un chapitre présenté comme devant connaître une croissance vigoureuse au fil des ans subisse une telle avanie en début de parcours ? Cela voudrait-il dire que ce réaménagement, si coûteux aux dires du ministère des finances, n'est peut-être pas le puits sans fond que l'on avait imaginé un temps.

Rappelons qu'en 1990, ce chapitre avait déjà été affecté par un mouvement d'annulation et que les dotations transférées vers le budget des charges communes avaient été utilisées en partie à autre chose qu'au financement du réaménagement de la dette PAP.

Rappelons également que le chapitre 65-49 avait été créé en 1989 à des fins purement démonstratives pour exhiber le coût supposé intolérable de la gestion du produit PAP. Votre rapporteur ne peut s'empêcher de penser que la démonstration, en la matière, est en train de tourner au fiasco.

c) Les dotations prévues en 1992 pour les lignes PAP et PLA au regard de l'expérience passée

Les dotations prévues par le projet de loi de finances pour 1992 au chapitre 65-48 appellent deux observations touchant l'évaluation retenue pour la ligne PAP et celle retenue pour la ligne fongible PLA-PALULOS :

- votre rapporteur constate qu'en 1992, le programme budgété initialement prévu pour les prêts aidés d'accession à la propriété a été réduit de 25 % (30.000 PAP au lieu de 40.000 en 1991) alors que la dotation destinée à le financer subissait une baisse drastique de 42 % (1.119 millions de francs en 1992 contre 1.932 millions en loi de finances initiale pour 1991);

Cette baisse s'explique par une anticipation d'un coût moindre de la ressource obligatoire appelée à financer les PAP en 1992. L'hypothèse retenue pour le coût de la ressource est, en effet, un taux d'intérêt moyen de 10,3 %. Toutefois, le taux d'autorisation de programme retenu en conséquence -8,49 %- paraît curieusement bien faible en comparaison des taux initialement définis en loi de finances initiale pour 1990 (10,46 % avec un coût de la ressource évalué par le Trésor à 10 % exactement) et en loi de finances initiale pour 1991 (11,65 %).

Le relèvement au mois de janvier 1991 de 0,6 point du taux d'intérêt pratiqué sur les prêts PAP suffit-il à justifier cette importante baisse du taux de subvention ? Votre rapporteur rappelle, en effet, que les paramètres retenus en 1989 pour 1990 étaient un coût de la ressource évalué à 10 % tout rond (c'est-à-dire légèrement inférieur au taux retenu en 1991 pour 1992) et un taux de subvention de 10,46 %, au lieu de 8,49 % aujourd'hui, ce qui est tout de même nettement moins. La différence sera-t-elle véritablement comblée par l'apport supplémentaire demandé aux accédants sous forme d'intérêts ?

Il paraît donc d'ores et déjà évident que le montant retenu en autorisations de programme sera insuffisant pour assurer le financement prévu.

Le supplément annoncé en première lecture, à l'Assemblée nationale, de 5.000 PAP (le programme physique serait ainsi porté à 35.000 PAP) doit être alimenté grâce à un financement calculé par la mise en oeuvre des mêmes paramètres : un taux de subvention de 8,49 % soit, pour un prêt moyen budgété de 350.000 francs, une subvention égale à 29.715 francs. La dotation initialement prévue serait ainsi abondée à hauteur de 172 millions de francs en

autorisations de programme environ et de 43 millions de francs en crédits de paiement.

Le ministère des finances peut-il s'engager dès aujourd'hui à assurer le financement des 35.000 prêts attendus en permettant l'abondement à due concurrence du montant des autorisations de programme ?

• Enfin votre rapporteur voudrait avoir l'assurance que le montant des dotations inscrites sur la ligne fongible PLA-PALULOS dans le projet de loi de finances n'est pas, cette année encore, exagéré malgré la baisse relativement importante qui affecte aussi bien les autorisations de programme que les crédits de paiements.

Le financement des actions recouvertes par cette ligne nécessite, en effet, compte tenu des paramètres fournis par la direction de la construction, un crédit global de 6.150 millions de francs environ en autorisations de programme, soit 5.750 millions de francs de dotations budgétaires et 400 millions de rattachement par voie de fonds de concours (1). Or, il est prévu d'inscrire 5.899 millions de francs en 1992, soit environ 150 millions de francs en trop.

En revanche, le calcul de la dotation supplémentaire annoncée en première lecture à l'Assemblée nationale, soit 236 millions de francs environ en autorisations de programme et 83 millions de francs en crédits de paiement, permettra de financer exactement 5.000 PLA au taux de subvention annoncé.

Quant aux crédits de paiement, votre rapporteur constate que leur baisse ne recouvre pas exactement le montant des reports de 1990 sur 1991, gelés en 1991 et donc intégralement reportables sur 1992.

Il est rappelé que le montant total de ces reports de 1990 sur 1992 atteint pour les articles 01, 02, 03 et pour la ligne fongible 1.488 millions de francs alors que les crédits de paiement, avant rajout de 5.000 PLA supplémentaires, n'étaient amputés que de 820,2 millions de francs. Le programme physique prévu n'a pourtant pas subi une évolution telle qu'il justifie un disponible en crédits de paiement dépassant 7 milliards de francs (5.562 millions prévus en 1992 auxquels s'ajoutent 83 millions votés en supplément à l'Assemblée nationale et le report de 1990 évalué à 1.488 millions de francs : 7.133 millions de francs sont donc d'ores et déjà disponibles pour le prochain exercice).

(1)	65.000 PLA	à 47.287 F	= 3.073.655.000 F.
	Amélioration III.M		= 200.000.000 F.
	10.000 PLA d'insertion	à 41.120 F	= 411.200.000 F.
	200.000 primes PALULOS	à 12.336 F	= 2.467.200.000 F.
	Total		= 6.152.055.000 F.

CHAPITRE II

LOGEMENT : LE DÉSENGAGEMENT COÛTEUX ET DÉSORDONNÉ DE L'ÉTAT

Le logement social est présenté dans le projet de budget pour 1992, comme dans celui de 1991, comme une priorité. La réalité des chiffres prouve le contraire.

Pour le prochain exercice, la chute des crédits de la construction est de 6,5 milliards de francs, répartie pour moitié entre l'aide à la personne et l'aide à la pierre. L'ensemble a été maladroitement gagé par des débudgétisations malencontreuses et une vision assurément plus honnête des moyens réellement nécessaires pour accomplir un programme en stagnation.

Si, comme l'affirme le rapport Lebègue sur le financement du logement, la dépense publique en faveur du logement doit diminuer en francs constants à partir de 1992, c'est bien l'Etat qui en portera la responsabilité.

Il est temps de mettre un terme à une politique aveugle qui affirme des principes, mais n'est plus en mesure de les appliquer faute d'une adéquation de ses instruments aux réalités du moment. Les maux ont déjà fait, l'an passé, l'objet d'une présentation détaillée : le décloisonnement du marché de l'immobilier fragilise les réseaux spécialisés de financement du logement ; la hausse de la charge foncière érode l'efficacité de l'aide publique.

Le présent rapport n'a, cette année, d'autre ambition que de rappeler les points de blocage, ceux au sujet desquels une réflexion s'impose. Les solutions qu'il propose, dont beaucoup figurent dans le rapport Lebègue, supposent toutefois pour être mises en oeuvre que soit réglé le problème plus global de la dette publique. La dégradation des conditions d'exécution de la politique du logement participe, en effet, de la dégradation générale des finances publiques dans notre pays.

Les propositions de la majorité sénatoriale, sur ce sujet, sont connues. Votre commission des finances ne peut qu'espérer leur application dans un délai aussi rapide que possible.

I. VERS UN GRIPPAGE GENERALISE DES MECANISMES DE L'AIDE AU LOGEMENT

A. LES PROGRAMMES D'AIDE A LA PIERRE

1. Le programme affiché, en matière d'aides directes, pour 1992

Le programme physique des constructions neuves et des opérations de rénovation menées en secteur social qui seront, en 1992, bénéficiaires de subventions, de bonifications ou de primes de l'Etat, laisse apparaître une reconduction pure et simple du chiffre global déjà retenu en 1991, soit 105 000 logements neufs financés sur prêts aidés d'accession à la propriété (PAP) et sur prêts locatifs aidés (PLA) et 200 000 logements réhabilités grâce à la prime pour l'amélioration de logements à usage locatif social (PALULOS). A cet ensemble, il faut ajouter la prolongation, pour la troisième année consécutive du principe de la distribution de prêts locatifs aidés dits d'insertion qui sont accordés aux organismes sociaux pour l'achat de logements locatifs dans l'ancien, en l'échange de certaines obligations relatives aux ménages susceptibles de louer ces logements. La population visée est, en effet, très sociale. 10 000 PLA d'insertion sont prévus à nouveau pour 1992, comme en 1990 et en 1991.

L'étude de détail de l'ensemble des prêts destinés à la construction neuve (1) laisse percevoir, cette année encore, la poursuite du mouvement de rééquilibrage au profit des PLA et au détriment des PAP ; lorsque la discussion budgétaire s'est ouverte, toutefois, la tendance était encore plus marquée puisqu'il avait été prévu de ramener de 40 000 à 30 000 le nombre des prêts aidés d'accession à la propriété budgétés et de maintenir au niveau de 1991, à 65 000, le nombre des prêts locatifs aidés.

C'est au terme de la discussion de la première partie du projet de loi de finances que le gouvernement s'est engagé à dégager les moyens nécessaires pour assurer le financement, en 1992, de 5 000 PAP et de 5 000 PLA supplémentaires. Le programme finalement présenté à l'examen de la Haute Assemblée comprend 105 000

(1) La présente analyse ne reprend pas les considérations relatives au montant des dotations affectées aux lignes PAP et fongible PLA/PALULOS en 1992. Celles-ci figurent au chapitre précédent sous le paragraphe « les dotations prévues en 1992 pour les lignes PAP et PLA au regard de l'expérience passée ».

constructions neuves, comme indiqué plus haut, répartie comme suit : 35 000 PAP (au lieu de 40 000) et 70 000 PLA-construction neuve (au lieu de 65 000).

A l'intérieur de la ligne fongible, un équilibre semble devoir être atteint entre les subventions aux prêts de construction et les primes pour la réhabilitation. En effet, la part des crédits inscrits sur cette ligne et consacrés à la PALULOS devrait se stabiliser à environ 45 % ⁽¹⁾ après une croissance ininterrompue de 1987 à 1990.

2. La réalisation des programmes de 1990 et 1991

Ces prévisions pour 1992 doivent être déchiffrées à la lumière de ce qui a été fait en 1990 et 1991.

La consommation des programmes prévus par la loi de finances pour 1991 ne révèle aucune surprise, eu égard aux tendances constatées sur les exercices précédents :

- l'objectif de réhabilitation d'un million de logement sociaux, au rythme de 200 000 par an, sur la période 1989-1993, fixé par le Président de la République lors de la campagne électorale de 1988, sera, sans aucun doute, tenu. Il faut dire qu'il s'agit, en l'occurrence du seul élément de la politique du logement qui ait fait l'objet d'un engagement ferme de l'autorité politique ⁽²⁾.

- l'utilisation des crédits à la fin du mois de juin 1991 laissait prévoir une utilisation normale des dotations afférentes aux prêts locatifs aidés, aussi bien pour ceux distribués en secteur groupé par la Caisse des dépôts et consignations que ceux distribués en secteur diffus par le Crédit foncier de France. En 1991, il est prévu d'accorder des subventions aux bailleurs du logement social au titre de 11 000 PLA du Crédit foncier et de 54 000 PLA de la Caisse des dépôts, soit en respectant la répartition déjà imposée pour l'exercice 1990.

- en 1990, seuls 5 000 logements d'insertion avaient été financés par les PLA d'insertion sur un total de 10 000 initialement prévus. La relative complexité du montage de ces opérations explique

(1) En fait, un peu moins de 45 % compte tenu de l'abondement décidé en faveur des PLA en première lecture, à l'Assemblée nationale.

(2) L'action de l'Etat en faveur de la rénovation dans le secteur privé (propriétaires occupants et bailleurs) est traitée plus loin, sous le titre « l'action réglementaire ».

que l'objectif de 10 000 PLA n'ait pas été atteint dès la première année de mise en place. Votre rapporteur avait ainsi pu constater que les circulaires régissant la procédure d'octroi des subventions attachées à ces prêts n'étaient parvenus qu'à la fin du premier semestre 1990 auprès des préfets des départements

Le ministère du logement compte beaucoup sur la mobilisation des partenaires, collectivités locales, services de l'État, organismes d'HLM, associations caritatives, autour des plans départementaux pour le logement des plus démunis, prévus par la loi Besson, pour assurer la réalisation de l'objectif 1991 qui est resté fixé à 10 000.

Au mois de juin 1991, 1 600 prêts avaient pu être engagés au lieu de quelques dizaines seulement à la même date, en 1990. Les progrès sont donc considérables. Votre rapporteur se demande toutefois si le report d'une grande partie des engagements sur le second semestre ne se traduira pas, in fine, par une légère sous-consommation par rapport au programme retenu.

- enfin, selon les indications données par le ministère du logement, 38 117 prêts aidés d'accession à la propriété ont fait l'objet en 1990 d'engagements budgétaires au lieu de 50 000 initialement prévus. Le résultat atteint est toutefois moins catastrophique que ne pouvaient le laisser penser les indications fournies à la fin de l'année dernière puisque les organisations professionnelles et les partenaires sociaux s'attendaient à un effondrement, estimant que seuls 20 000 à 25 000 PAP pourraient être distribués.

Cette vision, assurément pessimiste, n'était pas dénuée de tout fondement. La mise en place, au mois de février 1990, d'une obligation d'apport personnel de 10 % pour les postulants à ces prêts avait provoqué un net fléchissement de la demande pendant le premier semestre. De même, la décision prise au mois d'avril de l'année dernière, par le ministre de l'Économie et des finances, Pierre Bérégovoy, de ne plus affecter la ressource prélevée sur le livret A au financement des PAP, à partir du 1er janvier 1991, pouvait laisser craindre une réduction de programme par anticipation. Toutefois, la hausse du coût de la ressource obligatoire au cours de 1990 s'est traduite, certes, par une réduction du nombre des prêts distribués -38 000 au lieu de 50 000- mais cette contraction devait certainement plus aux nouvelles conditions relatives aux règles d'apport personnel : il semble en effet qu'un plafond ait alors été atteint. Car, en sens inverse, le renchérissement de la ressource obligatoire s'est également traduit par un abondement de 200 millions de francs en loi de finances rectificative (1) et par l'utilisation intégrale des reports en

(1) voir chapitre précédent : les conditions d'exécution du budget de 1990.

autorisations de programme.

En 1991, le ministère du logement prévoit la consommation de 38 500 PAP au lieu de 40 000 prévus. Cette estimation est cohérente avec le chiffre des réalisations annoncé pour le premier semestre de l'année : 15 400 PAP distribués au 30 juin 1991. Pour la première fois, donc, depuis le milieu des années 1980, le nombre des prêts budgétés devrait être proche du nombre de ceux effectivement engagés en cours d'année.

3. Les prêts conventionnés (l'aide indirecte)

Enfin, pour clore le chapitre des programmes physiques d'aide à la pierre, il faut aborder le problème aigu des prêts conventionnés.

Jusqu'en 1986, en effet, l'évolution des prêts conventionnés avec aide personnalisée au logement a permis de croire à un effet possible de substitution, la baisse des PAP s'accompagnant d'une augmentation sensible des PC avec APL.

Pendant cette période, les banques, alimentées par la progression de la trésorerie de l'épargne logement et toujours en quête de nouvelles parts de marché, investissent le secteur des prêts immobiliers et ouvrent leurs portes à la clientèle traditionnelle des prêts aidés d'accession à la propriété.

Cette voie de substitution se révèle aujourd'hui bien illusoire.

Depuis 1987, en effet, le flux annuel des prêts conventionnés autorisés poursuit un mouvement à la baisse : - 22 % en 1987-1988, - 3 % en 1988-1989, - 12 % en 1989-1990.

La remontée des taux d'intérêt nominaux, qui s'est amorcée au second semestre 1989 et maintenue en 1990, explique en partie l'ampleur de cette nouvelle dégradation.

Toutefois, le renversement de tendance des prêts conventionnés résulte en partie de la disparition des avantages spécifiques qui étaient attachés au produit, en particulier des normes d'encadrement du crédit plus favorables que pour les prêts libres, accentuant ainsi la tendance générale à la banalisation du financement du logement.

Par ailleurs, s'ajoute la conjugaison d'autres facteurs qui contribuent à la désaffection du prêt conventionné :

- pour les candidats à l'accession à la propriété, le différentiel conséquent entre le niveau très élevé des taux d'intérêt réels et la progression de leur pouvoir d'achat constitue un effet dissuasif.

La modération durable de l'inflation qui en est la cause principale a en outre infléchi les comportements des emprunteurs devenus plus réticents face à la progressivité et à la solvabilisation artificielle qu'elle permet.

- pour les organismes distributeurs, certains se sont retirés du marché en raison de la dégradation de leur rentabilité sous l'effet de la concurrence des banques de dépôts.

En outre, ces banques dont le social n'est pas la vocation première, sont conduites à opérer une plus grande sélectivité de leur clientèle pour limiter leur risque.

Le nombre des PC dont les titulaires sont susceptibles de bénéficier de l'APL au moment de l'autorisation du prêt, connaît alors une diminution plus marquée.

Ainsi, jusqu'en 1986, plus de 40 % des prêts conventionnés autorisés étaient assortis d'APL. Cette proportion a progressivement décliné pour atteindre 27 % en 1990.

En effet, la montée des impayés des emprunteurs modestes a engendré des pertes inattendues pour les établissements prêteurs, qui ont accru fortement les réticences que ces derniers pouvaient avoir à l'égard de la clientèle potentiellement éligible à l'APL.

Ainsi, depuis 1987, la distribution des prêts conventionnés avec APL a chuté de plus de la moitié (- 56 %) : elle était de 90 618 prêts conventionnés avec APL en 1987, et passe à 39 900 prêts conventionnés avec APL en 1990.

Aucun chiffre n'est encore disponible pour 1991. Mais au total, le secteur de l'accession sociale aidée à la propriété (PAP + PC avec APL) s'est effondré de 200 000 prêts en 1980 à moins de 80 000 en 1991.

**TABLEAUX RÉCAPITULATIFS DES PROGRAMMES
DE CONSTRUCTION SOCIALE AIDÉE DEPUIS 1982**

1. Le locatif social

Années	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Nombre de logements									
Prévision budgétaire	75 000	70 000	70 000	80 000	77 500	72 500	57 500	55 000	75 000
dont PLA CFF	3 575	3 000	4 500	7 000	7 500	12 500	10 000	9 000	11 000
PLA d'insertion	-	-	-	-	-	-	-	-	10 000
Réalisation	71 000	70 000	68 350	76 200	76 200	69 800	59 660	59 900	71 600
dont PLA CFF	3 900	4 800	3 350	9 200	9 200	8 300	11 350	10 000	11 100
PLA d'insertion	-	-	-	-	-	-	--	--	5 100

Source : Direction de la construction

2. L'accession aidée

(Nombre de logements)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Prévisions de financement	170 000	170 000	150 000	150 000	110 000	100 000	90 000	55 000	50 000
Logements réellement financés	171 000	144 000	152 000	117 100	109 700	80 000	70 700	51 150	38 120
dont diffus	123 000	106 000	113 000	85 500	82 900	57 300	53 900	40 900	34 010
dont groupés	48 000	38 000	39 000	31 600	26 800	22 700	16 800	10 250	4 110

Source : Direction de la construction

3. Les prêts conventionnés

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Nombre de prêts total	133 400	170 897	212 013	212 636	235 878	181 787	175 500	149 300
% avec A.P.L.	44,2	44,3	43,2	42,0	38,4	31,2	28,4	26,7
% construction neuves	79	74	71	67	70	74	76	78

Source : Direction de la construction - CFF

4. L'action réglementaire

Le ministère de l'Équipement et du Logement a annoncé d'emblée, dès la présentation du budget de la construction, son intention d'accompagner la réalisation du programme physique prévu par un certain nombre d'adaptations réglementaires destinées à assurer un meilleur fonctionnement aux instruments de sa politique. L'action réglementaire est, en effet, l'un des principaux leviers de la bonne marche de l'action menée en faveur du logement. Si toutes les propositions faites, dont certaines sont déjà entrées en vigueur, doivent être regardées avec bienveillance, votre rapporteur ne peut toutefois que regretter leur faible impact prévisible sur le niveau de consommation des prêts aidés. Rien n'est prévu pour les prêts locatifs aidés et les prêts aidés d'accession à la propriété alors que ces deux secteurs concentrent l'essentiel des problèmes.

L'action en faveur des prêts conventionnés est bienvenue : suffira-t-elle à convaincre les banques d'accroître leurs encours de ce type de produit ? Quant au 1 % logement, la résolution de ses problèmes réside moins dans l'action réglementaire que dans le rétablissement d'une alimentation financière suffisante pour assurer l'efficacité du réseau des comités interprofessionnels du logement.

Le contenu du programme prévu par le ministère de l'équipement et du Logement se décompose en trois ensemble :

- l'action sur les seuils

• Elle porte en premier lieu sur le régime de la prime à l'amélioration des logements à usage locatif social. Le fonctionnement de la PALULOS est sensiblement amélioré par l'augmentation de 70 000 francs à 85 000 francs du plafond des travaux pris en compte pour le calcul de la subvention (décret n° 91-1136 du 30 octobre 1991).

Le plafond des travaux éligibles à la PALULOS avait été fixé à 70 000 francs par décret du 30 janvier 1981 et n'avait pas été réévalué depuis. Or, la valeur actuelle de ce plafond devrait se situer en fait, selon les HLM, à plus de 100 000 francs par logement, si l'on tient compte de l'évolution des prix du marché reflétée par l'indice INSEE du coût de la construction, et de l'évolution générale des prix depuis 1981.

Cet important réhaussement, même s'il est insuffisant, ne peut cependant qu'être approuvé.

• Les prix plafonds pour les logements financés à l'aide d'un prêt conventionné ont été relevés de 10 % en zone I et en zone II, en secteur diffus seulement. Ils ont été accrus de 11 % en secteur groupé en zone II. En revanche, aucune augmentation n'est intervenue au bénéfice des constructions réalisées en zone III (1) (2). Le dernier relèvement datait du mois d'octobre 1990.

Cette augmentation est destinée à encourager les opérations dans les zones où le prix du foncier est élevé. Les prix plafonds au mètre carré atteignent assurément, après cette nouvelle décision réglementaire, un niveau plus conforme à la réalité. Dans le secteur groupé, par exemple, les seuils définis par l'arrêté sont dorénavant de 16 350 francs à Paris et en petite couronne, de 12 900 francs en zone I et de 10 800 francs en zone II. Pour autant, le problème réside plus dans l'analyse que les banques font de la rentabilité de telles opérations. En l'absence d'un réhaussement plus significatif, elles risquent de ne pas chercher à accroître la part relative des prêts conventionnés dans leurs encours de prêts.

• La majoration des plafonds de prêts du « 1 % logement » pour l'accession à la propriété a également été annoncée mais n'était pas entrée en vigueur au moment où ce rapport était rédigé (le projet de décret a été présenté au Conseil d'Etat le 12 novembre dernier). De toute façon, votre rapporteur émet les plus grands doutes sur l'efficacité d'une telle mesure eu égard à la volonté exprimée par le ministère des finances de réduire à néant l'autonomie de ce circuit de financement. Les nouvelles conditions qui lui ont été imposées par la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier adoptée au mois de juillet dernier tendent, en effet, précisément à contraindre le 1 % logement à offrir des prêts d'un montant moins élevé en moyenne (3).

(1) Arrêté du 25 octobre 1991 modifiant l'arrêté du 7 mars 1978 relatif aux conditions d'octroi et aux montants des prêts conventionnés.

(2) Délimitation des zones :

1. La zone I comprend l'agglomération de Paris, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles de la région Ile-de-France.

2. La zone II comprend le reste de la région Ile-de-France, les agglomérations et communautés urbaines de plus de 100 000 habitants au dernier recensement partiel connu, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors de la région Ile-de-France, les îles non reliées au continent par voie routière, les cantons du département de l'Oise suivants : Creil, Nogent-sur-Oise, Creil-Sud, Chantilly, Montataire, Neuilly-en-Thelle, Pont-Saint-Maxence, Senlis et Nanteuil-le-Haudoin.

3. La zone III comprend le reste du territoire à l'exclusion des DOM.

(3) Voir le commentaire sous le II du présent chapitre.

- L'action sur les règles d'éligibilité

• Le décret n° 91-1111 du 25 octobre 1991 ouvre le bénéfice du prêt conventionné à toutes les opérations d'acquisition de seconde main sans condition d'âge du logement et de montant des travaux dès lors que ce dernier répond à des normes de surface et d'habitabilité. Il s'agit du deuxième volet du plan en faveur du développement des prêts conventionnés et notamment de la partie la plus sociale de ce type de prêts, ceux accordés avec le bénéfice de l'aide personnalisée au logement.

• Les missions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) devraient être considérablement renforcées en 1992 :

• le plan annoncé au mois de septembre dernier par MM. Quilès et Debarge prévoyait que l'ANAH accorderait, à compter du 1er janvier 1992, des subventions au taux de 40 % aux propriétaires bailleurs réhabilitant leurs logements en contrepartie de leur engagement à respecter pendant 9 ans des plafonds de loyers et des plafonds de ressources pour leurs locataires (cette décision avait été prise par le conseil d'administration de l'ANAH en juin 1991). Ces plafonds correspondent à ceux pratiqués pour les logements financés par des prêts locatifs intermédiaires (P.L.I.) (1), soit deux fois les valeurs applicables aux logements P.L.A.

Cette aide offerte à Paris et dans les trois départements limitrophes pourrait se cumuler avec un financement de la participation des employeurs à l'effort de construction.

• ultérieurement, le ministre de l'Équipement et du Logement, M. Paul Quilès a annoncé, dans une communication lue en conseil des ministres, le 23 octobre dernier, une plus large extension du champ d'action de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. En effet, les aides à la réhabilitation dispensées par l'ANAH seraient dorénavant, quelle que soit leur nature, dispensées à l'ensemble du parc locatif privé vieux de plus de quinze ans, à compter du 1er janvier 1992.

Actuellement, le programme annuel d'action de l'agence respecte les principes suivants :

- les logements achevés avant le 1er septembre 1948 peuvent bénéficier de subventions au titre de travaux de mise aux normes

(1) Pour une analyse plus complète de la politique tendant au développement des PLI, voir ci-dessous la conclusion du 1 du présent chapitre consacrée au plan d'urgence Ile-de-France.

d'habitabilité et de travaux visant à assurer des économies d'énergie pour leurs propriétaires ;

- les logements achevés entre le 1er septembre 1948 et le 31 décembre 1975 ne peuvent faire l'objet de subventions de l'Agence qu'au titre des travaux réalisés par leurs propriétaires pour assurer une meilleure maîtrise de l'énergie ;

- les logements achevés à compter du 1er janvier 1976 ne peuvent, en règle générale, pas faire l'objet de subventions de l'Agence.

Rompant avec les règles appliquées jusqu'à présent, le conseil d'administration de l'ANAH avait décidé de lancer, en 1991, des opérations expérimentales dans le parc récent (postérieur à 1975) pour la réalisation de travaux prioritaires de réhabilitation, tout particulièrement dans les copropriétés dégradées.

A la suite de la décision du ministre, le parc locatif privé de plus de quinze ans serait donc considéré comme un ensemble homogène et solidaire dans toutes ses parties. Ses composantes seraient ainsi susceptibles de bénéficier des mêmes types de soutiens financiers quel que soit leur degré d'ancienneté. Le parc ancien serait en outre défini par un délai (quinze ans au moins), et non plus par une date butoir comme aujourd'hui (immeuble achevé avant le 31 décembre 1975).

Toutefois, votre rapporteur doit déplorer que les besoins spécifiques du parc locatif achevé après le 1er septembre 1948 ne semblent pas avoir fait l'objet d'une évaluation très précise par les pouvoirs publics. Or, il paraît évident que le nouveau système ne pourra pas profiter à ces logements si l'Agence maintient comme critère d'intervention l'absence de l'un des trois éléments fondamentaux constitutifs du confort : l'eau, les sanitaires et le chauffage. Actuellement, en effet, les subventions de mise aux normes d'habitabilité accordées aux propriétaires de logements achevés avant le 1er septembre 1948 sont conditionnées par la nécessité de réaliser les travaux nécessaires à la mise en place de l'un de ces trois éléments de confort.

Le conseil d'administration de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat devra s'interroger sur la définition de critères d'intervention particuliers au parc des années 50, 60 et 70 en principe déjà pourvu du minimum décrit ci-dessus. De la pertinence de ces critères dépendra le plus ou moins grand profit que les logements concernés pourront tirer du réaménagement du système d'octroi des aides.

En outre, les moyens d'engagement finalement inscrits en loi de finances initiale pour 1992 sur la ligne "subventions à

"l'A.N.A.H." atteignent un niveau d'autorisations de programme légèrement supérieur à celui atteint en loi de finances initiale pour 1991, soit 1.999 millions de francs (1,96 milliard de francs en 1991). En effet, la dotation destinée aux subventions de l'agence a été fixée, lors de la présentation du budget, au mois d'octobre, à 1.586 milliard de francs. Or, seule une partie de l'abondement promis de 475 millions de francs (soit 413 millions de francs) est allé sur la ligne A.N.A.H. ; le restant a été reporté sur les dotations aux primes pour l'amélioration de l'habitat (soit 62 millions de francs en autorisations de programme) (1).

Comment, dans ces conditions qui tiennent en une simple reconduction des moyens d'une année sur l'autre (rien ne garantit, en effet, que cette ligne ne fera pas en 1992 comme en 1991 l'objet d'un gel de 10 % de ses dotations), le ministère du logement compte-t-il pouvoir satisfaire une demande dont le contenu devrait être considérablement enrichi par la possibilité offerte aux bailleurs des logements du parc récent de bénéficier de subventions dont l'objet dépassera dorénavant largement les travaux destinés à améliorer la maîtrise de l'énergie ?

1. Par ailleurs, 28 millions de francs supplémentaires sont inscrits en crédits de paiement sur la ligne P.A.II et 43 millions de francs supplémentaires également en crédits de paiement pour l'A.N.A.II.

**La rénovation en secteur privé : une proie de choix pour
les coupes sombres budgétaires**

**Les subventions aux bailleurs du secteur locatif privé accordées
par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat**

L'ANAH fête, en 1991, son vingtième anniversaire. Dressant le bilan de l'Agence, le secrétaire d'Etat au logement, Marcel Debarge, a rappelé qu'en vingt ans, l'ANAH a participé à la réhabilitation de 100 000 logements par an, soit un total de plus de deux millions de logements. En 1990, 170 000 logements ont même été améliorés dont 110 000 pour le parc ancien et 60 000 pour le parc récent.

Le résultat de cette action apparaît dans les résultats du recensement. Entre 1978 et 1988, en effet, la proportion des logements construits avant le 1er septembre 1948 et possédant les trois éléments de confort est passée de 60 % à 81 %.

Toutefois, les besoins restent très importants malgré les importants progrès réalisés. Selon la direction de la construction, il existe encore deux millions de logements «très inconfortables» et un million de logements simplement inconfortables. De plus, sur deux millions de logements vacants, 400 000 environ sont bien situés pour faire l'objet d'une demande.

Toujours selon la direction de la construction, ces 400 000 logements correspondent à eux seuls à plus d'une année de production de logements neufs et constituent donc un marché considérable, notamment pour l'ANAH. Or, le ministère du logement affirme qu'il a constaté, en 1991, une importante diminution des demandes non satisfaites qui ne représentent plus qu'un mois d'activité de l'Agence.

En effet, les demandes non satisfaites, exprimées en nombre de dossiers, étaient chiffrées à 9 292 au 1er janvier 1990 et à 4 765 au 1er janvier 1991. Une baisse aussi importante a une explication mécanique : la gestion des crédits budgétaires s'est faite dans de meilleures conditions en 1990 et ne semblent pas avoir fait l'objet de gels en cours d'année.

Autre explication beaucoup plus inquiétante : cette chute des dossiers est également le résultat de la diminution progressive du nombre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH). Leur poids dans les dépenses de subvention de l'ANAH destinés au parc ancien passe en effet de 53 % en 1988 à 50 % en 1990 et à 37 % seulement au premier semestre de 1991.

Les actions en secteur diffus restent stables alors que les dotations allouées aux programmes sociaux thématiques -principe initié en 1990- font un bond spectaculaire (+ 32 % entre 1990 et le premier semestre de 1991) grâce à la montée en régime de la conclusion des conventions qui doivent les mettre en oeuvre. Les sommes concernées sont toutefois faibles : 47 millions de francs d'engagement au 30 juin 1991 pour un total de 663 millions de francs d'engagement pour le parc ancien.

L'amélioration des indices d'efficacité de l'ANAH est donc purement optique et ne correspond pas à une réduction de la demande mais plutôt à un tarissement administratif habilement justifié par la nécessité d'un recentrage social des aides.

- L'action sur les modalités des prêts

* La durée maximale des prêts conventionnés, actuellement fixée à 20 ans, a été relevée à 25 ans par l'article 6 du décret n° 91-1111 précité du 25 octobre 1991 modifiant le code de la construction et de l'habitation relatif au prêt.

L'intention poursuivie par une telle mesure est tout à fait louable ; en effet, la durée maximale d'amortissement des prêts immobiliers en France est très nettement inférieure à celle que l'on constate dans les autres pays de la Communauté européenne : jusqu'à 30 ans en R.F.A. et 25 ans en Italie. L'allongement de la durée du prêt conventionné devrait, au niveau actuel des taux d'intérêt, permettre une baisse des mensualités de l'ordre de 5 %, soit une réduction de 3 points de taux d'effort pour un ménage disposant d'un revenu égal à deux fois le SMIC. Cette mesure doit faciliter l'accès au financement en prêts conventionnés de ménages à revenus modestes.

Toutefois, les bonnes intentions risquent de se heurter à la réalité des conditions dans lesquelles s'opère le financement du logement aujourd'hui : les chances sont faibles, en effet, qu'une banque soit conduite à réenvisager sa position à l'égard d'un client peu solvable, auquel elle estime risqué d'accorder un prêt, simplement parce que la solidité financière du postulant pourrait être légèrement améliorée par le rallongement de la durée du prêt.

En dehors même du problème de la solvabilisation de la clientèle potentielle, les établissements prêteurs doivent faire face au risque particulier représenté par l'immobilisation sur le long terme d'emplois financés par des ressources prélevées sur le court ou le moyen terme. Le succès de la nouvelle règle des 25 ans dépend aussi d'autres facteurs et notamment de l'amélioration du fonctionnement de la place de Paris.

* Enfin, la possibilité pour les accédants à la propriété bénéficiaires de l'API, de refinancer totalement les prêts conventionnés à annuités progressives, déjà prévue pour les prêts souscrits avant le 31 décembre 1983, est étendue aux prêts contractés en 1984.

**TABLEAU RÉSUMÉ DES MESURES PRISES
AU MOIS D'OCTOBRE 1991 POUR AMÉLIORER
LE FONCTIONNEMENT DES PRÊTS CONVENTIONNÉS**

Tous prêts conventionnés	Situation antérieure	Situation nouvelle
• Durée maximale du prêt	20 ans 15 ans (pour les travaux d'amélioration)	25 ans inchangé
• Prix plafonds au m ² pour le neuf en groupé zone I bis zone I zone II zone III	14 850 F 11 700 F 9 750 F 8 790 F	16 350 F 12 900 F 10 750 F inchangé
- Prêts conventionnés acquisition-amélioration		
• Conditions de travaux	Montant des travaux > 25 % du coût final de l'opération	pas de conditions de travaux
• Conditions relatives au logement	• normes minimales de surface et d'habitabilité définies par arrêté • âge minimum > 20 ans	aucun changement pas de condition d'âge
• Barèmes d'APL applicables	• APL acquisition-amélioration	APL acquisition-amélioration revalorisée

**Inquiétudes pour les dotations affectées au financement
du logement dans les départements d'outre-mer, au moment
de la «sortie» de la loi de programme**

L'article 2 de la loi de programme du 31 décembre 1986 relative au développement des départements d'outre-mer prévoyait d'engager 4 736 millions de francs sur cinq ans pour le logement.

Le montant des autorisations de programme de la ligne budgétaire unique (chapitre 65-44) en 1991, dernière année d'exécution de la loi de programme, avait été arrêté, lors du vote de la loi de finances initiale, à 1 134 millions de francs. Le niveau atteint devait permettre de respecter strictement les engagements pris en 1986.

Toutefois le chapitre concerné a fait, pour la première fois depuis cette date, l'objet d'une annulation de 10 millions de francs, au titre de l'arrêté du 9 mars 1991. Il est également vrai que la mise en place du revenu minimum d'insertion s'est accompagnée, à partir de 1989, du reversement de la plus grande partie (80 %) de la créance de proratisation sur la ligne budgétaire unique et sur la ligne «résorption de l'habitat insalubre» (RIII) au titre d'interventions dans les départements d'outre-mer.

Ainsi le nombre de logements neufs financés dans les DOM est-il passé de 6 434 en 1988 à plus du double en 1991 (plus de 13 000 logements neufs construits).

Toutefois, le nombre des logements précaires insalubres reste très important : 40 000 environ dont 25 000 conduisent leurs occupants à vivre dans des conditions d'hygiène et de surpopulation inacceptables.

En matière de construction de logements sociaux la dotation budgétaire inscrite au projet de loi de finances pour 1992 est de 1 012 millions de francs, en baisse de 11 % par rapport aux autorisations de programmes votées pour 1991.

Le secrétaire d'Etat au logement, M. Debarge, a effectivement paru regretter cette importante contraction des dotations qui salue, en quelque sorte, la sortie du programme exceptionnel lancé en 1987. Il a indiqué lors de l'examen des crédits du logement, en première lecture, à l'Assemblée nationale, que le «maximum» serait fait pour améliorer la situation.

Il a également indiqué que l'objectif serait presque doublé pour ce qui est des programmes physiques de résorption de l'habitat insalubre dans les DOM. Si 45 millions de francs devraient être engagés au titre de l'exercice 1991, il est prévu que 80 millions le seront au titre de 1992.

Malgré cet abondement non négligeable, la plus grande vigilance s'impose donc dans l'examen des dotations inscrites en loi de finances initiale sur la ligne budgétaire unique. Le montant annoncé pour 1992 reste, en tout état de cause, inacceptable.

B - LES AIDES À LA PERSONNE

1. Etude des dotations budgétaires

Les dotations budgétaires qu'il est prévu d'inscrire au chapitre 46-40 -contributions de l'Etat au financement des aides à la personne- s'élèveront, en 1992, à 18,219 milliards de francs au lieu de 21,51 milliards de francs figurant au budget voté pour 1991. Cette importante contraction des crédits versés par l'Etat (6,15 %) aux différents fonds attributaires des aides à la personne a une double origine :

- l'article 26 de la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier prévoit que le taux de la cotisation des employeurs destinés au financement des comités interprofessionnels du logement est abaissé de 0,65 % à 0,45 % à compter du 1er juillet 1991. En contrepartie de cette diminution de la participation au circuit du 1 % logement (1), le taux de la cotisation non plafonnée acquittée par ces mêmes employeurs au Fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.) (2) est porté de 0,2 % à 0,4 %.

Au total, cette majoration devrait, selon les indications fournies à votre rapporteur, rapporter 1 080 millions de francs pour le second semestre de 1991. En 1992, l'augmentation de la contribution des employeurs devrait permettre d'accroître les ressources du F.N.A.L. de 2,7 milliards de francs.

Le gouvernement, prenant prétexte de ces abondements, a prévu de se désengager du financement du fonds national de l'aide au logement à concurrence exacte des nouveaux apports réalisés par les employeurs. La contraction des crédits sur la ligne -contribution de l'Etat au fonds national de l'aide au logement- s'explique ainsi en partie par l'économie ainsi réalisée.

(1) Cette démarche très critiquable du gouvernement est plus particulièrement analysée dans le II du présent chapitre.

(2) Le Fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.) verse l'aide au logement social (A.L.S.) . Le Fonds national de l'habitation (F.N.H.) verse l'aide personnalisée au logement (A.P.L.).

Le projet de loi de finances rectificative qui doit être présenté en fin d'année devrait proposer, selon la même logique, l'annulation d'un peu plus d'un milliard de francs sur la même ligne.

- l'arrêté de régulation du 9 mars 1991 a inscrit une annulation de 1 375,5 millions de francs sur la ligne «contribution de l'Etat au fonds national de l'habitation». D'après les indications fournies à votre rapporteur, il s'agit en fait d'une correction de trajectoire ou d'un réajustement du montant réel prévisible de l'aide personnalisée au logement, eu égard à l'évolution de la population susceptible de bénéficier de ses avantages. En d'autres termes, l'entrée de nouveaux élus dans le système de l'A.P.L. a été en quelque sorte contrarié par deux phénomènes : d'une part, la forte croissance économique observée de 1987 à 1989 a fait sortir certains ménages du système ou empêcher d'autres d'y rentrer eu égard à la très faible réévaluation des barèmes d'éligibilité à cette aide. D'autre part, l'A.P.L. accession semble devoir se vider progressivement de son contenu : la diminution drastique du nombre des bénéficiaires de prêts aidés d'accession à la propriété ou de prêts conventionnés avec A.P.L. est pour beaucoup dans l'alimentation de ce mouvement négatif. Le phénomène a déjà été étudié plus haut. Il faudrait y ajouter les effets du vieillissement relatif au stock des accédants : les déménagements, les remboursements anticipés, le départ des enfants, influent sur le versement de l'aide personnalisée au logement.

La contraction -12,75 milliards de francs inscrits à l'article 10 au lieu de 14,01 milliards de francs en 1991- qui affecte les crédits destinés à la participation de l'Etat au F.N.H. est due en partie à un ajustement à la baisse de ces dotations pour un montant presque identique à celui de l'annulation pratiquée en cours d'exercice, cette année : 1 550 millions de francs. En réalité, les moyens de l'Etat afférents à cette ligne sont reconduits approximativement à l'identique d'un exercice à l'autre (12 750 millions de francs au lieu de 12 635 millions après l'exercice de régulation budgétaire du mois de mars).

La rigueur d'une débudgétisation représentant 2,7 milliards de francs et d'un ajustement évalué à 1,55 milliards de francs est toutefois tempérée par deux types de mouvements exerçant une influence inverse :

- l'actualisation des barèmes décidée au 1er juillet 1991 justifie un abondement de 245 millions de francs sur la ligne «contribution au F.N.A.L.» et un autre abondement de 290 millions de francs sur la ligne «contribution au F.N.H.» ;

- en outre, le bleu évalue à 420 millions de francs l'impact budgétaire de l'extension de l'allocation de logement sociale aux

ménages et personnes isolées occupant un logement dans les communes situées, au sens du recensement général, dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Les détails du dispositif proposé sont plus particulièrement exposés par votre rapporteur en annexe du présent rapport, sous la rubrique -examen de l'article rattaché -article 86.

2. Etude d'ensemble des prestations

En 1990, la masse totale des prestations versées en aides personnelles au logement et en aides au logement (aides au logement sociales et aides au logement familiales) a été de 49 milliards de francs, en croissance de 3,5 milliards de francs (+ 7,7 %) par rapport à 1989.

Evolution des prestations (milliards de francs hors primes de déménagements, régimes spéciaux et fonctionnaires)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Allocation logement familiale et sociale	19,3	19,3	19,5	20,0	20,2	21,3
A.P.L. location	6,0	7,8	9,1	10,3	12,8	15,6
A.P.L. accession	7,5	9,2	10,6	12,0	12,4	12,1
Total	32,8	36,3	39,2	42,3	45,4	49,0
Taux de croissance % annuel prestations	9,2	10,7	8,0	7,9	7,3	7,7
Inflation %	5,8	2,7	3,1	2,7	3,4	3,4

Source : Direction de la construction

Selon les évaluations effectuées par le ministère du logement dans le cadre des travaux de la Commission Lebègue sur le financement du logement, la croissance prévisible des prestations sera de 2,9 milliards de francs en 1991 (+ 6,1 %) et de 2 milliards de francs en 1992 (+ 3,9 %).

**Dépenses totales d'aides à la personne (hors frais de gestion) :
prévisions à l'horizon 1995**

(en milliards de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995
Total	51,9	53,9	56,3	58,7	60,9
Variation %	+ 6,1	+ 3,9	+ 4,5	+ 4,3	+ 3,7

Source : Direction de la Construction

L'ensemble des aides continuerait donc à progresser légèrement au-dessus de l'inflation (+ 1,2 % en moyenne en francs constants), soit un rythme en sensible ralentissement qui serait entretenu (hors bouclage) par le maintien du pouvoir d'achat des barèmes et l'augmentation supposée du nombre de bénéficiaires dans le parc locatif social neuf.

Du fait de la forte diminution des aides à la pierre, le poids des aides à la personne dans le total de la dépense publique pour le logement passerait ainsi de 42,3 % en 1991 à plus de 47,6 % en 1995.

Toutefois la contribution du budget de l'Etat au financement des aides à la personne passera de 19 600 millions de francs en 1990 (38,7 % du total des dépenses y compris frais de gestion) à 20 134 millions de francs en 1991 après annulation de crédits (37,6 %) et à 18 215 millions de francs en 1992 en loi de finances initiale (32,8 %).

Cette diminution de la part du budget de l'Etat résulte, on l'a vu, de l'augmentation par les pouvoirs publics de la cotisation employeurs au FNAL à partir de juillet 1991. Celle-ci passera de 4 700 millions de francs en 1990 à 6 100 millions de francs en 1991 et 7 600 millions de francs en 1992. L'augmentation des cotisations sera absorbée en totalité par la croissance des prestations d'ALS et APL 2 consécutive à l'extension du champ des bénéficiaires tout en permettant une baisse des dépenses à la charge du budget de l'Etat.

Il ne faut donc pas perdre de vue que la seule «bonne action» de l'Etat en faveur du logement dans les années à venir -la progression à un taux supérieur à l'inflation des aides à la personne- est obtenue au prix d'une débudgétisation parfaitement inadmissible et s'inscrit donc, elle aussi, dans l'objectif de désengagement de la puissance publique du financement de ce secteur.

3. Des aides insuffisantes pour assurer la solvabilisation des ménages

L'enquête nationale logement réalisée en 1988 permet de dégager les principales tendances en matière d'aide à la personne au cours de la décennie écoulée :

- une croissance du nombre de bénéficiaires des aides à la personne, essentiellement en accession,

- des écarts considérables entre l'agglomération parisienne et les autres secteurs en ce qui concerne le nombre de bénéficiaires. Un peu plus d'un occupant sur deux du parc H.L.M. perçoit une aide à la personne pour les agglomérations de plus et moins 100.000 habitants ; en région parisienne la proportion n'est que de un sur quatre. L'écart se trouve plus accentué encore pour le parc privé avec respectivement un sur quatre et un sur dix,

- une croissance des taux d'effort : plus trois points de 1978 à 1988 pour les accédants ; plus 3,3 points pour les locataires en particulier dans le secteur privé. Toutefois pour les seuls bénéficiaires de l'allocation logement, l'accroissement des taux d'effort nets bien que réel reste très modéré sur 10 ans (+ 2,5 points en locatif, + 1 point en accession). Sur 4 ans pour les seuls bénéficiaires de l'APL, la progression des taux d'effort est de 0,9 point en accession et 0,8 point en locatif,

- une accentuation de la vocation sociale du parc social, même si des insuffisances locales existent.

Ces remarques d'ordre général appellent une étude détaillée de l'évolution des différentes prestations offertes en matière d'aide à la personne et une analyse de leurs conséquences.

a) L'aide personnalisée au logement

La sous-actualisation systématique des barèmes et les modifications de structure qui l'ont affecté sont la cause de la baisse du pouvoir d'achat globalement constaté sur cette prestation.

De 1978 à 1990 on constate, en effet, qu'un écart important s'est instauré entre les loyers de référence de l'APL et les loyers maximum PLA qui leur sont supérieurs d'environ 15 % après la révision du barème au 1er juillet 1991.

A titre indicatif, sur la période considérée, les prix à la consommation ont progressé de 131 % et les loyers maximum PLA ont progressé de leur côté de 107 % en zone 1, 119 % en zone 1 bis, 99 % en zone 2 et 92 % en zone 3. Pendant ce temps, le loyer de référence APL progressait de 97 % pour un ménage ayant un ou plusieurs enfants à charge et de 100 % pour un ménage sans personne à charge.

D'autre part, la réduction du forfait de charge ascenseur en 1987, 1988 et 1989 a concerné un ménage sur deux, cette mesure entraînant une hausse plus marquée du taux d'effort des ménages à bas revenu en raison de son caractère forfaitaire.

Sur la même période 1978-1990, le forfait de charge a en effet été relevé de 154 % pour un logement sans ascenseur et seulement de 74 % pour un logement avec ascenseur.

En conséquence, aucune des variables clés du barème de l'APL n'a été actualisée dans des conditions assurant le maintien de l'efficacité de l'aide sauf le cas très particulier du forfait de charge de logement sans ascenseur.

Par ailleurs, l'efficacité de l'aide a été également réduite par les modifications apportées à la structure même du barème : modification des tranches de ressources servant au calcul du loyer minimum, diminution du nombre de parts pour les isolés et ménages sans personne à charge et modification du mode de calcul des différents coefficients. En outre, durant la période considérée, le revenu à partir duquel l'APL cesse d'être versée est passé en francs constants de 12.000 francs par mois à 10.500 francs, soit 2,5 SMIC.

Votre rapporteur vous a déjà indiqué en outre, dans son précédent rapport, que pour les entrants dans les PLA nouveaux, livrés dans la seconde moitié des années 1980, l'effet du renchérissement progressif du coût des financements a conduit les bailleurs sociaux à pratiquer des loyers proches du maximum autorisé.

Au total, le pouvoir d'achat de l'APL a baissé d'environ 20 % pour les personnes disposant d'un revenu équivalant à un S.M.I.C. entre 1980 et 1990. Ainsi, un couple avec deux enfants, disposant de deux SMIC ou moins, entré en 1980 dans un appartement financé en PLA (zone 2), devait consacrer, au départ, 17,5 % de son revenu au paiement de la quittance nette d'APL. Dix ans plus tard, il doit y consacrer 22 % de son revenu. Ce même couple qui entrerait dans un logement du même type mais livré aujourd'hui, devra consacrer 24 % de son revenu aux loyer et charges après APL.

b) Les allocations de logement

Le pouvoir d'achat de l'allocation de logement a été approximativement maintenu au cours de la décennie écoulée. S'il s'est, en effet, érodé de 7 % sur la période 1980-1989, l'évolution, inférieure à l'inflation, des loyers et des charges a permis de compenser ce mouvement négatif.

Voire, pour les ménages disposant des revenus les plus bas, la baisse de la quittance en termes réels et le maintien du pouvoir d'achat de l'aide à la personne ont permis une stabilisation ou éventuellement une légère baisse du taux d'effort. Ainsi, un couple avec deux enfants (une personne active, en zone 2) occupant un logement H.L.M. non conventionné doit aujourd'hui affecter 17 % de son revenu au paiement de la quittance, soit 1 à 3 points de moins qu'en 1980 selon qu'il dispose de 1,5 S.M.I.C. ou de 1 S.M.I.C..

c) Etude d'ensemble des aides à la personne

Cette étude peut être menée à partir des enquêtes logement de l'INSEE.

En premier lieu, ces enquêtes font apparaître que sur l'ensemble de la population logée en H.L.M., la proportion des bénéficiaires d'aide à la personne n'a progressé que très faiblement au cours de la décennie écoulée. Ainsi, cette proportion est passée en 1984 et 1988 de 42,3 % des locataires H.L.M. à 44 % (18 % percevant l'allocation de logement en 1988 et 26 % l'A.P.L. à la même date).

Cette évolution traduit un ensemble de mouvements contrastés.

D'une part, en effet, l'augmentation du nombre des logements conventionnés et la paupérisation de la population logée en H.L.M. entraînent une croissance de la proportion des bénéficiaires. Entre 1984 et 1988, le revenu moyen des ménages locataires en H.L.M. a progressé de 8 % pour les bénéficiaires d'aide à la personne et de 13 % pour l'ensemble des locataires alors que, dans l'intervalle, les prix à la consommation ont progressé de 15 %.

D'autre part, les restrictions décrites plus haut apportées à l'efficacité des aides à la personne, ont fortement limité la progression des bénéficiaires et ont contribué à une hausse importante des taux d'effort.

Globalement, tout type de ménage et tout type de logement confondus, le taux d'effort net (1) moyen observé en HLM est ainsi passé de 12,6 % en 1984 à 14 % en 1988, soit de 10,9 % à 12,2 % pour les bénéficiaires d'aide à la personne et de 13,5 % à 14,9 % pour les non bénéficiaires.

d) Le cas particulier des accédants à la propriété

Sur la période 1988-1991, l'actualisation des paramètres afférents aux aides au logement pour l'accession sociale à la propriété devait permettre une stabilisation du taux d'effort.

Toutefois, le décret n° 91-114 du 29 janvier 1991 a prévu certains aménagements touchant les prêts aidés d'accession à la propriété. Ils comprennent notamment :

- une majoration du taux d'intérêt de 0,6 point sur tous les types de prêts PAP, ce qui signifie une augmentation de 4,4 % des mensualités,

- la suppression des prêts à taux fixe et à annuités progressives, les accédants pouvant dorénavant opter soit pour un prêt à taux fixe et à annuités constantes (PAP), soit pour un prêt à taux révisable et à annuités progressives (PAJ), ce qui signifie une majoration des mensualités sur les premières années.

La mensualité de référence de l'API, pour les bénéficiaires de PAP acquisitions et améliorations et de prêts conventionnés acquis avec ou sans travaux a été relevée de 10 % au 1er juillet 1990. Ce relèvement devrait tout juste compenser la hausse du taux d'intérêt du prêt.

Le décret pris en début d'année prévoit également un relèvement des plafonds de ressources de 15 % en zone 1, de 5 % en zone 2 et de 3 % en zone 3 qui s'ajoute à la revalorisation de 6,25 % intervenue en février 1990.

e) L'actualisation des barèmes au 1er juillet 1991 s'inscrit dans la tendance négative constatée au cours de la décennie écoulée

Les paramètres retenus pour l'actualisation à compter du 1er juillet 1991 des barèmes des aides à la personne sont, en valeur,

1. Taux d'effort au sens de l'enquête-logement : loyers et charges locatives (chauffage central et eau chaude collectifs, ascenseur, gardiennage, entretien des parties communes...), nets d'aide à la personne et rapportés au revenu total déclaré par le ménage (y compris prestations familiales et sociales).

légèrement inférieurs aux indices qui caractérisent les évolutions de l'environnement économique. Ce constat limite donc la portée d'une évolution des masses des prestations légèrement supérieure au rythme de l'inflation.

	Barème au 1.07.91	Environnement
	%	%
Loyers APL1	+ 2,5	+ 3,3 (en H.L.M.)
Loyers APL2/ALS	+ 2,5	+ 3,3 (en H.L.M.)
Loyers APL2/ALS familles	+ 4,5	+ 3,3 (en H.L.M.)
Mensualités en neuf	+ 2,5	+ 7,0
Mensualités en acquisition réhabilitation	+ 10,0	+ 7,0
Charges	+ 3,0	+ 4,0
Revenus	+ 3,0	
Prix (INSEE)		+ 3,4
ICC (4e trim. 90)		+ 2,7

Ce tableau illustre, cette année encore, la logique qui a prévalu sur la période récente : le pouvoir d'achat de l'APL2 et de l'allocation de logement sociale distribuées aux familles progresse, en effet, en terme réel. Toutefois, ce coup de pouce traduit, en fait un rattrapage : les loyers plafonds de référence pour l'APL2A/AL doivent être alignés, en deux ans (1990 et 1991) sur ceux de l'APL2B. On peut en déduire que le taux d'effort des ménages se trouvant au-dessus du plafond de l'APL2A et de l'allocation logement s'en trouvera réduit. Dans son application actuelle, cette mesure bénéficiera essentiellement aux locataires du parc privé où les dépassements de plafond de l'APL sont plus importants et plus fréquents qu'en H.L.M.

Pour les autres paramètres, le décrochage avec les données réelles de l'économie ne pourra que s'accroître. Il en résultera au mieux un maintien à niveau des taux d'effort déjà très élevés pour les accédants ou les locataires logés en construction neuve ; au pire, il se pourrait que l'on assiste à une nouvelle progression moyenne de ce taux dans les mois à venir compte tenu du niveau de dégradation générale qui affecte notre économie.

Une illustration des difficultés liées au coût de la charge foncière et à l'inadaptation de la réglementation relative aux aides : la très lente montée en puissance du plan d'urgence pour l'Ile-de-France.

Conditions trop restrictives ne permettant pas de résoudre le problème de la surcharge foncière ; débudgétisation déguisée avec report de charges sur les collectivités locales qui, elles ne disposent pas de la manne constituée par la taxe sur les bureaux ; conditions trop restrictives à l'attribution de logements : tous les ingrédients étaient réunis pour faire un fiasco de la mise en oeuvre de ce plan.

Sur 485 millions de francs inscrits au titre de l'action logement en autorisations de programme et en crédits de paiement en 1990 sur le compte d'affectation spécial pour l'Ile-de-France, 109,3 millions ont été engagés et pas un franc n'a été ordonnancé en crédits de paiement.

Sur les 18 premiers mois, soit la moitié de la durée prévue pour l'application du plan d'urgence, 148 millions de francs ont été engagés au titre de la surcharge foncière correspondant à des programmes pour 4 845 logements.

Sur le plan de la réalisation des programmes physiques, seules les opérations financées sur la ligne fongible ont atteint les objectifs initialement fixés : les crédits engagés au titre de la PALULOS sont, en effet, passés de 461 millions de francs en 1989 à 690 millions de francs en 1990. Le montant des crédits engagés en 1991, à ce titre, devrait être du même ordre de grandeur. En 1990 toujours, le nombre des PLA financés sur prêts de la Caisse des dépôts et consignations a été de 14 755 logements et les perspectives de consommation en 1991 se situent à un niveau comparable.

En revanche, l'objectif de 8 000 P.L.I. en 1990, ramené à 5 000 en cours de route pour tenir un meilleur compte des réalités, n'a pu être atteint en raison des difficultés intervenues pour la mise en place du produit financier (1). En outre, le nombre des PLA d'insertion

n'a été que de 347 logements, une des raisons de cette consommation médiocre résidant bien évidemment dans le niveau des prix immobiliers. Enfin, les données relatives à l'accession sociale à la propriété étaient absentes des réponses aux deux questionnaires adressés par votre rapporteur au ministère du logement.

Les améliorations apportées au fonctionnement du plan au mois de juillet 1991 seront-elles de nature à accélérer le processus et, surtout, à le rendre viable ? Votre rapporteur exprime des doutes à ce sujet malgré les efforts réalisés.

Sur le plan réglementaire, la circulaire n° 91-48 du 9 juillet 1991 est venue se substituer à celle du 11 mai 1990 précitée. Elle prévoit :

- l'extension du bénéfice des dispositions contenues dans le plan d'urgence à l'ensemble des départements de l'Île-de-France alors que, jusqu'à présent, seuls Paris et les départements de la petite couronne étaient concernés ;

- la suppression de la règle selon laquelle le montant moyen de la surcharge foncière était fixé à 25 000 francs. Seules s'appliquent dorénavant les règles inscrites à l'article R. 331-24 du code de la construction et de l'habitation. En revanche, l'extension de ces règles à tous les types de prêts locatifs aidés ou intermédiaires n'est pas remise en cause dans son principe.

Le montant moyen des subventions de surcharge foncière devrait ainsi pouvoir osciller entre 50 000 francs et 70 000 francs par logement.

- la création de la notion de «logement locatif intermédiaire». Jusqu'à présent, seule la construction neuve financée par certaines catégories de prêts recevait ce qualificatif : celui-ci ne valait en effet, que pour les logements neufs construits en PLI de la Caisse des dépôts et consignations ou du Crédit foncier de France. Dorénavant, cette conception par «produit spécifique» est abandonnée au profit d'une conception par type d'opération. Les opérations de logement locatif intermédiaire susceptibles de recevoir une subvention de surcharge foncière au titre du plan d'urgence sont celles qui répondent à certaines conditions tenant au niveau des loyers demandés et au montant des ressources des ménages locataires.

(1) 6 689 PLI ont été accordés, en 1990, pour toute la France, essentiellement en province. 162 PLI seulement ont bénéficié d'une subvention de surcharge foncière pendant les 18 premiers mois d'application du plan.

A ce sujet, les seuils précédemment fixés par la circulaire du 11 mai 1990 sont maintenus en grande couronne (loyer maximum : 50 francs du mètre carré et ressources des locataires : 1,7 fois le plafond PLA). Ils sont, en revanche substantiellement relevés en zone centrale ; les loyers mensuels pouvant atteindre jusqu'à 65 francs du mètre carré de surface habitable et les ressources des ménages ne devant pas dépasser deux fois les ressources des plafonds PLA CDC ;

- l'amélioration du régime des PLA d'insertion. Elle tient en deux mesures : il s'agit d'une part de l'attribution de subventions pour surcharge foncière au taux de 50 % et, d'autre part, de la création d'une prime spécifique réservée aux opérations réalisées en Ile-de-France, imputée sur le compte d'affectation spéciale.

En appui à l'action réglementaire, le comité de gestion du compte d'affectation spéciale a décidé, le 25 juillet 1991, de faire une programmation des autorisations de programme sur deux ans : 1990 et 1991. Les moyens d'engagement prévus au titre de ces deux exercices sur le compte d'affectation spécial pour l'Ile-de-France ont été regroupés (soit un montant de 970 millions de francs : 485 millions au titre de 1990 auxquels s'ajoutent 485 millions au titre de 1991). Leur répartition est la suivante :

Surcharge foncière PLA	324,8
Surcharge foncière P.L.I	75,0
Programmes locaux de l'habitat	8,7
Prime spécifique pour P.L.A d'insertion	10,0
Requalification urbaine	82,0
Logement des fonctionnaires	169,5
Crédits reversés au financement de logements locatifs intermédiaires	300,0
	<hr/>
	970,0

Ces choix appellent un commentaire critique :

- est-il normal que viennent se greffer sur le chapitre «logement», dont les crédits sont destinés en principe à l'aide à la construction, des dotations qui relèvent, de toute évidence, de l'action menée dans le cadre de la politique de la ville ? Plus de 9 % de la dotation logement vont ainsi échapper à leur destination initiale : 8,7 millions de francs au titre des crédits d'études

communales ou intercommunales réalisées pour la confection des programmes locaux de l'habitat prévus par la loi d'orientation sur la ville ; 82 millions de francs au titre d'opérations de requalification urbaine qui recouvrent pour l'essentiel des actions normalement financées par le Fonds social urbain ;

- au titre des actions qu'il était bien initialement prévu de financer sur le chapitre premier du compte d'affectation spéciale figurait le logement locatif intermédiaire. Il est heureux que le comité de gestion ait décidé d'affecter au total 375 millions de francs en engagements pour le montage d'opérations de financement de logements locatifs intermédiaires. Toutefois, la mise en oeuvre pratique d'une telle mesure ne manquera pas de poser certains problèmes :

- pour être acceptables, les loyers des logements financés en PLI doivent rester compris dans la fourchette très étroite de 50 à 70 francs mensuels par mètres carrés habitables, ce qui implique l'injection de 55 % de fonds gratuits (soit entre 350 000 francs et 650 000 francs par logement). Le relèvement du plafond des loyers de 50 à 65 francs du mètre carré va dans le bon sens. Mais l'octroi de fonds gratuits risque de continuer à se révéler insuffisant. Cela était particulièrement évident lorsque la subvention moyenne était fixée à 50 000 francs (25 000 francs venant de l'Etat et 25 000 francs pour l'essentiel des communes).

Le mécanisme conçu par le ministère du logement est dorénavant le suivant : l'Etat doit consacrer 75 millions de francs aux subventions de surcharge foncière en PLI à la condition que les communes apportent la même somme. 300 autres millions de francs seront distribués, sans contrepartie des collectivités locales, sous forme de bonifications ou de subventions. Le total des fonds gratuits qui pourront être injectés dans le financement des 5 000 PLI prévus en 1991 atteindra donc, au plus, 450 millions de francs, soit 90 000 francs en moyenne par logement. Si, avec un tel apport, il est indéniable que certaines constructions pourront être financées, il n'est en revanche, pas du tout certain que les opérations puissent être équilibrées pendant la durée d'amortissement du prêt, compte tenu des conditions imposées pour le montant des loyers et du niveau des solvabilités des ménages éligibles.

- Aucun prêt n'a encore été engagé en 1991 sur les 5 000 prévus. En effet, le mode d'affectation de la dotation de 300 millions de francs, venant en sus de la dotation de 75 millions de francs pour subvention de surcharge foncière, fait actuellement l'objet de discussions entre la direction de la construction et les établissements de crédit susceptibles de distribuer les prêts locatifs intermédiaires.

Le ministère du logement a toutefois assuré votre rapporteur que la totalité de ces prêts serait l'objet d'engagements tant de la part des banques que de la part de l'Etat. Il lui sera cependant permis de douter que cette promesse puisse être entièrement tenue d'ici la fin de l'exercice 1991.

- enfin, le ministère du logement a annoncé la mise en place d'une dotation de 500 millions de francs sur le chapitre logement du compte d'affectation spéciale pour 1992. Il a en outre prévu le financement de 10 000 prêts locatifs intermédiaires sur toute la France, dont 5 000 en Ile-de-France. Votre rapporteur souhaiterait toutefois savoir comment un tel objectif pourra être atteint. En effet aucune prise en charge publique n'est prévue pour le programme physique qui doit être réalisé en province. En ce qui concerne l'Ile-de-France, il ne faut pas oublier que le programme d'une année (les 5 000 PLI de 1991) sera financé grâce aux moyens d'engagement dégagés sur les deux exercices 1990 et 1991. Il faudrait donc prévoir au moins un doublement de la dotation logement pour retrouver les conditions exceptionnelles éprouvées pendant l'exercice en cours. Avec 500 millions de francs annoncés en autorisations de programme et crédits de paiement et malgré une progression de 3 % par rapport à 1990 et 1991, ce ne sera pas le cas.

II. LIBÉRER LE LOGEMENT

Il ne semble pas que l'on puisse escompter dans l'immédiat une atténuation spontanée des tensions qui affectent aujourd'hui le marché du logement.

En effet, si l'on se fonde sur les projections démographiques de l'INSEE, que l'on suppose une stabilisation de la proportion des logements vacants et des résidences secondaires, ainsi qu'un renouvellement du parc opéré au rythme observé au début des années 1980, c'est-à-dire avant la détérioration du fonctionnement du marché, il apparaît qu'un maintien durable du volume de construction neuve à un niveau sensiblement supérieur à 300 000 logements sera absolument nécessaire jusqu'à la fin de la décennie.

Or :

- le niveau de la construction neuve est à l'heure actuelle inférieure à ce qu'exigerait une satisfaction de la demande dans de bonnes conditions ;

- ce niveau ne sera maintenu sur les dix-huit prochains mois que grâce à la mise en oeuvre des dispositions du plan Quilès-Debarge ; en l'absence des mesures dites de relance de la construction, le niveau des mises en chantier aurait chuté jusqu'à un seuil notablement inférieur au niveau exigé pour satisfaire la demande même compte tenu d'une certaine contraction de celle-ci à partir de 1993.

. Les objectifs du Plan Quilès de relance de la construction neuve

Ils sont réalistes mais restent modérés. On peut considérer qu'en l'absence de ce plan, le décrochage entre l'offre et la demande en matière de logement aurait été beaucoup plus fort que celui que nous constatons aujourd'hui. Pour autant, ce plan ne règle pas le problème de l'inadéquation de l'offre à la demande.

Toutes choses égales par ailleurs, en effet, les experts estimaient en septembre 1991 que les mises en chantier pour 1992 seraient de l'ordre de 285 000 logements à 290 000 logements. Pour 1991, les experts tablent sur 300 000 mises en chantiers. Le

mouvement de baisse des mises en chantier, entamé en 1989, aurait donc dû se prolonger et s'aggraver fortement en 1992.

Les mesures de soutien prises à l'automne doivent se traduire par un maintien des mises en chantier au-dessus de 300 000 logements commencés. Au total sur 18 mois, 20 000 à 30 000 logements supplémentaires par rapport à ce qui se serait fait en l'absence de plan seront mis en chantier grâce aux mesures déjà décrites plus haut (soit 14 000 à 17 000 logements supplémentaires en année pleine) :

- la relance du secteur locatif intermédiaire de 1991 ;
- les mesures relatives à l'investissement locatif ;
- le relèvement du plafond de déduction des intérêts pour les accédants à la propriété ;
- l'allongement de la durée maximale de 20 à 25 ans des prêts conventionnés.

L'effet de cet accroissement de la production de logements neufs sur l'activité devrait être, selon la direction de la construction, de :

- 10 milliards d'activité supplémentaire pour le BTP. Ceci représente environ 1,5 % de l'activité globale (1,3 % sur la base de 20 000 logements). En évolution annuelle globale, compte tenu de l'activité en 1991 et des estimations faites pour 1992 avant le plan de relance, l'évolution 1992-1991 serait de 0,7 % ;

- 40 000 emplois supplémentaires sur la base d'un ratio de 1,5 emploi par logement.

Ainsi que le notait le professeur Michel Mouillart au cours d'une conférence tenue récemment au Sénat ⁽¹⁾, cette stabilisation induite par la mise en oeuvre du plan Quilès exprimerait une nouvelle redistribution des mises en chantier suivant l'origine et la nature des aides dont elles bénéficient :

- entre 1991 et 1993, le nombre des logements aidés à la pierre sur ressources budgétaires (PAP et PLA) se réduirait de 13 000 unités ;

- alors que dans le même temps, au tassement du secteur des résidences secondaires près, les dispositions du plan Quilès permettraient une remontée du niveau de la construction non aidée à

(1) Rencontres - Construction - Aménagement du territoire - tenues au Sénat, le 10 octobre 1991.

la pierre mais aidée fiscalement et (ou) par le 1 % logement, pour un nombre de logements équivalent.

Ainsi, au total, il est probable que le secteur de la construction sera devenu, à la sortie de ce plan, encore plus sensible aux aléas économiques et monétaires qu'il ne l'était déjà auparavant.

Et pourtant, le gouvernement ne semble pas être en mesure de tirer toutes les conséquences d'une évolution qu'il aura grandement contribué à accélérer.

Ainsi que le note le rapport de la commission Lebègue sur le financement du logement : *-Il est apparu clairement à la Commission qu'une période s'achève, celle dans laquelle la solvabilisation de la demande reposait sur une aide publique croissant année après année. Or, les besoins quantitatifs et qualitatifs en logement demeurent. Il s'agit donc aujourd'hui de créer les conditions d'une nouvelle dynamique de l'investissement logement qui incite les investisseurs privés et les établissements de crédit à prendre une part plus importante dans la couverture des besoins et le financement du secteur.-*

Ce paragraphe-clef du rapport mériterait, pour le moins, d'être gravé dans le marbre ; inciter les agents économiques à intervenir dans un secteur où l'Etat n'a plus les moyens d'agir, viabiliser l'action des établissements de crédit notamment en permettant la mise en oeuvre de nouvelles techniques bancaires, voilà la tâche à laquelle tout gouvernement devra s'atteler très vite.

Cela ne signifie toutefois pas l'abandon de la politique sociale du logement : il est clair, en effet, que son fonctionnement peut et doit être amélioré. Une autre approche toutefois peut être tentée : au lieu de multiplier les interventions étatiques, ne vaudrait-il pas mieux donner des libertés aux bailleurs sociaux et aux collectivités locales ? Au lieu d'accroître les transferts fiscaux qui finissent toujours par engendrer une mauvaise gestion de la ressource, ne vaudrait-il pas mieux accorder des allègements fiscaux ?

La démarche que vous propose votre rapporteur vise à libérer les initiatives dans le logement : pour cela il faudra veiller à désentraver le financement du secteur du logement (A) et à rendre possible, à nouveau, l'investissement logement (B).

A. DÉSENTRAVER LES CIRCUITS DE FINANCEMENT

1. Le financement du logement social

Le financement du logement social ou du logement « aidé », terme plus générique qui recouvre également le système de l'épargne-logement, est affecté depuis quelques années par le mouvement général de décloisonnement des circuits par lesquels transite la ressource. Il fait en outre l'objet, aujourd'hui, d'une véritable perversion de son rôle du fait du véritable pillage organisé par le ministère des finances qui voit dans l'accroissement des prélèvements sur les circuits de financement du logement aidé un moyen fructueux pour ralentir le creusement du déficit global. De telles pratiques, qui tendent à appauvrir des mécanismes déjà très fragilisés par l'apparition d'un environnement hostile, doivent être dénoncées.

a) Lorsque les circuits de financement du logement social ou du logement aidé servent à financer ... la politique sociale du logement !

Il s'ensuit un appauvrissement généralisé du secteur du logement aidé.

En effet, l'Etat a imposé, en 1990 et 1991, deux débudgétisations représentant, en année pleine, un montant supérieur à 3 milliards de francs. L'une et l'autre consistent à assécher des ressources appartenant à des circuits protégés : la première a touché le réseau du 1 % logement et la seconde la trésorerie des organismes H.L.M.

. L'appauvrissement du 1 % logement

L'article 26 de la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a réduit le taux de la participation des employeurs à l'effort de construction de 0,65 % du total de la masse salariale à 0,55 % à compter du 1er janvier 1991 et à 0,45 % à compter du 1er janvier 1992. Parallèlement, le taux du prélèvement sur les entreprises en vue de leur contribution au financement du fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.) est porté de 0,2 % à 0,4 % pour les rémunérations et gains versés à partir du 1er juillet 1991.

L'Etat a ainsi pu alléger sa participation au financement de l'aide personnalisée au logement d'au moins 1,3 milliard de francs en 1991 et a prévu de la réduire de 2,7 milliards de francs au titre de l'exercice 1992.

Ainsi que l'avait noté votre rapporteur général, Roger Chinaud, au mois de juin dernier, l'impact économique négatif de la mesure proposée est considérable.

Il faut savoir, en effet, que lorsqu'un comité interprofessionnel du logement (CIL) prête 100 à un salarié, il s'appauvrit de 33. En effet, compte tenu de la faiblesse des taux d'intérêt offerts, toujours inférieurs au taux de l'inflation, les CIL ne retrouvent en valeur que les deux-tiers de leurs prêts.

L'appauvrissement est encore plus net lorsque le « 1 % logement » est utilisé au financement de prêts aux organismes de H.L.M. La durée moyenne du prêt, fort longue (30 ans) ne permet à terme de ne retrouver que 20 %, en francs constants, du montant initialement accordé.

Si l'on voulait que le système garde son efficacité, il était donc impératif de prévoir le maintien d'apports extérieurs venant s'ajouter aux retours sur prêts accordés. Avec un taux de prélèvement égal à 0,65 % de la masse salariale (entreprise de dix salariés et plus), le montant des ressources des organismes collecteurs pris dans leur ensemble continuait de croître : le système opérait en effet un gain d'environ 400 millions de francs par an. Compte tenu de l'abaissement de taux déjà réalisé au 1er janvier 1989, les simulations réalisées à l'été 1990 laissaient prévoir que les ressources stables des CIL ne retrouveraient pas leur niveau de 1988 avant 1992. Ce n'est donc qu'à partir de l'an prochain que le mécanisme aurait pu reprendre sa croissance ... si toutefois la définition du taux n'avait pas changé.

Avec un taux de 0,45 % en revanche, le système est amené à s'appauvrir : la collecte ne pourra plus combler les pertes provoquées par le faible niveau des retours sur prêt. La seule solution consisterait alors à réviser la durée des emplois en la diminuant et à augmenter les taux de remboursement. Cela signifie très concrètement que le « 1 % logement » ne pourra plus contribuer au subventionnement ou au financement de prêts locatifs aux H.L.M..

Pour le coup, le gouvernement pourra dorénavant à bon droit reprocher aux CIL de ne pas assez contribuer au financement du logement social !

. La ponction sur les ressources des organismes de H.L.M.

Le décret n° 90-213 du 9 mars 1990 a prévu que les fonds déposés par les organismes de H.L.M. sur le livret A-H.L.M. seraient affectés au financement du logement social.

Le produit de la rémunération de ces fonds a été assimilé par le décret n° 90-823 du 20 septembre 1990, à un fonds de concours et affecté au budget du logement pour le financement des subventions de prêt locatif aidé.

Si l'aisance de trésorerie des H.L.M. était incontestable, il n'en demeure pas moins que la décision prise unilatéralement par le ministère du logement, et sans concertation, s'avère très contestable dans son principe. Sur le fond, en effet, elle ne peut avoir qu'un effet exactement contraire à celui recherché en contraignant les organismes à agir sur les loyers ou à réduire les dépenses consacrées à l'entretien des immeubles. Surtout, elle conduit à un appauvrissement généralisé du système puisqu'elle conduit, en définitive, des établissements à retirer leurs fonds roulants du livret A où ils étaient déposés ou encore d'autres comptes, SICAV ou FCP, par exemple, beaucoup mieux rémunérés.

Toutefois, lors du 51e congrès de l'union HLM à Marseille en juin 1990, M. Delebarre et M. Besson ont répondu favorablement à la demande du mouvement HLM de rechercher une sortie contractuelle du décret : les organismes d'HLM passeraient un contrat avec l'Etat au terme duquel ils s'engageraient à respecter certains objectifs quantifiés tendant à affecter leurs ressources de trésorerie à des objectifs souhaités par les pouvoirs publics :

- accroissement de l'entretien du patrimoine HLM et de la qualité de service ;

- développement d'une politique d'accompagnement social ;

- recours accru à l'autofinancement pour les investissements.

En contrepartie du respect de ces engagements les organismes contractant se verraient exonérés de l'obligation de dépôt sur le livret A.

Une expérimentation assise sur ces bases a été mise en oeuvre avec 11 organismes choisis conjointement par l'union et le

ministère et donné lieu à des simulations afin d'apprécier la faisabilité d'un dispositif contractuel.

Les résultats de cette expérimentation sont, semble-t-il, encourageants.

Votre rapporteur remarque toutefois que le maintien du fonds de concours est prévu pour 1992.

b) Lorsque les circuits de financement du logement social et du logement aidé sont détournés au profit du budget général de l'Etat ...

Il s'ensuit un véritable détournement du bien des épargnants. De tels agissements interdisent au gouvernement de dire que le logement social est l'une de ses priorités.

- En période pourtant de décollecte du livret A, l'Etat prélèvera, en 1992, 12,7 milliards de francs sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne (F.R.G.C.E.) (1) au titre de la rémunération de la garantie qu'il accorde aux fonds du livret A.

Or, l'empilement des garanties dont fait l'objet le livret A conduit, en réalité, à détourner une partie de la ressource vers d'autres emplois que le logement social.

En effet, environ 20 % des fonds du livret A Ecureuil sont placés par la Caisse des dépôts sur les marchés des capitaux. Sur un encours de 400 milliards de francs, ce sont ainsi 80 milliards de francs qui ne sont pas prêtés aux H.L.M..

Ce «ratio de liquidité» est néanmoins justifié pour faire face au risque important que représente la transformation de dépôts à vue en prêts à plus de 30 ans.

De même que peut être justifiée l'existence d'un fonds de réserve alimenté par le "résultat" du livret A.

En revanche, que l'Etat prélève près de 12 milliards de francs par an sur ce fonds de réserve, soit la quasi totalité du résultat du livret A, apparaît pour le moins surprenant, car la garantie coûteuse qu'il accorde ainsi fait largement double emploi avec le

(1) Réseau de l'Ecureuil. Parallèlement et selon le même mécanisme, l'Etat prélève 2,65 milliards de francs sur le fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'Epargne (réseau de la Poste).

"ratio de liquidité" qui prive lui-même le logement social de 80 milliards de francs de ressources.

En termes budgétaires, l'Etat reprend d'ailleurs par cette voie davantage que ne lui coûte la défiscalisation des intérêts du livret A (6,6 milliards de francs en 1992).

Si l'Etat s'abstenait d'un tel prélèvement, la rémunération du livret A pourrait être, en théorie, portée à 7,5 % (1), soit 3 points de plus qu'actuellement : gageons qu'une telle mesure, bien plus que la majoration du plafond des livrets de 90 000 francs à 100 000 francs, suffirait à inverser le mouvement actuel de décollecte et à dissiper les inquiétudes quant au financement du logement social.

- En 1991-1992, l'Etat, parallèlement à son prélèvement habituel sur les fonds du livret A, opère une ponction sur le fonds de réserve de l'Épargne logement (F.R.E.L.) de 18,5 milliards de francs (7 milliards de francs en 1991, 11,5 milliards de francs en 1992), soit la quasi totalité des réserves de ce fonds.

Il peut sembler surprenant que l'on découvre aujourd'hui une telle "trésorerie dormante", et que ce fonds de réserve soit devenu soudainement sans objet. Il est certainement douteux que ces fonds puissent être, sans autre forme de procès, confisqués au profit du Trésor dès lors que ces réserves ont été constituées au fil du temps grâce à la marge entre la rémunération des épargnants et le taux des prêts accordés.

Si tant est qu'elles n'ont plus de raison d'être pour faire face aux risques liés à l'encours des prêts, ces réserves auraient dû "retourner" au logement social, sous la forme, par exemple, d'une amélioration de la rémunération de l'épargne préalable ou des conditions de prêts.

De fait, ce fonds de réserve, à hauteur de 15 milliards de francs (plus de 80 % des prélèvements opérés par le Trésor) est aujourd'hui immobilisé sous forme de prêts au Crédit foncier qui va devoir ainsi procéder à un remboursement anticipé de sa dette.

Ainsi, le bouclage du budget de l'Etat se fait par un détournement des ressources disponibles pour le logement social.

A cet ensemble conséquent, il faut ajouter deux autres prélèvements, l'un non reconductible réalisé en 1991, l'autre étalé sur cinq ans de 1989 à 1993 :

(1) Sur la base d'un encours de dépôts de 400 milliards de francs pour le livret A de l'Écureuil.

- l'article 17 de la loi précitée du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a supprimé la Caisse de consolidation et de mobilisation des crédits à moyen terme (CACOM). La réserve pour fluctuation des taux et pour risques de change, logée dans les comptes de la CACOM et constituée à partir des reports à nouveau de son compte d'exploitation a été intégralement reversée au Trésor. Son montant atteignait, en juin dernier, 2,9 milliards de francs.

- en contrepartie d'un allègement des annuités des prêts locatifs qui leur ont été accordés à taux fixe entre 1978 et 1984, les organismes de H.L.M. ont eu l'obligation de rembourser en cinq ans, de 1989 à 1993, 20 milliards d'avances consenties par l'Etat. Ces avances auraient dû, en principe, en l'absence du réaménagement des prêts prévu dans le cadre du plan d'aide de 1988, être remboursées de manière beaucoup plus étalée dans le temps.

En 1991 et 1992, les H.L.M. verseront 4,1 milliards de francs à ce titre.

Au total, donc l'Etat prélève au profit du budget général :

- 24,65 milliards de francs en 1991, à comparer avec le budget de la construction qui, après annulations, atteint 38,2 milliards de francs. Le premier montant représente, notons-le, environ les deux tiers du second ;

- 28,3 milliards de francs en 1992, à comparer avec le budget de la construction initialement fixé à 33,6 milliards de francs. Le premier montant représente cette fois 84,2 % du second. Même après les majorations apportées en seconde délibération à l'Assemblée nationale (197 millions de francs de crédits de paiement), la proportion n'est guère diminuée : 83,6 %).

2. Le fonctionnement des réseaux bancaires

• Les conséquences du mouvement général de bancarisation du financement du logement risquent d'être particulièrement sévères en 1991.

Au cours du premier semestre 1991, en effet, le volume des prêts au logement consentis par les banques a chuté de 30 % à 35 % en moyenne.

Il s'agit d'un véritable retour de balancier : depuis quatre ans, les prêts au logement avaient été libéralement accordés, à la faveur de la levée de l'encadrement du crédit au début de 1987. A cette époque, les banques commerciales ont cherché à regagner le terrain perdu depuis trente ans au profit des établissements spécialisés. Elles ont ainsi été amenées à prêter assez souvent dans des conditions risquées, en particulier s'agissant des crédits au logement. Depuis dix-huit mois environ, la multiplication des défauts de paiement a incité les banques à la prudence, les contraignant à devenir plus sélectives quant aux garanties offertes par les emprunteurs.

La loi Neiertz sur le désendettement des ménages vient surajouter ses effets à cette tendance. Elle écarte, en effet, en pratique, du crédit un quart à un tiers des Français, considérés comme clients à risque, et dont les banques ne veulent plus, puisque la procédure Neiertz débouche soit sur un étalement des paiements, soit sur un abandon total ou partiel des créances bancaires, ce qui signifie dans tous les cas une perte pour les prêteurs.

Du côté des emprunteurs, l'explication du moindre recours à l'emprunt tient d'abord aux conditions dégradées de la vie économique. Alors que le financement sous forme de prêts aidés tend à se contracter de plus en plus, le recours aux ressources du secteur libre est de jour en jour plus prohibitif. Les taux d'intérêt réels atteignent aujourd'hui un record historique, se situant entre 7 % et 9 %.

Plus ou moins supportables en période d'expansion, ces taux deviennent dissuasifs lorsque la conjoncture faiblit et que les revenus progressent tout juste comme l'inflation, parfois moins.

Le résultat est que jamais, depuis le début du siècle, les ménages n'ont payé aussi cher pour se loger.

Il faut savoir, en effet, que les taux de crédits au logement ont monté de 1,5 à 2 points depuis un an, passant de 10 % ou même moins à 11 % ou plus. Or, cette évolution est lourde d'importance car une hausse d'un point sur un crédit à 10 % à quinze ans majore de 10 % le prix global du logement.

A ces mouvements constatés sur le très court terme s'en ajoute un autre dont le cumul avec les précédents peut avoir des effets catastrophiques : les acquéreurs ont, en effet, depuis vingt ans progressivement réduit la part de l'apport personnel dans le financement de leur acquisition.

Le poids des annuités de remboursement, pour une même acquisition, a donc augmenté et le taux d'effort initial effectivement supporté par l'acquéreur moyen de 1991 est bien plus élevé que celui supporté par son homologue de 1971 (31 % du revenu disponible brut du ménage en 1991 contre 23 % en 1971).

Si la baisse du taux d'apport personnel devait se poursuivre, elle induirait une désolvabilisation structurelle de l'accédant moyen avec toutes les conséquences dramatiques que cela supposerait sur l'activité du BTP et sur celle des banques.

• Une seule issue : l'application au plus vite des solutions préconisées par le rapport Lebègue.

Votre rapporteur note que diverses mesures ont été proposées afin d'éliminer ou, à tout le moins, de réduire le risque de taux auquel sont exposés les établissements prêteurs et d'offrir aux ménages emprunteurs l'accès à une plus large gamme de produits. Parmi celles-ci figurent :

- le développement des prêts à taux variables et révisables ;

- le développement de la titrisation, technique dont votre rapporteur regrettait déjà dans son précédent rapport qu'elle ne fût, en pratique, pas utilisée en France sauf par la Caisse des dépôts et consignation pour pallier les effets de la décollecte constatée sur le livret A.

- La constitution d'un fonds de garantie, financé pour partie par l'État, pour les prêts conventionnés.

Cette excellente idée dont seule la mise en oeuvre est effectivement susceptible de mettre un terme à l'hémorragie des prêts conventionnés avec APL a sans doute une chance de voir le jour dès 1992. Le ministère du logement a, en effet, assuré votre rapporteur que des discussions étaient en cours à ce sujet avec les établissements bancaires. Il semble toutefois que l'on en soit, en fait de décision, qu'à la phase d'examen de la faisabilité du projet.

B. RENDRE POSSIBLE L'INVESTISSEMENT LOGEMENT

1. Rétablir la fluidité du marché immobilier et assurer l'équilibre entre placement mobilier et immobilier grâce à la fiscalité

. Les mesures fiscales du plan Quilès sont insuffisantes.

Le constat en a déjà été fait à maintes reprises par votre rapporteur, ici même ou dans son précédent rapport :

- la diminution du taux de vacance et de rotation des locataires dans le parc H.L.M. qui se traduit par l'allongement des délais d'attente pour les locataires postulants à un logement social, surtout, le net ralentissement du mouvement de décohabitation sont les signes inquiétants du manque de fluidité du marché du logement en France ;

- en outre, naturellement défavorisé par rapport aux placements financiers par un rendement et une liquidité moindres, l'investissement immobilier a été gravement affecté par des évolutions fiscales et réglementaires défavorables et une conjoncture plutôt incertaine.

Le plan Quilès annoncé au mois de septembre dernier contient trois mesures de nature fiscale qui figurent à l'heure actuelle, dans le projet de loi de finances soumis à l'examen de notre Haute Assemblée. Toutes trois tentent d'aller dans le sens d'une désasphyxie du secteur de l'investissement privé ;

- l'article 5 du projet de loi de finances initiale propose que les plafonds des intérêts ouvrant droit à réduction d'impôt soient portés, en cas d'acquisition d'un logement neuf, à 40 000 francs en 1992, au lieu de 30 000 francs actuellement ;

- l'article 6 prévoit l'amélioration du dispositif de réduction d'impôt appelé couramment « Quilès-Méhaignerie », en faveur du logement locatif neuf. La loi précitée du 13 juillet 1991 d'orientation sur la ville avait prolongé jusqu'en 1997 l'application du régime actuel. Celui-ci serait modifié afin de rendre possible le bénéfice d'une seconde réduction d'impôt, plafonnée à 60 000 francs pour un couple marié, entre 1992 et 1997. Dans le même esprit, le

taux de la réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de SII ou de SCPI sera portée de 7,5 % à 10 %.

- l'article 78 est destiné à favoriser la mobilité et l'accession dans l'ancien. Le plafond des droits départementaux d'enregistrement applicables aux immeubles d'habitation devrait ainsi être ramené progressivement à 5 % en 1995.

Au sujet des conceptions qui ont présidé à la définition de ce plan, votre rapporteur constate simplement que la mise en avant d'un objectif d'aide à la construction neuve permet habilement d'éviter la réflexion sur le nécessaire rééquilibrage entre le rendement des placements mobiliers et celui des placements immobiliers et sur les moyens de le réaliser.

La relance du dispositif Quilès-Méhaignerie est, certes, bienvenue ; elle ne modifiera pas la constatation faite par le rapport Lebègue selon lequel il risque de ne subsister parmi les logements locatifs privés dont la rentabilité serait correcte que les logements neufs achetés avec la déduction fiscale « Quilès-Méhaignerie » et conservés entre 6 et 10 ans en raison de la perspective de plus-values, les logements loués pour une courte période par un propriétaire désireux de les récupérer pour lui-même et qui peut donc accepter une plus faible rentabilité pour éviter les frais liés à une vente et un achat et les logements pour lesquels les locataires acceptent un loyer correspondant à une rentabilité normale pour le propriétaire du fait d'une durée de séjour faible (étrangers en mutation, étudiants, petits logements pour famille en phase d'agrandissement).

Il convient enfin, de rappeler l'effet pervers d'une obligation d'affecter le logement acheté à la location pendant une durée de six ans. Les sorties du système Quilès-Méhaignerie peuvent s'avérer en effet redoutables et les pertes enregistrées à ce moment-là ne sont pas nécessairement compensées par les gains réalisés grâce à la prolongation de l'avantage fiscal.

Quant à la mesure relative aux propriétaires accédants dans le neuf, sans vouloir en réduire la portée, on ne peut que souligner qu'elle va totalement à contre-courant de l'évolution actuelle puisqu'un nombre grandissant de ménages se tourne désormais vers l'achat dans l'ancien, ce qui leur permet de minorer l'impact du coût grandissant de la charge foncière.

Surtout la portée de cette mesure paraît bien symbolique en considération de la dégradation accélérée en 1991, du régime fiscal des accédants ne bénéficiant pas de prêts à des conditions particulières et donc amenés à recourir aux prêts libres pour l'achat dans le neuf :

- l'article 10 de la loi précitée du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a prévu l'application du taux normal de T.V.A. sur les cessions de terrains à bâtir, taxées jusqu'alors au taux de 13 %, cette règle de droit commun n'étant assortie que d'une exception visant les cessions de terrains destinés à la construction de logements sociaux qui sont dorénavant soumis au taux réduit de 5,5 %.

Cette mesure n'avait d'effet immédiat que pour l'acquéreur d'un terrain ayant décidé de faire construire sa maison sans toutefois être bénéficiaire d'un prêt PAP ;

- l'article 87 bis du projet de loi de finances pour 1992 remettrait en cause, s'il était voté en l'état, le principe de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties durant les deux années qui suivent celle de leur achèvement qui bénéficie aux constructions neuves.

Là encore, le régime particulier aux constructions nouvelles financées par des prêts aidés par l'Etat et par des prêts conventionnés ne serait toutefois pas touché.

• Les désavantages pesant sur les bailleurs privés n'ont pas été levés

Ainsi que le note le rapport Lebègue, les décisions prises par l'Etat en matière réglementaire ou fiscale ont été nombreuses et plutôt négatives. L'investissement locatif privé est, en France, situé dans un environnement de plus en plus instable et hostile.

- En matière réglementaire, le décret n° 91-818 du 27 août 1991 a reconduit les dispositions des deux précédents d'août 1989 et 1990, avec toutefois une modification notable, concernant les loyers des logements vacants.

En effet, pour cette catégorie de logements, l'évolution des loyers ne sera plus soumise à celle de l'indice du coût de la construction, mais sera fixée *par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables*", comme c'est le cas sur l'ensemble du territoire depuis la loi du 6 juillet 1989.

Dans les autres cas, les règles ne changent pas. Pour les renouvellements de baux, et pour les locataires en place, la hausse reste plafonnée selon l'évolution de l'indice du coût de la construction de l'INSEE.

Avec toujours deux exceptions, pour les logements dont les loyers sont "manifestement sous-évalués", et pour les logements où d'importants travaux ont été effectués.

Ce décret comporte un signe encourageant pour les bailleurs privés et les futurs investisseurs dans le parc locatif ancien, mais il ne constitue qu'une étape ; il est indispensable de poursuivre dans cette voie et de faire revenir dès demain au régime de droit commun la fixation des loyers de renouvellement des baux.

En 1990, d'après les chiffres de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne, les loyers parisiens avaient augmenté en moyenne de 6,2 % (contre 7,4 % en 1989) et de 6,1 % en banlieue (contre 7 % l'année précédente). Une hausse qui trouvait son origine, à plus de 50 % dans celle des loyers des logements vacants. Il est paradoxal, aujourd'hui, que seuls ces derniers bénéficient d'une mesure de libéralisation.

D'autant qu'il faut rappeler que cette libéralisation de la réglementation des loyers parisiens par retour au droit commun serait, de toute façon, très relative. En effet, la loi du 6 juillet 1989 comporte des mécanismes régulateurs fort contraignants dont l'application est par elle-même de nature à faire obstacle aux hausses abusives de loyer.

Il est à tout le moins indispensable que tous les loyers reviennent dès aujourd'hui dans le droit commun défini par ce cadre déjà suffisamment garant, à lui seul, d'une évolution maîtrisée des loyers. Il conviendra donc de ne pas renouveler le décret en août 1992.

- En matière fiscale, du moins pour les personnes physiques, les placements immobiliers continuent d'être davantage imposés que les placements financiers. Ce désavantage tendanciel s'est particulièrement accru voici un an. La loi de finances pour 1991 comprenait, en effet, trois mesures qui durcissaient la fiscalité pesant sur les investisseurs immobiliers : l'abaissement de 10 % à 8 % du taux de la déduction forfaitaire applicable aux revenus des immeubles urbains, l'alourdissement de la fiscalité sur les plus-values et le relèvement du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune, qui reste essentiellement un impôt immobilier.

L'état de dégradation auquel sont parvenues aujourd'hui les finances publiques interdit, pour plusieurs années, un rétablissement complet du régime plutôt favorable qui présidait au fonctionnement du secteur locatif au début des années 1970. Le simple démantèlement des mesures négatives prises voici un an serait à lui seul très coûteux. C'est pourtant cette voie qu'il faut

explorer : le mouvement dans ce sens avait été lancé en 1986 avec succès puisque la réorientation de la politique du logement vers la mise en place de dispositifs de dépense fiscale s'était accompagnée d'une forte croissance de l'activité de construction. La reprise avait été nette dès 1986 et était venue se briser en 1989 sur le retour à des conceptions plus dirigistes.

- Dans l'immédiat, le Gouvernement s'apprête encore à alourdir la fiscalité pesant sur les bailleurs du secteur privé grâce à la mise en oeuvre d'une "fausse bonne idée" dont l'un des volets a déjà été étudié plus haut.

La décision prise par M. Quilès d'étendre à l'ensemble des logements achevés depuis plus de quinze ans la possibilité de subventionner la mise aux normes d'habitabilité justifie la hausse de la taxe additionnelle au droit de bail sur les logements construits entre 1948 et 1976 puisque le système conçu, il y a vingt ans, lors de la création de l'ANAH, consistait en une sorte de mutualisation des risques. La baisse du taux de TADB pour les logements de la loi de 1948 se justifierait, lui, par le fait que ces immeubles ont déjà largement bénéficié du système et devraient donc en profiter relativement moins.

Votre rapporteur fera toutefois les remarques suivantes :

- 470 millions de ressources supplémentaires seront ainsi prélevées sur les propriétaires dès 1992 au titre de la TADB, mais, en face la ligne crédits de paiement consacrés aux subventions de l'ANAH ne sera dotée, au maximum, sur le prochain exercice que de 71 millions de francs en crédits de paiement. Les 400 autres millions serviront donc dans l'immédiat à combler les différents trous du budget général mais ne peuvent être justifiés par l'extension annoncée par M. Quilès.

- d'une façon générale d'ailleurs, la taxe n'est plus aujourd'hui spécifiquement affectée au financement des subventions accordées à l'ANAH. Elle vient en ressources du budget général, ce qui peut laisser libre cours à toutes les utilisations par l'Etat. Ainsi, en 1992, le produit de la taxe devrait excéder d'environ 150 millions de francs le montant des aides distribuées. (En effet, produit attendu : près de 2 milliards de francs après majoration du taux de TADB - dépenses en crédits de paiement : 1836 millions de francs après abondement annoncé à l'Assemblée nationale en première délibération).

Il est en tout cas certain que la définition retenue pour le parc ancien (logements de plus de quinze ans) induit un grossissement progressif du nombre des redevables et, par conséquent, de l'assiette de prélèvement. Il est tout aussi évident que les dépenses de

subvention inscrites au profit de l'ANAH ne progresseront pas, elles, indéfiniment. Au bout du compte, le gain net de cette opération pour l'Etat ne peut aller qu'en s'accroissant.

• pour l'avenir, l'abondement prévu en autorisations de programme et annoncé par les ministres à l'Assemblée nationale, soit une partie des 470 millions de francs également destinés à la prime à l'amélioration de l'habitat, permettra de dépasser légèrement le niveau atteint en 1991, soit 1 milliard 960 millions de francs en autorisations de programme (1 999 millions de francs sont inscrits à ce titre à l'état C transmis par l'Assemblée nationale). On se demande alors comment l'Agence pourra financer des subventions dont le montant moyen (toutes catégories confondues) et dont le nombre devrait être logiquement en forte hausse du fait de l'extension de son champ d'activité alors que les moyens d'engagement seront égaux ou, au mieux, à peine supérieurs à ceux prévus sur les exercices précédents.

Le ministère du logement doit, sur ce sujet, quelques éclaircissements.

En effet, si les sommes dégagées par l'unification du taux de la taxe additionnelle au droit de bail ne devaient pas être utilisées au renflouement des subventions d'investissement accordées par l'Etat à l'ANAH, il faudrait dénoncer cette manoeuvre pour ce qu'elle est : un nouvel accroissement sans contrepartie des charges pesant sur les propriétaires bailleurs. Faut-il rappeler que le nombre des logements qui disparaissent annuellement du parc locatif reste très élevé, avoisinant 100 000 unités ? La plus grande vigilance s'impose donc quant à l'examen des conséquences de la mise en oeuvre de cet amendement.

2. Rendre plus efficace l'investissement public

a) Améliorer les modalités de distribution des subventions de l'Etat

Les actuels prêts réglementés ne permettent pas de répondre à la diversité des situations. Ce constat est particulièrement frappant dans le cas des prêts locatifs aidés (P.L.A.).

Les prix plafonds conditionnant l'octroi du financement sont trop rigides : ils ne sont pas suffisamment modulés en fonction de la diversité des situations constatées : "confortables" en zone rurale,

ils se révéleront totalement insuffisants dans les grandes agglomérations.

L'aide publique, consentie à travers la subvention budgétaire et l'apport constitué par le financement sur livret A, est certes importante. Mais elle se révèle insuffisante pour loger les plus démunis, notamment ceux dont la situation familiale n'est pas favorable au regard de l'aide personnalisée au logement (personnes seules, ménages sans enfant).

Dans d'autres circonstances, en revanche, le PLA, dans la mesure où il ouvre droit à un financement représentant 95 % du coût de l'opération, est, dans son principe, trop généreux : il n'incite pas les organismes d'HLM à mobiliser le maximum de fonds propres ; il ne permet pas de ménager une place aux concours des collectivités locales qui seraient susceptibles de s'investir dans ces opérations. Bref, il ne favorise pas la recherche du "sur-mesure".

Enfin, le nombre de logements programmés en début d'année l'est une fois pour toutes : si des contributions au titre du 1 % employeur ont permis, sur certaines opérations d'économiser des ressources livret A, ces dernières ne peuvent être réinvesties - ni localement, ni au niveau national - dans des programmes de logement supplémentaires.

La modulation des aides et des financements devrait permettre à l'enveloppe nationale de subventions budgétaires et de financement livret A inchangée, une réponse mieux adaptée à la diversité des situations du marché du logement et donc à la mise en oeuvre de chaque programme de logements.

Une simulation réalisée au début de l'année par la direction du développement local et la direction des activités bancaires et financières de la Caisse des dépôts et consignations montrait qu'il était ainsi possible de financer 8 400 logements supplémentaires environ par la mise en place d'une modulation.

En quoi consistera cette modulation ?

Au lieu de distribuer un prêt aux caractéristiques homogènes d'une ville à l'autre ou d'un programme à l'autre - en termes de prix plafond, de volume de subvention, de quotité de prêt - l'autorité responsable de la programmation aurait la possibilité de faire varier ces différents éléments en fonction de son analyse des besoins du marché. Ainsi aurait-elle la possibilité, à partir d'une même enveloppe, de réaliser des logements PLA en moins grand nombre, mais bénéficiant d'une subvention plus élevée. L'économie de livret A ainsi réalisée pourrait être affectée à plusieurs objets : par

exemple, la réalisation de "PLA bis" fondés sur le jumelage de ressources livret A et de subventions de collectivités locales, ou encore la mise en oeuvre de logements jumelant ressources livret A, ressources de marché et fonds 1 %.

Par définition, il n'est pas possible d'indiquer dans quel sens serait utilisée cette possibilité d'adaptation dans les différentes agglomérations françaises. On peut toutefois poser le principe qu'elle permettrait de diversifier l'usage du P.L.A en vue de mieux satisfaire les besoins des plus démunis, comme des ménages dont le revenu se situe à la limite des plafonds de ressources. Cette diversification interviendrait donc "vers le bas" comme "vers le haut" de la clientèle.

Le rapport Lebègue a, lui aussi, proposé "d'autoriser l'autorité déconcentrée responsable de la programmation à varier le volume de subvention, la quotité de prêts en fonction de son analyse des besoins du marché, de la demande sociale et des concours des collectivités locales", cette modulation devant être "décidée dans le cadre de conventions".

Lors du débat à l'Assemblée nationale en première lecture, le secrétaire d'Etat au logement, M. Debarge, a indiqué qu'il n'était pas hostile à une telle proposition, mais que sa mise en oeuvre ne pouvait être réalisée que sous deux réserves :

- la première porte sur la programmation, qui doit rester de la compétence du Préfet après avis du Conseil départemental de l'habitat et être fondée sur une analyse globale des besoins et non sur la plus ou moins grande capacité financière des communes d'apporter des aides. C'est pourquoi une démarche contractuelle, dans un cadre géographique suffisamment large - département ou bassin d'habitat - semble indispensable pour garantir le bon emploi des aides de l'Etat et des ressources du livret A et ne pas favoriser certaines opérations par rapport à d'autres.

- de plus, la modulation de la subvention de l'Etat et l'augmentation du nombre de logements ainsi financés ne doivent pas conduire à un tirage supplémentaire sur les ressources du livret A, qui serait incompatible avec les contraintes générales propres à cette ressource privilégiée ou bien viendrait compromettre le montage d'opérations dans le même département ou dans d'autres départements.

Votre Commission estime à ce sujet qu'un simple début de mise en place de la modulation des aides dès 1992 serait déjà, quelles qu'en soient les modalités, la marque d'une volonté de faire plus et mieux.

b) Affranchir l'initiative locale

• De plus en plus, l'Etat tente de canaliser à son profit les finances des collectivités locales et leur impose un cadre rigide d'action élaboré, le plus souvent, sans leur consentement.

Votre Commission attire simplement l'attention de la Haute Assemblée sur ce qu'elle pense être un phénomène majeur qui ne pourra que s'amplifier dans les années à venir : l'enrôlement progressif des collectivités locales dans le financement de la politique de l'habitat sous la pression d'un Etat de plus en plus approuvi.

Or, les règles du jeu leur sont imposées de l'extérieur, sans concertation. Loi Besson sur le droit au logement, loi du 13 mai 1991 sur la solidarité entre les communes, loi d'orientation sur la ville destinée à assurer un meilleur équilibre entre les formes d'habitat : tous ces textes créent des contraintes et des organes de décision pour gérer ces contraintes, où les collectivités locales sont présentes et sommées de participer au moyen d'espèces sonnantes et trébuchantes sans avoir aucune maîtrise sur l'effort financier qu'elles devront fournir puisque celui-ci est, en fait, fixé par l'Etat.

Un seul exemple : la participation de l'Etat aux fonds de solidarité pour le logement, conçus par la loi Besson et constitués aujourd'hui dans la quasi-totalité des départements, doit passer de 150 millions de francs à 180 millions de francs en 1992. Très concrètement, cela signifie que les Conseils généraux ne pourront pas faire autrement que d'inscrire 30 millions de francs supplémentaires à leur budget l'année prochaine.

Cette participation à la politique du logement est, sans doute, de plus en plus souhaitée par les collectivités elles-mêmes, mais elles n'ont pas la maîtrise de leurs choix en la matière puisque, en fait, elles sont appelées à se substituer à un Etat défaillant.

Il semble qu'il y a là une vaste matière à réflexion et qu'il faudra un jour se décider à mettre de l'ordre là où règne une anarchie préjudiciable aux collectivités locales.

• **Décentraliser les mécanismes d'aide à la pierre**

Votre Commission des finances estime que le système français de fixation et de distribution des aides au logement est beaucoup trop centralisé. Il serait sans doute plus sain et plus efficace de déléguer aux autorités locales le soin d'adapter les normes, les

financements, les plafonds de loyers et de revenus, voire d'accorder, elles-mêmes, les aides à la personne, même si cela doit être à l'intérieur de fourchettes arrêtées par l'Etat.

Les maires et les présidents des Conseils généraux sont plus proches des réalités du terrain que le ministre de l'Equipement, aussi efficace et compétent fût-il, et sauront faire un usage plus rationnel des deniers publics.

Cette décentralisation, dont l'idée est ainsi soumise à l'appréciation de la Haute Assemblée, serait en outre la conséquence logique des différents textes législatifs cités plus hauts, adoptés en 1990 et 1991, qui tendent à enrôler les collectivités locales et singulièrement les communes et les départements dans le financement et, plus accessoirement, la définition de la politique du logement.

CHAPITRE III

LA POLITIQUE DE LA VILLE

L'ESSENTIEL DE L'ACCROISSEMENT DE L'EFFORT FINANCIER CONSACRE A LA POLITIQUE DES VILLES ET DU DEVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN EST SUPPORTE, EN 1992, PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

Le Parlement ne discutera pas, cette année, de la politique de la ville, et cela est fort regrettable aux yeux de votre Commission des finances.

Le bleu "Urbanisme, Logement et services communs" comprend, en effet, pour l'essentiel, les moyens d'engagement que l'Etat souhaite consacrer à la politique du logement : cette année encore 90 % des autorisations de programme, plus des 3/5e des dépenses ordinaires sont mobilisés pour cette action.

En outre, une grande partie des crédits de ce qu'il est convenu d'appeler la "politique de la ville" est, en 1992, comme indiqué plus haut, rassemblée sur quelques lignes du budget de l'Urbanisme, Logement, services communs.

A ces deux ensembles s'ajoutent les crédits pour un faible montant, il est vrai, de l'architecture et le reliquat des actions relatives à l'urbanisme qui restent financées par l'Etat, bien que les compétences dans ce domaine soient aujourd'hui dévolues aux communes dans le cadre de la décentralisation.

En face de cet ensemble budgétaire assez homogène, les structures ministérielles compétentes pour mobiliser ces crédits sont aujourd'hui au nombre de trois : le ministère de l'Equipeement, du Logement, des Transports et de l'Espace a la haute main sur tout ce qui n'est pas politique de la ville et est assisté d'un secrétariat d'Etat au logement.

La politique de la ville, pour sa part, a été, en quelque sorte, par la grâce élyséenne, extraite de la gangue qui l'entourait et confiée, depuis près d'un an, à un ministre d'Etat qui, depuis, a également reçu dans son portefeuille l'aménagement du territoire.

Le résultat de ce remarquable coup politico-médiatique a donc été le suivant à l'Assemblée nationale : nos collègues députés n'ont jamais parlé de cette fameuse politique de la ville puisque seuls les rapporteurs de l'aménagement du territoire étaient présents lorsque M. Delebarre était en séance et que, le lendemain, lorsque les crédits de la ville sont venus en discussion, ni M. Quilès, ni M. Debarge n'étaient compétents pour en parler.

La même situation a donc toute chance de se reproduire devant notre Haute Assemblée. A trop vouloir démontrer qu'il fait plus et mieux pour les quartiers déshérités, le gouvernement en arrive ainsi à priver la représentation nationale d'un débat de fond sur l'efficacité et sur l'utilité d'une politique présentée tout de même comme l'une de ses priorités.

Le sujet pourtant prête à discussion.

Car malgré tout ce qui se dit ou s'écrit à ce sujet depuis quelques semaines, l'effort financier de l'Etat consacré à la politique de la ville n'est pas en hausse en 1992. Faut-il vraiment le regretter ou, au contraire, approuver l'effort inavoué de maîtrise budgétaire réalisé en ce domaine par l'Etat ? En effet, les moyens d'engagement dont disposera, en 1992, le ministre de la ville sur les lignes du budget de l'urbanisme et du logement restent à peu près stables, voire régressent légèrement. Sous le vocable de "moyens d'engagement" ut'lisé par le ministère de la ville lui-même, il faut entendre les dépenses ordinaires, inscrites aux titres III et IV et les autorisations de programme du titre VI.

Les autorisations de programme inscrites au profit du Fonds Social Urbain passent ainsi de 347 millions de francs en 1991 -hors participation au financement des conventions de développement social des quartiers- à 342 millions de francs en 1992.

Par ailleurs, deux lignes ont été créées dans le bleu de 1991 pour recueillir, en cours d'exercice, les diverses dotations destinées au financement des actions décidées dans le cadre des conventions de développement social des quartiers et qui se trouvaient éclatées en loi de finances initiale sur plusieurs lignes relevant du ministère de l'Equipement, Logement, Transports et Espace et de neuf autres ministères. En 1992, la globalisation des crédits de ce qu'il est convenu d'appeler la politique de ISSQ (1) a lieu dès la présentation de la loi de finances initiale.

Sur le titre IV, le total des dotations, tous ministères confondus, était de 104,2 millions de francs en 1991. Cette somme a donc été transférée en cours d'exercice sur le chapitre 46-60 du budget

(1) Développement social des quartiers.

de l'urbanisme-logement et c'est exactement la même somme qui est aujourd'hui inscrite à ce même chapitre en loi de finances initiale.

Au titre VI, l'addition des transferts opérés en cours d'exercice des différents ministères concernés vers le budget de l'urbanisme-logement sur le chapitre 67-10 -article 20, ligne DSQ-atteignait, en 1991, 178,4 millions de francs. La globalisation des subventions d'investissement portera, en 1992, sur 175,4 millions de francs. Il se constate donc, au total, une très légère baisse sur cette ligne.

Quant à la création d'une ligne nouvelle, au titre III, intitulée "projets de service public de quartier" et dotée de 120 millions de francs, il a fallu à votre rapporteur un long travail d'investigation pour découvrir que les moyens nouveaux ainsi mis en oeuvre provenaient, en fait, du redéploiement de crédits inscrits, en 1991, sur diverses lignes des budgets de l'Éducation nationale, de la Justice et du Travail et de l'Emploi.

Seuls augmentent, en fait, les crédits de fonctionnement alloués à la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain qui passent, toutes lignes et toutes origines confondues, de 27,6 millions de francs à 32,3 millions de francs, en progression de 17 % par rapport à 1991.

Par ailleurs, les crédits de paiement afférents au Fonds social urbain sont également en nette progression (près de 20 %). Toutefois, cette évolution n'est que la traduction mécanique d'engagements antérieurs et le faible taux de consommation habituellement constaté sur les autorisations de programme et les crédits de paiement inscrits à cette ligne (1) fait douter de l'utilité d'un tel effort et laisserait plutôt penser que les habitudes de mauvaise gestion prises en ce domaine ne feront que persister en 1992.

Votre rapporteur trouve donc pour le moins abusif le procédé qui consiste à faire croire que l'État accroît son effort de 27 % d'un exercice à l'autre -voire de 38 % hors fonds social urbain - et à passer sous silence la participation sans cesse accrue des collectivités locales à la politique de l'habitat en général.

En effet, si l'État ne fait aucun effort supplémentaire sur les lignes "Fonds social urbain", "Développement Social des Quartiers" ou "Projets de service public de quartier", il n'en ira certes pas de même des collectivités locales et singulièrement des communes. Ainsi que le montre le tableau retraçant l'effort public consacré à la politique des villes et fourni dans l'annexe au projet de loi de finances relative à ce sujet, la progression, en 1992, de cet effort

(1) Voir le commentaire, au chapitre premier, sur la gestion des crédits du FSU.

public sera assurée pour plus des deux tiers par la redistribution opérée au titre de la dotation de solidarité urbaine et par l'augmentation du produit de la taxe sur les bureaux, dont, selon le ministère des finances, le quart environ est apporté par les collectivités locales pour les locaux administratifs qui leur appartiennent. Cette progression sera donc pour les trois cinquièmes supportée par les collectivités locales elles-mêmes.

La lecture de ce tableau appelle toutefois un certain nombre de remarques :

1. Les points 1, 2 et 3 du paragraphe A regroupent les dotations dégagées par l'Etat pour financer la politique de la ville. Ils agrègent, toutefois, dépenses ordinaires des titres III et IV et autorisations de programme du titre VI, c'est-à-dire des dépenses réelles et de simples engagements de dépenses ; autant dire la réalité et le rêve, lorsque l'on sait le faible niveau de consommation de certaines lignes en autorisations de programme.

2. Il inclut généreusement dans les fonds mis en oeuvre par l'Etat les produits de la dotation de solidarité urbaine, du Fonds de solidarité des communes de l'Ile-de-France et de la dotation particulière de solidarité urbaine. Les élus des collectivités locales apprécieront certainement cette présentation des faits.

En revanche, le montant des crédits alloués par les collectivités locales elles-mêmes aux opérations couvertes par le vocable générique de politique des villes et du développement social urbain est totalement passé sous silence.

Votre rapporteur rappelle donc à cette occasion que les "conventions de développement social des quartiers" font l'objet de financements, au titre de l'accompagnement social, apportés certes par l'Etat (pour environ 300 millions de francs par an) mais aussi par les régions (pour environ 300 millions de francs par an également) et surtout par les départements et les communes (pour 400 millions de francs par exercice).

A titre d'exemple, il convient de citer aussi le financement des contrats de ville. Les six premiers contrats signés font apparaître, en effet, un taux d'effort moyen de l'Etat (ratio "participations cumulées de l'Etat sur coût global du contrat") de l'ordre de 30 %. En conséquence, 70 % du financement provient des collectivités locales et en particulier des communes. Pourquoi ne pas chiffrer cet effort ?

3. Enfin, un nouveau chapitre apparaît, en 1992, sur le compte d'affectation spéciale dont les ressources sont destinées à financer le plan d'actions immédiates décidé pour la région Ile-de-France décidé par le Conseil des ministres du 13 octobre 1989. Le

chapitre 9 "prendra en charge des dépenses d'investissement liées à des projets urbains destinés à la revalorisation et au réaménagement des quartiers à dominante monofonctionnelle afin de favoriser la mixité de l'habitat et des activités", selon la logorrhée chère aux fonctionnaires de la Délégation interministérielle à la ville.

Autrement dit, 155 millions de francs seront dégagée sur ce fonds grâce à l'augmentation de la taxe sur les bureaux ⁽¹⁾ prélevée en Ile-de-France pour permettre à l'Etat de financer sa participation à la politique de la ville. 115 millions de francs pourraient être destinés au financement des contrats d'agglomérations, parallèlement aux actions du Fonds social urbain, et 40 millions de francs seraient alloués aux conventions de développement social des quartiers.

Votre rapporteur ne peut que souligner, à ce sujet, les points suivants :

- une fois de plus, l'Etat se donne le beau rôle en pratiquant, malgré les apparences, une débudgétisation pure et simple sans égard pour les implications économiques de ses actes. Les collectivités locales qui seront, en face, fortement sollicitées pour apporter leur écot à l'action publique en faveur des quartiers dégradés ne pourront pas faire appel à une trésorerie aussi facile. 155 millions en plus pour l'Etat, cela signifie, à terme, 360 millions de francs déployés par ces collectivités locales pour un objectif assurément estimable mais selon des modalités dont elles n'auront pas l'entière maîtrise,

- en outre, l'imputation de dépenses en faveur de la politique de la ville sur le compte d'affectation spéciale pour l'Ile-de-France est totalement injustifiée eu égard à l'objet du plan d'urgence décrété par le Premier ministre en octobre 1989. En effet, selon les termes utilisés par le gouvernement dans l'exposé des motifs de l'article créant le compte, les recettes devaient être affectées à l'action foncière, à un accroissement de l'offre de logements ainsi qu'à l'accélération des programmes de renforcement des infrastructures de transports.

(1) Se reporter au rapport de M. Emmanuel Hamel, publié en annexe au rapport général, relatif aux comptes spéciaux du Trésor.

CONCLUSION

Votre rapporteur note enfin, pour s'en inquiéter, le glissement de l'utilisation des crédits inscrits sur la ligne "Fonds social urbain" vers le financement d'études préalables dont la portée n'est pas toujours très claire, au détriment de l'aide apportée à des actions très concrètes.

Le bilan de l'utilisation du fonds social urbain pour les actions déconcentrées, en 1990, laisse, en effet, apparaître les traits saillants suivants :

- la "matière grise" domine largement (ce qui comprend le financement d'études et d'équipes de maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale) : 41 % des financements en 1990 contre 24 % en 1989,

- les travaux d'aménagement ne représentent plus qu'un bon tiers (35 %) contre 60 % en 1989,

- la part déconcentrée du FSU au titre des programmes nationaux complémentaires du Comité interministériel des villes (CIV) prend une signification et représente 14 % du total (4 % en 1989) ; une partie des décisions du CIV de 1989 se traduit par des décisions de subdélégations en 1990,

- enfin, la part projets associatifs, actions à finalité sociale et économique, régresse par rapport à 1989, 10 % soit plus de 14,6 millions de francs en 1990 contre 12 % pour 17 millions de francs. A noter, toutefois, un nombre beaucoup plus important d'opérations financées (180 contre 68 en 1989) témoignant de l'anomalie inexplicable au vu des seuls chiffres, de plusieurs opérations de grande importance en 1989 qui viennent perturber les comparaisons statistiques.

Le montant moyen en 1989 et en 1990 des subventions FSU pour les opérations de quartiers montre, en outre, un effondrement inquiétant du montant moyen des subventions accordées pour financer des projets concrets.

Ces données sont antérieures à la création du ministère de la ville mais sont révélatrices des tendances induites par le lancement de la politique de la ville en 1989.

Il reste à souhaiter que cette structure ne serve pas à financer la parole mais plutôt les actes. S'agissant d'un ministère qui a pour fonction de coordonner les actions, est-il possible de lui accorder des dotations spécifiques sans courir le risque de les voir disparaître dans le financement de travaux intellectuels d'autojustification ?

CHAPITRE IV

L'ARCHITECTURE

Les dotations consacrées à l'action «architecture» au sein du budget de l'urbanisme, logement et services communs connaissent une quasi stagnation, passant de 150 millions de francs en 1991 à 150,8 millions de francs en 1992. Le montant prévu pour les autorisations de programme subit même une contraction de 8 % et ne seront plus que de 32,6 millions de francs en 1992.

Au sein de cet ensemble d'importance modeste, l'enseignement de l'architecture représente une priorité certaine puisqu'il bénéficie d'une progression de 4,6 % des crédits et de 4,8 % des moyens d'engagement qui lui sont affectés par rapport au budget initial de 1991.

L'effort de l'Etat en faveur de l'enseignement de l'architecture

(millions de francs)

Chapitre d'imputation		1991	1992	Progression en pourcentage
Chap. 31-95 - art. 53 : «Ecoles d'architecture : vacations et indemnités diverses»	DO	28,9	29,6	+ 2,4
Chap. 36-30 - art. 10 «Ecoles d'architecture - Fonctionnement»	DO	56,0	56,0	0
Chap. 44-10 - art. 40 : «Enseignement de l'architecture - Bourses»	DO	22,2	28,0	+ 26,1
Chap. 57-91 - art. 32 : «Equipement immobilier des services - Ecoles d'architecture»	CP AP	15,9 27,0	15,1 27,0	- 5,0 0
TOTAL	DO + CP DO + AP	123,0 134,1	128,7 140,6	+ 4,6 + 4,8

L'effet porte essentiellement sur deux aspects :

- les bourses allouées aux étudiants augmentent en volume de 26 % et passent de 22,2 millions de francs à 28 millions de francs. Cet abondement permettra de prolonger la politique poursuivie par le ministère de l'Équipement d'alignement des bourses des étudiants des écoles d'architecture sur celles de l'Éducation nationale. Une nouvelle revalorisation devrait intervenir à ce titre au dernier trimestre 1992. La parité complète est un objectif à deux ans.

Enfin, l'augmentation de la dotation doit aussi permettre de faire face à l'augmentation prévisible du nombre des boursiers consécutive à la forte augmentation des effectifs étudiants.

L'effectif total des étudiants s'élève, en effet, pour l'année scolaire 1990-1991, à 14.591 étudiants contre 13.635 l'année précédente. Ceci se traduit par la reprise d'une forte augmentation des effectifs globaux (+ 7 %) alors que ceux-ci étaient en constante diminution depuis 1983-1984.

- les crédits affectés à la rémunération des personnels enseignants progressent également : en premier lieu, le budget réservé aux vacances progresse de 2,4 % -soit à un rythme légèrement supérieur à celui constaté en moyenne sur les exercices précédents (2 % par an environ depuis 1987)- et passe ainsi de 28,9 millions de francs à 29,6 millions de francs. Il s'agit en fait de dégager les moyens nécessaires au reclassement indiciaire des personnels contractuels.

En outre, la mise en oeuvre des décisions relatives à l'amélioration de la carrière des enseignants des écoles d'architecture doit se traduire par un "repyramidage" du corps des enseignants titulaires qui touchera, au total, 257 d'entre eux. L'abondement prévu à ce titre aux chapitres 31-90 "Rémunérations des personnels" et 31-94 "Indemnités et allocations diverses" s'élève à 8,4 millions de francs. C'est donc d'un accroissement global de près de 15 millions de francs que va bénéficier l'enseignement proprement dit.

Enfin, les dotations affectées au fonctionnement et aux investissements restent rigoureusement stables par rapport à l'exercice 1991 (56 millions de francs pour le fonctionnement, mais cette ligne avait bénéficié d'un fort "coup de pouce" en 1991 -+ 9,8 %; 27 millions de francs d'autorisations de programme pour l'équipement).

Le programme d'équipement comprend en 1992 la poursuite de la construction de l'école d'architecture de Nancy, la construction de l'Institut national des études appliquées en architecture (INEAA) et des programmes d'entretien lourd et de rénovation au profit, en particulier des écoles d'architecture de Bordeaux, Grenoble, Marseille, Lille et la Villette.

CHAPITRE V

CARTOGRAPHIE NATIONALE: UNE REMISE EN CAUSE DES OBJECTIFS FIXES PAR LE CONTRAT DE PLAN ETAT/INSTITUT GEOGRAPHIQUE NATIONAL?

Le contrat de plan passé entre l'Etat et l'IGN en février 1989 pour la période 1989-1992 fixait de manière claire les obligations des deux parties.

Dans ce cadre l'Etat s'engageait à maintenir une dotation de fonctionnement stable en francs constants, à la réduction près de la part lui revenant des gains de productivité sur les travaux de base, ainsi qu'à maintenir au niveau de 1989 (soit 35 millions de francs) la part de la dotation d'investissements de l'Etat consacrée aux équipements techniques, hors enveloppe-recherche, cette dernière devant évoluer comme le budget civil de recherche -développement.

Les engagements pris de part et d'autre ont été respectés en 1991 mais il ne semble pas qu'ils doivent l'être pour le prochain exercice.

La traduction budgétaire des efforts de l'établissement en matière de productivité -soit une très légère baisse des dotations de fonctionnement à structure constante en 1992 par rapport à 1991- semble conforme aux prévisions du contrat de plan.

De son côté, l'Etat a ainsi inscrit au budget de 1992 une dotation globale de 441,4 millions de francs en dépenses ordinaires et de 56,8 millions de francs en autorisations de programme. Les évolutions prévues ne s'inscrivent toutefois que partiellement dans le cadre des engagements fixés en 1989. On constate, en effet, une progression de 5,3 % des autorisations de programme consacrées à l'investissement dans le cadre de l'action recherche par rapport aux moyens effectivement engagés en 1991 et une stabilisation des dépenses de soutien des programmes.

Par rapport au montant des autorisations de programme, dont l'engagement était prévu par la loi de finances initiale, on

assiste, en revanche, à une chute de 5 % environ des dotations. Votre rapporteur rappelle la base de référence qui est l'évolution du Budget civil de la Recherche et du Développement en 1992 :

• + 7 % en DO + AP

• + 7,4 % en DP + CP.

	L.F.191 (millions de francs)		L.F.192 (millions de francs)		L.F.192/L.F.191 (%)	
	DO + CP	AP	DO + CP	AP	DO + CP	AP
Dépenses de fonctionnement (chapitre 36-65)	388,4		396,1*		+ 2,0	
Dépenses d'investissement	50,0	54,5	53,6	56,8	+ 7,2	+ 4,2
• hors recherche (chapitre 67-65)	38,5	42,8	43,9	45,7	+ 14,0	+ 6,8
• Recherche (chapitre 67-58) :						
- Investissement (article 62)	7,5	7,7	5,9	7,3	- 21,3	- 5,2
- Soutien des programmes (article 61)	4,0	4,0	3,8	3,8	- 5,0	- 5,0
Total	438,4	54,5	449,7	56,8	+ 2,6	+ 4,2

* Cette dotation comprend un crédit exceptionnel de 8,5 millions de francs correspondant à la prise en charge par l'IGN de certaines prestations sociales afférentes à certaines catégories de personnel. A structure constante, le chapitre 36-65 est en fait doté, en 1992, de 387,6 millions de francs, en baisse de 0,2 % par rapport à 1991.

Votre rapporteur s'étonne et s'inquiète de ce décrochage qui semble réalisé en contradiction avec les engagements du gouvernement.

Il interrogera le ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace sur l'interprétation qu'il convient de donner à ces évolutions.

ARTICLE RATTACHE

Article 86

Généralisation de l'allocation de logement sociale

Cet article vise à étendre le bénéfice de l'allocation de logement sociale à tous les habitants des communes comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 100.000 habitants, sous seule condition de ressource, à compter du 1er janvier 1992. Il met en oeuvre la seconde étape d'une extension de l'ALS à l'ensemble des habitants du pays sur la base de critères territoriaux.

Depuis 1986, les différents gouvernements qui se sont succédé poursuivent un objectif de bouclage de l'ensemble des ménages par l'extension de l'allocation de logement sociale à de nouvelles catégories :

- à l'origine font partie des catégories de population éligibles à l'allocation de logement sociale (ALS), principalement les personnes âgées de plus de 65 ans ou de 60 ans en cas d'inaptitude au travail, les handicapés et les jeunes travailleurs salariés âgés de moins de 25 ans,

- depuis 1986, les chômeurs de longue durée qui ne sont plus indemnisés au titre de l'allocation de base peuvent bénéficier de l'ALS,

- depuis le 1er janvier 1989, le droit à l'ALS est ouvert à l'ensemble des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI),

- depuis le 29 juin 1990 (décret n° 90-535), les personnes hébergées dans les unités et centres de long séjour ont droit à l'ALS,

- depuis le 1er octobre 1990, l'ALS est étendue aux bénéficiaires de l'allocation d'insertion,

- depuis 1990 également, tous les foyers de jeunes travailleurs peuvent être conventionnés, ouvrant ainsi droit à l'APL

pour leur résidents. Sur un parc de 470 foyers, 134 sont conventionnés à l'APL1, 95 ont été conventionnés sans travaux à l'APL2 foyer depuis janvier 1991,

- en 1991, une nouvelle étape du "bouclage" a été franchie avec la mise en place de critères territoriaux. Depuis le 1er janvier 1991, en effet, tous les habitants de la région parisienne et des départements d'outre-mer ont droit à l'ALS sous seule condition de ressources (coût évalué à 400 millions de francs, 60.000 ménages concernés).

Le gouvernement s'est engagé à finir cette opération de bouclage par l'extension du bénéfice de l'allocation de logement sociale à tous les habitants du pays sous seule condition de ressource, à compter du 1er janvier 1993 (150.000 bénéficiaires attendus).

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

MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN SECONDE DELIBERATION

TITRE IV

Les dépenses ordinaires ont été majorées de 600.000 francs :

- 500.000 francs ont été inscrits au chapitre 44-10, article 53 "Actions de concertation, de formation et d'animation dans le secteur du logement".

- 100.000 francs ont été inscrits au chapitre 46-60, article 10 "Contribution de l'Etat au fonds national de l'habitation".

Il s'agit d'abondements traditionnels non reconductibles.

TITRE V

Les autorisations de programme et les crédits de paiement ont été majorés de 720.000 francs :

- 200.000 francs ont été inscrits au chapitre 55-21, article 10 "Exercice des missions de l'Etat dans la planification et les politiques urbaines",

- 520.000 francs ont été inscrits au chapitre 57-71, article 40 "Construction, logement - Etudes locales".

Il s'agit d'abondements traditionnels non reconductibles.

TITRE VI

* En conséquence des engagements pris par le gouvernement au cours de la discussion de la première partie du projet de loi de finances, le chapitre 65-48 "Construction et

amélioration de l'habitat- bénéficie de dotations majorées de 883 millions de francs en autorisations de programme et de 197 millions de francs en crédits de paiement :

- 236 millions de francs en autorisations de programme et 83 millions de francs en crédits de paiement sur l'article 10 correspondant à 5 000 prêts locatifs aidés (PLA) supplémentaires portant le programme PLA à 80 000 logements pour 1992 ;

- 172 millions de francs en autorisations de programme et 43 millions de francs en crédits de paiement sur l'article 20 correspondant à 5 000 prêts à l'accession à la propriété (PAP) soit un programme de 35 000 prêts en 1992 ;

- 62 millions de francs en autorisations de programme et 28 millions de francs en crédits de paiement sur l'article 80 permettant la majoration de la prime à l'amélioration de l'habitat dans le cadre de l'aide à la réhabilitation de l'habitat rural ;

- 413 millions de francs en autorisations de programme et 43 millions de francs en crédits de paiement sur l'article 90 abondant les crédits de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

* Sur ce titre s'imputent également des dotations non reconductibles traditionnelles, 38,44 millions de francs en autorisations de programme et 36,44 millions de francs en crédits de paiement sont ajoutés au titre VI :

- 4,10 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement ont été inscrits au chapitre 65-23, article 40 «interventions spécifiques dans les sites, abords, paysages et secteurs sauvegardés ;

- 3,10 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement ont été inscrits au chapitre 65-48, article 10 pour le financement de PLA supplémentaires ;

- 31,24 millions de francs en autorisations de programme et 29,24 millions de francs en crédits de paiement ont été inscrits au chapitre 67-10, article 10 «Fonds social urbain».

Votre commission des finances a considéré que ces abondements n'étaient pas de nature à modifier sa décision de proposer au Sénat le rejet des crédits du budget de l'urbanisme, du logement et des services communs.

Réunio le mercredi 6 novembre 1991, sous la présidence de M. Jean Clouet, vice-président, la Commission des Finances du Sénat a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de l'Urbanisme, logement et services communs (budget de l'Équipement, Logement, Transports et Espace - I. Urbanisme, logement et services communs) pour 1992.

Elle a, d'autre part, décidé de proposer à la Haute Assemblée d'adopter l'article 86 rattaché.