

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 novembre 1991.

## AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME XIV

LOGEMENT

Par M. Robert LAUCOURNET,

Sénateur.

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2240, 2255 (annexe n°26), 2260 (tome XII) et T.A. 533.  
Sénat : 91, 92 (annexe n°21) et 96 (tome VIII) (1991-1992).

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LA MISE EN OEUVRE DU DROIT AU LOGEMENT</b> .....	7
<b>A. L'APPLICATION EFFECTIVE DE LA LOI "BESSON"</b> .....	7
<b>B. LES RÉSULTATS POSITIFS DE L'ACTION EN FAVEUR DES PERSONNES DÉFAVORISÉES</b> .....	9
<b>C. LA STABILISATION DE LA HAUSSE DES LOYERS</b> .....	10
<b>II. UNE CONJONCTURE DIFFICILE</b> .....	13
<b>A. LA BAISSÉ DE LA CONSTRUCTION</b> .....	13
<b>1. La construction neuve</b> .....	13
<b>2. La réhabilitation</b> .....	16
<b>B. LE FINANCEMENT DU LOGEMENT</b> .....	20
<b>1. La baisse continue des financements aidés</b> .....	20
<b>2. Un espoir pour le livret A</b> .....	23
<b>3. Les difficultés de l'épargne-logement</b> .....	24
<b>4. Le 1 % patronal</b> .....	26
<b>C. LES CONCLUSIONS DU RAPPORT "LEBÈGUE"</b> .....	27
<b>1. Une baisse en terme réels de la dépense publique en faveur du logement</b> .....	27
<b>2. Les propositions de redressement</b> .....	30
<b>3. Une application immédiate dans le plan "Quillès"</b> .....	31
<b>III. UN BUDGET RIGOREUX AMÉLIORÉ A L'ASSEMBLEE NATIONALE</b>	32
<b>A. L'ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ : DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES</b> .....	34
<b>1. Une nouvelle réduction des prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP)</b> .....	34

	<u>Pages</u>
<b>2. L'amélioration du régime des prêts conventionnés .....</b>	<b>35</b>
<b>3. La fiscalité au service de l'accession .....</b>	<b>37</b>
<i>a) La réduction des droits de mutation à titre onéreux .....</i>	<i>37</i>
<i>b) L'augmentation de la réduction d'impôt accordée pour l'acquisition d'un logement neuf .....</i>	<i>38</i>
<b>B. LE SECTEUR LOCATIF .....</b>	<b>38</b>
<b>1. Le logement locatif social : une priorité maintenue .....</b>	<b>38</b>
<b>2. La relance du locatif intermédiaire .....</b>	<b>40</b>
<b>3. L'encouragement fiscal à la construction de logements locatifs .....</b>	<b>41</b>
<b>C. LES AIDES PERSONNELLES .....</b>	<b>42</b>
<b>1. Un poids grandissant .....</b>	<b>43</b>
<b>2. Le "bouclage" des aides personnelles au logement .....</b>	<b>44</b>
<b>3. Le financement .....</b>	<b>46</b>
<b>4. Le problème des barèmes .....</b>	<b>47</b>
<b>D. L'AMÉLIORATION DU PARC EXISTANT .....</b>	<b>48</b>
<b>1. L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat .....</b>	<b>48</b>
<i>a) Des missions redéfinies et élargies .....</i>	<i>48</i>
<i>b) Des moyens financiers préservés .....</i>	<i>49</i>
<b>2. La prime à l'amélioration de l'habitat et la résorption de l'habitat insalubre .....</b>	<b>50</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>51</b>

Mesdames, Messieurs,

Dans l'ensemble des pays européens, l'évolution des politiques du logement se caractérise par une volonté de diminuer l'engagement budgétaire des pouvoirs publics, un souci de développer l'initiative privée et une certaine priorité accordée à la réhabilitation.

La politique du logement en France n'échappe pas à cette tendance et le projet de budget pour 1992 en est l'illustration.

La diminution, ininterrompue depuis 1983, de la part du logement dans le budget civil de l'Etat se poursuit. Celle-ci s'élève ainsi à 4,19 % pour 1992 alors qu'elle avait atteint 5,41 % en 1983.

Le projet de budget du logement a dû, en conséquence, procéder à des choix. Les priorités retenues sont, à l'évidence, le logement locatif social y compris le locatif intermédiaire, tant pour la construction neuve que pour la réhabilitation, et les aides personnelles au logement.

Celles-ci représentent d'ailleurs aujourd'hui un montant considérable (plus de 54 milliards de francs) qui a dépassé celui des aides à la pierre et qui devrait continuer à croître.

La contrepartie de l'effort ainsi consenti est la réduction des aides directes à l'accession sociale à la propriété. Le nombre des prêts aidés à l'accession (PAP) continue de diminuer pour atteindre le niveau de 35 000. Mais l'appréciation, a priori défavorable, de cette diminution des crédits doit être modérée par la prise en compte du coût considérable pour l'Etat de l'aide aux accédants en difficultés. Ainsi, le budget du logement consacra en 1992, comme en 1991, plus d'1,4 milliard de francs au titre du réaménagement des prêts aidés pour l'accession à la propriété, consentis entre 1981 et 1985 et de sa contribution au fonds de garantie des PAP.

Afin de préserver un rythme de construction de logements suffisant à la fois pour garantir une activité satisfaisante de

l'industrie du bâtiment et pour répondre aux besoins croissants de la population, le projet de loi de finances prévoit en outre plusieurs dispositions fiscales de nature à favoriser les investissements privés dans l'immobilier. Ces mesures concernent aussi bien le secteur du logement locatif, grâce à la possibilité pour les particuliers de bénéficier d'une double réduction d'impôt d'ici 1997 et l'augmentation du taux de réduction d'impôt au titre des souscriptions des parts de S.C.P.I. ou de S.I.I., que le secteur de l'accession à la propriété favorisé par le relèvement du plafond des intérêts ouvrant droit à réduction d'impôt en cas d'acquisition d'un logement neuf.

Le volet fiscal du projet de budget consacré au logement devrait ainsi permettre de préserver l'essentiel, c'est-à-dire d'atteindre, en 1992, un rythme de construction de logements supérieur à 300 000.

Votre rapporteur souhaite, enfin, avant de présenter le bilan de la politique menée en 1991 et les perspectives ouvertes pour 1992, évoquer le problème, très actuel, de l'habitat locatif en milieu rural. Un colloque récemment organisé par l'Union des fédérations d'organismes d'I.L.M. a permis d'établir un bilan de la situation.

Il a fait apparaître clairement l'importance du déficit du locatif, et du locatif social en particulier, dans le monde rural et les retards pris dans l'amélioration de la qualité des logements.

Or l'insuffisance du parc social en milieu rural favorise le processus de désertification et handicape les initiatives de développement économique.

Les engagements pris par M. Marcel DEBARGE, secrétaire d'Etat au logement, devant l'Assemblée nationale et au cours de son audition par la commission des Affaires économiques et du Plan (1) permettent, à cet égard, d'espérer une meilleure prise en compte des préoccupations d'aménagement du territoire dans la programmation des aides à la pierre. Le Gouvernement s'est déclaré prêt, en effet, à reconnaître une priorité aux petites villes et au bourgs-centres et à maintenir un niveau élevé d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat.

Votre rapporteur se félicite de cette prise de conscience des attentes très fortes de la population rurale. Il souhaite que les orientations ainsi définies, qui devront sans doute être complétées par d'autres mesures, soient confirmées lors de l'examen, par le Sénat, des crédits du logement.

---

(1) réunion du 6 novembre 1991

## I. LA MISE EN OEUVRE DU DROIT AU LOGEMENT

### A. L'APPLICATION EFFECTIVE DE LA LOI "BESSON"

La loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement a été promulguée le 31 mai 1990. Après un an d'application, il est possible d'établir un premier bilan, dont les résultats sont très largement positifs.

Cette loi est née d'un double constat. D'une part, les personnes très défavorisées -du fait de leur revenu ou de leur situation personnelle- accédaient difficilement à un logement convenable. D'autre part, les initiatives, pourtant nombreuses, engagées en leur faveur, n'étaient ni généralisées ni coordonnées.

La nouvelle loi a comblé les lacunes des dispositifs existants en créant le maillon manquant, un outil destiné à la coordination sur le terrain des actions publiques et privées, intitulé "*plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées*" (P.D.A.). Ce document -obligatoire- définit les besoins en logement du département, les catégories et le nombre des personnes concernées et fixe les objectifs à atteindre. Il est élaboré, signé et mis en oeuvre conjointement par l'Etat représenté par le préfet, et par le Conseil général. Y sont associés, les collectivités locales et d'autres partenaires, tels les organismes collecteurs du 1 % logement, les bailleurs publics (offices H.L.M.) et privés, les Caisses d'allocations familiales, les travailleurs sociaux, les associations. Des conventions passées entre les partenaires précisent les modalités de mise en oeuvre du P.D.A. et ses conditions de financement par tranche annuelle.

Treize mois après la promulgation de la loi, à la mi-juillet 1991, 83 P.D.A. ont été adoptés. Ce bilan satisfaisant résulte d'une importante mobilisation locale. C'est ainsi que l'on a vu se créer sur place des comités de suivi du plan départemental, des observatoires, des "*guichets uniques*" d'accueil des personnes en difficulté, des commissions de concertation pour le logement.

En l'état actuel des informations disponibles à ce jour, il apparaît que les actions les plus fréquentes prévues par les plans, concernent le développement d'une offre adaptée dans le parc locatif

public, à travers l'acquisition-amélioration de logements, financée notamment par les P.L.A. d'insertion.

Viennent ensuite les maîtrises d'oeuvre urbaine et sociale, compléments souvent indispensables au montage et à la réussite des opérations précédentes.

L'accroissement de l'offre dans le parc privé fait l'objet d'une mobilisation financière des partenaires dans plus du tiers des départements, avec la mise en oeuvre des programmes sociaux thématiques de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

Enfin, on trouve des interventions en faveur des propriétaires impécunieux (complément à la prime à l'amélioration de l'habitat) et des accédants en difficultés.

Il est trop tôt pour évaluer la pertinence des actions prévues au regard des besoins et l'engagement concret des différents partenaires, mais il est déjà clair que l'élaboration des plans départementaux a donné lieu à l'invention d'outils et de structures locales de concertation et de décision.

Les fonds de solidarité pour le logement (F.S.L.) dont les départements devaient se doter, se mettent progressivement en place. Financés à part égale par l'Etat (150 millions en 1991) et les conseils généraux, ces fonds garantissent les loyers, accordent des prêts et des subventions aux familles en difficultés et prennent en charge les mesures d'accompagnement social nécessaires à l'insertion des personnes défavorisées.

Le fonds de solidarité pour le logement est le seul dispositif opérationnel rendu obligatoire par la loi.

Dans tous les départements, le F.S.L. se met en place. Au 1er août 1991, plus de vingt conventions de financement de F.S.L. étaient signées ; la moitié des conventions seront signées au troisième trimestre 1991. Les autres devraient l'être prochainement.

Force est de constater cependant que les autres dispositions prévues par la loi "Besson" rencontrent plus de difficultés dans leur mise en oeuvre.

Les "protocoles d'occupation du patrimoine social" (POPS) voient peu à peu le jour dans les agglomérations comportant des quartiers défavorisés, en particulier ceux faisant l'objet d'opérations de développement social. Signés par l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes H.L.M., ils fixent les modalités d'attribution des logements sociaux pour en garantir l'affectation aux

personnes prioritaires. Mais, actuellement, seuls trois protocoles sont signés alors que des négociations sont entamées pour 47 autres.

Quant au "bail à réhabilitation" institué par la même loi, il se met en place lentement : une quarantaine de baux seulement ont été conclus et une quinzaine de projets sont à l'étude. Aussi, cette procédure fera-t-elle l'objet d'une campagne d'information incitant les propriétaires privés à laisser des organismes publics ou des associations, réhabiliter puis louer pendant douze ans, les logements vacants ou difficiles à gérer.

Un accord a été conclu en ce sens entre l'Union nationale interprofessionnelle du logement et l'Union nationale de la propriété immobilière.

#### B. LES RÉSULTATS POSITIFS DE L'ACTION EN FAVEUR DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

Dépassant le cadre strict de la loi "droit au logement", le Gouvernement a engagé un effort très important en faveur du logement des personnes défavorisées, dont les résultats ont été sensibles en 1990.

Ainsi, les organismes H.L.M. ont acquis, en 1990, grâce aux P.L.A. d'insertion, 5 000 logements anciens pour loger des personnes connaissant des difficultés d'insertion sociale, l'objectif des 10 000 logements devant être atteint en 1991. L'utilisation des fonds collectés au titre du 1 % logement a aussi été élargie aux interventions en faveur des personnes défavorisées : plus de 16 000 ménages en ont bénéficié depuis un an, ce qui a représenté un investissement de 1,2 milliard de francs. Dans les départements d'outre-mer où l'accent a été mis sur la résorption de l'habitat insalubre, l'augmentation des aides de l'État a permis de construire 12 000 logements réservés aux personnes démunies.

Enfin, à l'incitation des pouvoirs publics, la mobilisation du parc privé s'est intensifiée. Près de 1 000 propriétaires ont obtenu, en 1990, des subventions à taux majoré de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, à condition d'accueillir des ménages modestes et moyennant un loyer modéré, dans les logements ainsi réhabilités. Des équipes spécialisées de "maîtrise d'œuvre urbaine et sociale" (MOUS) assument localement le montage d'opérations personnalisées d'habitat faisant notamment appel au secteur privé : en 1991, il en est prévu une centaine dans 54 départements pour loger ou reloger plus de 6 000 ménages.

L'état d'avancement de ces actions diffère considérablement d'une région à l'autre. Pour qu'elles se renforcent et s'amplifient (on estime les ménages sans abri à 400 000 et les mal-logés à deux millions), votre rapporteur souhaite que le travail engagé de concertation, d'explication et de sensibilisation soit poursuivi.

### C. LA STABILISATION DE LA HAUSSE DES LOYERS

Bien que, depuis plusieurs années, les loyers augmentent sensiblement plus vite que l'ensemble des prix à la consommation, cet écart se réduit depuis 1989 et ce mouvement peut être attribué à la réforme de la réglementation intervenue à la suite de l'adoption de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

Amorcée depuis 1989, la décélération de l'indice des loyers est confirmée en 1990 et 1991 malgré une légère remontée en début d'année. L'indice général des loyers passe en glissement annuel d'un rythme de 6,3 % en avril 1988 à 4,6 % en 1991. Cette décélération se constate aussi bien à Paris que dans les grandes agglomérations.

	ICC (1)	Prix	Indices loyers	
			France	Région parisienne
<b>1989 Janvier</b>	2,3	3,3	5,8	5,7
<b>Avril</b>	1,3	3,6	5,4	6,3
<b>Juillet</b>	1,1	3,5	5,5	6,4
<b>Octobre</b>	0,9	3,6	5,3	6,3
<b>1990 Janvier</b>	1,1	3,4	5,3	6,0
<b>Avril</b>	2,9	3,2	5,2	5,8
<b>Juillet</b>	2,9	3,0	4,5	4,7
<b>Octobre</b>	2,7	3,9	4,3	4,7
<b>1991 Janvier</b>	3,5	3,5	4,5	5,5
<b>Avril</b>		3,2	4,7	5,6

(1) Indice du coût de la construction

Les rapports annuels sur l'évolution des loyers dans le parc locatif privé permettent de différencier trois zones géographiques.

● **Les zones rurales et les agglomérations de moins de 100 000 habitants**

C'est le secteur le plus important avec 43 % du parc et où les propriétaires personnes morales et la gérance professionnelle jouent un rôle peu important.

Dans l'ensemble, c'est un marché détendu où la vacance est forte, mais qui laisse apparaître quelques signes de dysfonctionnement notamment dans les villes petites ou moyennes. C'est ainsi que l'on constate très fréquemment un excédent de petits logements, sauf dans les villes qui ont vu se développer récemment un équipement universitaire. On assiste également à un manque de logements de qualité alors qu'une offre de logements inconfortables existe

Enfin, il subsiste des zones, assez rares il est vrai, où de fortes tensions sur le marché du logement entraînent toujours une dérive importante des loyers. C'est parfois le cas de zones où le tourisme entre en concurrence avec les résidences principales, la côte basque notamment. C'est surtout le cas des zones frontalières, pays de Gex, Haut Rhin, Thonon... ou de régions soumises à des événements particuliers, comme Albertville en raison des Jeux Olympiques.

### ● Les agglomérations de plus de 100 000 habitants

Dans l'ensemble, ce marché qui représente 35 % du parc locatif, reste assez fluide mais fait apparaître localement des points de tension. Globalement, le loyer de ces agglomérations passe en un an de 28,7 à 30 francs au m<sup>2</sup>, soit une augmentation de 4,3 %. Par rapport à l'année passée on observe une nette baisse dans le rythme de croissance des loyers.

Ainsi, Toulouse qui culminait en 1989 à 6,2 % d'augmentation annuelle passe à 4,8 %, Lyon passe de 5,3 % à 4,8 %, tandis qu'Aix en Provence rétrograde de 5 % à 4,4 %.

Représentant 22 % des logements, les relocations contribuent pour 1,8 % à l'évolution globale. La simple indexation sur l'évolution de l'I.C.C. est appliquée sur 41 % des logements en moyenne, mais son impact sur le chiffre global est faible (0,8 points). Enfin près de 16 % des logements connaissent une stabilité du loyer.

### ● La région parisienne

Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques, l'indice des loyers passe de 6,7 % en début 1989, à 6,0 % début 1990 et 5,5 % début 1991 en région parisienne.

Bien qu'insuffisant, ce fléchissement dénote une amélioration de la situation qui peut être imputée à deux causes.

En premier lieu, la variation de l'indice du coût de la construction qui sert de référence d'indexation dans le parc locatif privé, joue un rôle déterminant dans l'évolution annuelle des loyers. Or celui-ci s'est élevé à 2,6 % en 1988, 2,5 % en 1989 et 1,5 % en 1990.

Par ailleurs, les effets des deux décrets successifs limitant l'évolution des loyers dans l'agglomération parisienne à partir du 31 août 1989 ont permis de modérer les évolutions annuelles. Si les études n'avaient pas permis de mesurer précisément ces effets en 1989, les résultats pour 1990 montrent que ces mesures réglementaires ont été efficaces, en amplifiant le rôle de l'I.C.C. à l'occasion de relocations ou de renouvellements de baux.

Compte tenu des éléments du rapport sur l'évolution des loyers de juin 1991, préparé en application de l'article 16 de la loi du 6 juillet 1989, le Gouvernement a décidé de reconduire partiellement, et pour un an, le dispositif réglementaire limitant l'évolution de certains loyers en agglomération parisienne à compter du 31 août 1991. Mais si le dispositif est reconduit pour les baux venant en renouvellement, la fixation des loyers des logements vacants remis en location obéit désormais au droit commun fixé par la loi de 1989.

## II. UNE CONJONCTURE DIFFICILE

### A. LA BAISSÉ DE LA CONSTRUCTION

#### 1. La construction neuve

L'année 1990 a été marquée par un net ralentissement de la construction de logement après une reprise enregistrée entre 1987 et 1989. C'est ainsi que l'année 1990 retrouve le niveau de la construction de 1987.

Le secteur de la maison individuelle a enregistré une baisse de 7,5 % (soit - 13 000 logements), continuant la tendance de la décennie quatre-vingt où seule l'année 1987 avait connu une augmentation des constructions individuelles.

En revanche, le repli de la construction dans le secteur des logements collectifs (- 10,5 %) interrompt cinq années de hausse consécutive.

Le secteur non aidé (P.C. et financements libres) chute de 7,2 % en 1990 soit 17 500 logements alors qu'il progressait fortement

depuis 1986. Malgré une diminution encore importante du secteur aidé, de 12,4 % en 1990 qui correspond à 12 000 logements de moins, dont 9 000 en accession et 3 000 en locatif, la baisse ralentit puisqu'elle était de 15 % en 1989 de 13 000 logements en accession et de 4 000 logements en locatif.

Cette évolution a été imputable en grande partie aux incertitudes du contexte international, et à la conjonction de plusieurs autres facteurs négatifs : le retournement des anticipations des promoteurs sous l'effet d'un alourdissement des stocks de logements, les difficultés croissantes à trouver une clientèle solvable compte tenu du niveau élevé des prix et des taux d'intérêt, le durcissement des conditions d'emprunt et la vigilance des établissements de crédit face à la montée des risques.

Ces moindres performances de l'année 1990 avaient été annoncées par le recul de 6,4 % des autorisations de permis de construire. Cette baisse des autorisations n'est plus que de 1,7 % en 1990 (387 700 contre 394 300 en 1989 et 422 900 en 1988). A la fin juin 1991, les autorisations de permis de construire sont en progression de 2,8 % sur la même période de 1990.

Le nombre de logements mis en chantier au cours des six premiers mois de 1991 a été de 152 000, en très léger repli de 1,1 % sur la même période de 1990. La maison individuelle continue à être la plus touchée avec une baisse de 5,4 % pour l'individuel isolé et de 2,5 % pour l'individuel groupé, tandis que les logements collectifs progressent de 3,1 % à 73 700. Cette amélioration du collectif est imputable au secteur locatif aidé. Une moindre détérioration est toutefois constatée dans le secteur libre (- 1,3 % à la fin juin 1991 par rapport à la même période de l'année précédente).

Au cours du second semestre, les mises en chantier de logements locatifs aidés devraient progresser légèrement. Inversement, celles liées à l'accession à la propriété en secteur libre resteraient orientées à la baisse, compte tenu de la chute des prêts conventionnés au cours du premier semestre. Aussi, les prévisions pour l'année 1991 tablent sur un maintien des mises en chantier (autour de 300 000 logements commencés) ; soit un niveau relativement proche de celui de 1990.

<b>Logements neufs mis en chantiers en milliers</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>
<b>Ensemble</b>	397,4	399,5	343,8	332,7	295,0	296	296	310,1	327,1	339,3	309,5
<b>Individuels</b>	266	251	220	219	202	192	179	188	183	174,5	161,4
<b>Collectifs</b>	131,4	148,5	123,8	113,7	93	104	117	122,1	144,1	164,8	148,1

Les perspectives de la construction neuve pour 1991 ne devraient pas influencer sur la répartition entre le secteur aidé ou réglementé et le secteur libre. Comme en 1990, le secteur libre devrait représenter environ 38,5 % des mises en chantier contre 61,5 % pour le secteur aidé.

Il convient, cependant, de rappeler que la part de ce dernier a connu une diminution très rapide depuis six ans. Il représentait, en effet, en 1986, près de 83 % des mises en chantier.

**MISES EN CHANTIERS SELON LE TYPE DE FINANCEMENT  
(en milliers de logements)  
EVOLUTION PAR RAPPORT À L'ANNÉE PRÉCÉDENTE  
(en pourcentage)**

	1986	1987	1988	1989	1990	Prévision 1991
<b>Logements commencés</b>	296,0	310,1	327,1	339,3	309,5	300,0
évol n/n-1 en %	0,0	4,8	5,5	3,7	- 8,2	- 3,1
<b>Dont financement PLA</b>	60,0	54,0	54,0	50,0	47,0	50,0
évol n/n-1 en %	- 7,7	- 10,0	0,0	- 7,4	- 6,0	6,4
<b>Dont financement PAP</b>	86,0	78,1	60,0	47,0	38,0	35,0
évol n/n-1 en %	- 7,5	- 9,2	- 23,2	- 21,7	- 19,1	- 7,9
<b>non aidés = PC</b>	99,0	114,0	108,0	105,0	105,0	100,0
évol n/n-1 en %	- 5,7	15,2	- 5,3	- 2,8	0,0	- 4,8
<b>non aidés : autres</b>	51,0	64,0	105,1	137,3	119,5	115,0
évol n/n-1 en %	54,5	25,5	64,2	30,6	- 13,0	- 3,8

## 2. La réhabilitation

L'activité d'amélioration-entretien des logements existants est restée soutenue en 1990, en raison notamment des actions engagées dans le parc locatif social, dont environ un million de logements devrait être réhabilité sur cinq ans. Globalement, la fongibilité des subventions P.L.A./PALULOS, la réalisation de diverses opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et les procédures de développement social des quartiers (D.S.Q.) ont contribué à multiplier les interventions dans le parc locatif. De plus, les diverses aides publiques et incitations fiscales ou réglementaires en matière de loyers, ont joué un rôle d'entraînement dans les décisions des particuliers.

En ce qui concerne les opérations aidées, les concours de l'Etat sous forme de prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) ont globalement progressé de 10 % en nombre de logements. Le développement de ces concours financiers trouve son origine dans les mesures prises en février 1990 en vue d'assouplir les conditions de distribution des subventions : relèvement des plafonds de ressources,

allongement de la liste des travaux subventionnables et création d'une prime à 55 % pour les propriétaires occupants dont les ressources n'excèdent pas 50 % des plafonds PAP. Par ailleurs, les concours financiers de l'ANAH aux propriétaires bailleurs et aux locataires ont légèrement baissé en 1990 malgré une faible progression des subventions allouées aux travaux dans le parc récent.

Pour les opérations engagées sans aide de l'Etat, les professionnels du bâtiment confirment que ce secteur est resté très actif, comme l'ont montré tout au long de l'année, les enquêtes de conjoncture. Les mesures fiscales en faveur des grosses réparations et des économies d'énergie ont certainement joué un rôle positif en 1990 auprès des propriétaires privés.

En conclusion, si les perspectives pour l'année en cours restent incertaines en raison d'un tassement prévisible des mises en chantier, la poursuite, à un rythme soutenu des travaux d'entretien du parc existant devrait fournir opportunément un bon volant d'activité aux entreprises de bâtiment.

**NOMBRE DE LOGEMENTS RÉHABILITÉS OU D'OPÉRATIONS  
D'ACQUISITION-AMÉLIORATION  
(secteur aidé)**

	1988	1989	1990
<b>Acquisition-amélioration P.L.A. (1)</b>	8 020	7 474	11 590
<b>Acquisition-amélioration PAP</b>	10 498	8 134	4 965
<b>ANAH</b>	96 500	115 000	110 000
<b>PAH</b>	47 090	45 127	49 663
<b>PALULOS</b>	247 488	205 351	228 353
<b>PALULOS hors petits travaux (2)</b>	170 028	163 457	173 161

Source : DC

(1) y compris les P.L.A. d'insertion en 1990

(2) Les "petits travaux" correspondent à un montant de travaux inférieur à 15 000 F par logement.

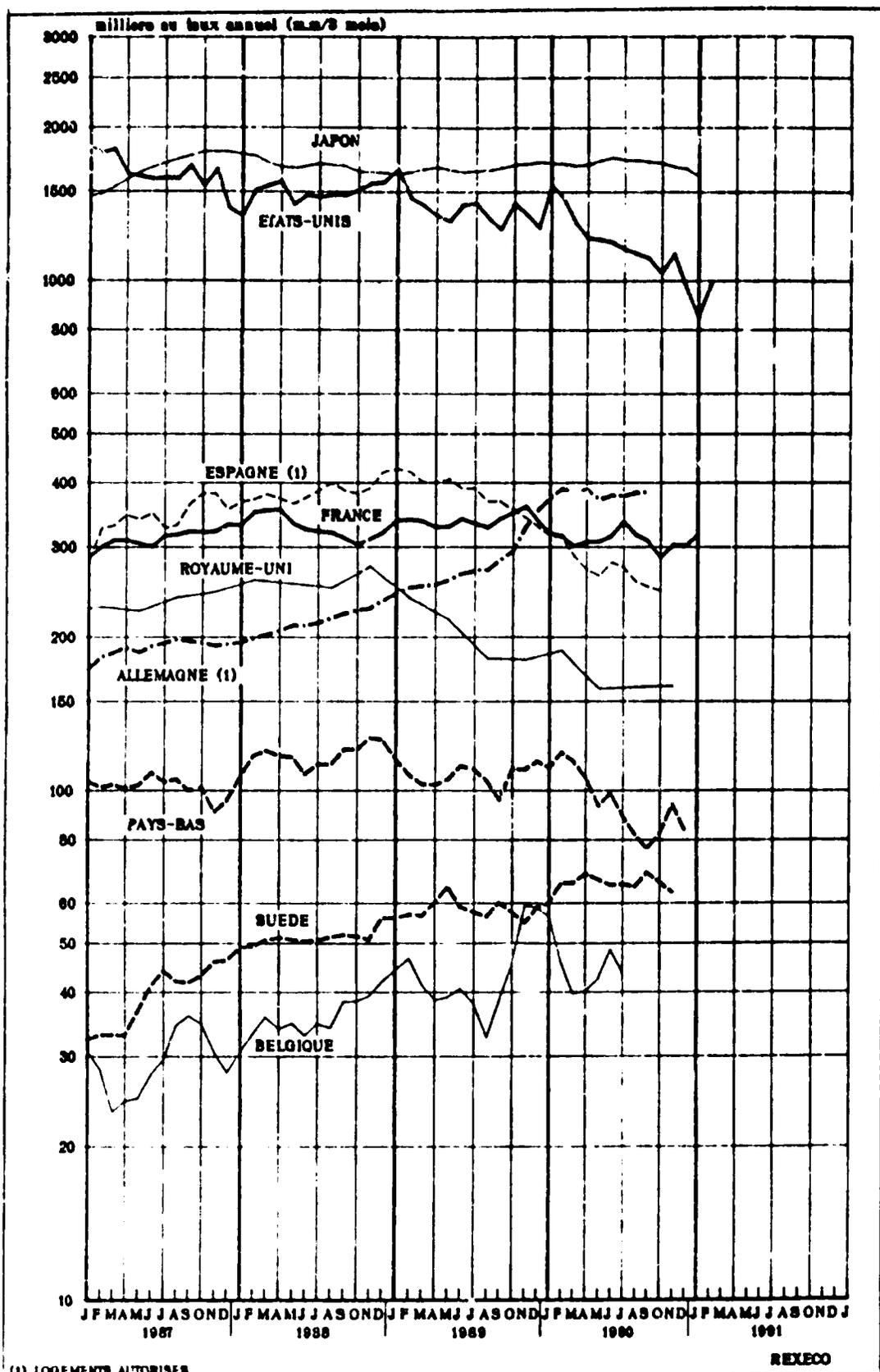
Le ralentissement de la construction de logements neufs n'est pas une caractéristique propre à la France. Comme l'indiquent les tableaux suivants, la plupart des pays industrialisés rencontrent des difficultés identiques.

**Taux de construction \***  
(en 1989 ou 1990)

<b>Royaume Uni</b>	<b>3,6</b>
<b>Belgique</b>	<b>4,5</b>
<b>Allemagne</b>	<b>4,6</b>
<b>Etats-Unis (1986 : 7,5 %)</b>	<b>4,8</b>
<b>France</b>	<b>5,5</b>
<b>Suède</b>	<b>5,9</b>
<b>Espagne</b>	<b>6,0</b>
<b>Canada</b>	<b>6,8</b>
<b>Pays-Bas</b>	<b>7,4</b>
<b>Japon</b>	<b>13,8</b>

\* nombre de logements construits par millier d'habitant  
Source REXECO

### Logements mis en chantier



(1) LOGEMENTS AUTORISES

Il n'en reste pas moins que la baisse tendancielle de la construction de logements, constatée depuis 1987, hypothèque gravement l'avenir :

- Le niveau actuel de la construction se situe en deçà des besoins de la population estimés pour les années 1990-1992 à 337 000.

**LES BESOINS EN LOGEMENTS À HORIZON 1995  
FLUX ANNUELS MOYENS (EN MILLIERS)**

	1987-1989	1990-1992	1993-1995	Moyenne annuelle 1987-1995
<b>Résidences principales</b>	286	275	245	269
<b>Logements vacants</b>	17	16	13	15
<b>Résidences secondaires</b>	46	46	43	45
<b>Total des besoins</b>	349	337	301	329

Source : INSEE

- Le niveau atteint par la construction neuve ne permet pas, aujourd'hui, d'assurer le renouvellement et le rajeunissement indispensables du parc de logements.

**B. LE FINANCEMENT DU LOGEMENT**

**1. La baisse continue des financements aidés**

Votre rapporteur avait souligné, dans son précédent avis la diminution du secteur aidé dans la construction de logements, tout en indiquant que celle-ci avait été compensée par une forte progression des financements non réglementés.

En 1990, la chute des concours sociaux aidés ou réglementés s'est amplifiée.

**MONTANT ANNUEL DES PRÊTS NOUVEAUX VERSÉS AU FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL**

Source : Banque de France

en milliards de francs

	1987	1988	1989	1990
<b>Prêt locatif Aidé (P.L.A.)</b>	24.6	23.2	18.2	15.5
C.D.C. (1)	23.1	21.2	16.0	13.8
C.F.F. (2)	1.5	2.0	2.2	1.7
<b>Prêts complémentaires à la PALULOS</b>	4.2	5.0	5.3	5.1
<b>Prêt accession à la propriété (PAP)</b>	29.1	21.3	17.8	13.0
C.F.F. (2)	26.8	19.4	13.2	8.8
C.D.C. (1)	2.3	1.9	4.6	4.2
<b>S/Total (PLA + PAP + Prêt compl. à PALULOS)</b>	57.9	49.5	41.2	33.6
<b>Prêts et subventions complémentaires venant du 1 % employeurs (3)</b>	9.4	8.8	8.7	8.5
<b>Total des crédits nouveaux au logement social</b>	67.3	58.3	50.0	42.1

(1) à partir de la ressource du livret A

(2) à partir de la ressource obligatoire

(3) la part des prêts et subventions distribués par les collecteurs du 1 % affectée au logement social est estimée à 65 % de l'ensemble des prêts et subventions venant du 1 %, hors préfinancement.

Les financements aidés régressent ainsi de 19 %, poursuivant leur tendance antérieure (- 14 % en 1989), principalement du fait de la diminution des prêts à l'accession sociale (- 26,4 % en PAP après - 16,4 % en 1989).

En outre, deux éléments sont intervenus en 1991 qui font peser des menaces nouvelles sur le financement du logement :

- la diminution des prêts réglementés ;
- le ralentissement du développement des prêts libres du secteur concurrentiel.

Ainsi, les prêts conventionnés, face à une concurrence accrue des prêts non réglementés et à une plus grande sélectivité des

établissements de crédit vis-à-vis des ménages éligibles à l'A.P.L., enregistrent une nette diminution de 13,3 %.

Seules deux sources de financement poursuivent leur progression. La distribution des prêts principaux d'épargne logement, après trois ans d'accélération, progresse encore de 7,8 % après + 22,2 % en 1989, sous l'effet de l'accroissement de l'avantage de taux dont bénéficient ces prêts du fait du renchérissement des autres concours.

De même le développement des prêts libres du secteur concurrentiel se poursuit à un rythme moins soutenu que l'année précédente (4,8 % au lieu de 17,5 %), les établissements de crédit montrant ainsi probablement une certaine prudence vis-à-vis de la montée des risques et de l'incidence du traitement social du surendettement.

Répartition par types de financement

(en milliards de F)	1988		1989		Ecart 89/88	1990		Ecart 90/89
1- financements aidés								
a. locatif	29,60		26,30		-11,1%	23,30		-11,4%
dont PLA		23,20		18,20	-21,6%		15,60	-14,3%
b. accession	23,70		19,70		-16,9%	14,10		-28,4%
dont PAP		21,30		17,80	-16,4%		13,10	-26,4%
c. total	53,30		46,00		-13,7%	37,40		-18,7%
% du total		17,5%		13,6%			10,3%	
2- financements réglementés								
a. prêts conventionnés	64,20		59,40		-7,5%	51,50		-13,3%
b. prêts principaux d'épargne logement	48,30		59,00		22,2%	63,60		7,8%
c. 1%	13,50		13,40		-0,7%	14,60		9,0%
d. total	126,00		131,80		4,6%	129,70		-1,6%
% du total		41,5%		39,1%			35,6%	
3- autres								
a. prêts libres à long terme	107,40		126,20		17,5%	132,20		4,8%
b. divers (collectivités locales, assurances, organismes de sécurité sociale)	2,60		2,50		-3,8%	3,00		20,0%
c. crédits promoteurs	14,60		30,90		111,6%	61,60		99,4%
d. total	124,60		159,60		28,1%	196,80		23,3%
% du total		41,0%		47,3%			54,1%	
4- total général	303,90	100,0%	337,40	100,0%	11,0%	363,90	100,0%	7,9%

Ces évolutions préoccupantes amènent à s'interroger sur la pérennité des sources de financement privilégiées du logement social : le livret A, l'épargne-logement et le 1 % patronal.

## 2. Un espoir pour le livret A

La mise en oeuvre de programmes locatifs sociaux (neuf et réhabilitation) est conditionnée autant par les subventions budgétaires que par l'apport des financements à taux privilégié du livret A.

Un P.L.A. est ainsi financé par 12 % de subvention budgétaire et 88% de prêt livret A à 5,8 % sur 32 ans.

Or la diminution de la collecte sur le livret A s'est amplifiée considérablement ces trois dernières années.

### VARIATION DES ENCOURS DE DÉPÔTS CENTRALISÉS À LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS (en milliards de francs)

	1988	1989	1990
Livret A (CEP)*	- 12,3	- 25,6	- 37,5
Livret A et B (CNE)**	+ 0,1	- 8,3	- 14,7
<b>Total Livret A</b>	<b>- 12,2</b>	<b>- 33,9</b>	<b>- 52,2</b>
LEP, CEP, CNE, Banques	+ 3,6	+ 2,4	- 3,5
Livret bleu ***	+ 1,8	- 0,1	- 0,1
<b>TOTAL</b>	<b>- 6,8</b>	<b>- 31,6</b>	<b>- 55,8</b>

Source : CDC

\* Caisse d'épargne et de prévoyance

\*\* Caisse nationale d'épargne

\*\*\* Contingent versé par le Credit Mutuel

Pour contrecarrer cette évolution et limiter son effet sur le financement du logement social le Gouvernement a pris plusieurs mesures parmi lesquelles on relevera :

la confirmation de l'emploi de la ressource privilégiée du livret A exclusivement en faveur du logement social ;

le double relevement du plafond des dépôts, porté à 90 000 francs en avril 1991 puis à 100 000 francs par décret du 28 octobre 1991.

Ces mesures semblent avoir eu, déjà, des effets positifs au premier semestre de 1991, la décollecte s'étant ralentie sensiblement.

En outre, les travaux prospectifs menés pour la commission Lebegue ont apporté des indications quelque peu rassurantes.

Selon les études réalisées, en effet, si la décollecte sur le livret A n'excède pas significativement un rythme moyen annuel de 50 milliards de francs, la diminution des ressources du livret A ne compromettra pas le financement des prêts complémentaires à subvention dans le secteur du logement social dans les cinq années à venir.

Il est à noter que ces prévisions se sont basées sur des hypothèses de construction et de réhabilitation d'un niveau élevé (75 000 P.L.A. dont 10 000 P.L.A.-insertion et 200 000 PALULOS par an jusqu'en 1995) et de décollecte raisonnablement pessimiste dans la mesure où la décollecte de 1991 devrait se situer à un niveau inférieur à 50 milliards de francs.

### **3. Les difficultés de l'épargne-logement**

L'épargne logement constitue, après le livret A, le deuxième "pilier" du financement du logement. L'encours des dépôts d'épargne logement atteignait, en effet, à la fin de 1990, 577,9 milliards de francs contre 581,1 milliards de francs pour les encours du livret A.

Or le système de l'épargne logement commence à connaître des déséquilibres inquiétants.

Si les dépôts ont continué à progresser en 1990 par rapport à 1989 (+ 1,66 % soit une augmentation de 9,4 milliards de francs),

cette hausse est, en montant et en pourcentage, beaucoup plus faible que celle des années précédentes. Elle est même inférieure au taux de l'inflation.

TABLEAU 1 - PROGRESSION DES DÉPÔTS D'ÉPARGNE  
(LOGEMENT - PLANS ET COMPTES)

1987/86	+ 18 %
1988/87	+ 15 %
1989/88	+ 8,5 %
1990/89	+ 1,66 %

Il convient en outre de rappeler que dans les années 1985 et 1986 les taux de progression étaient supérieurs à 20 %.

Ce ralentissement des dépôts a deux causes :

- la poursuite de la liquidation des plans souscrits en 1983 et 1984 et assortis de dépôts élevés ;

- la baisse, en francs courants, du montant des dépôts sur les comptes d'épargne-logement. Ce montant qui atteignait 120,4 milliards en 1989 a, en effet, diminué de 1,17 % en 1990 (118,9 milliards de francs) alors qu'il avait constamment progressé au cours des années précédentes.

Dans le même temps, un net ralentissement des dépôts sur les plans épargne-logement a été constaté.

Or, au moment où les dépôts connaissent un essoufflement certain, les prêts demandés par les particuliers augmentent rapidement. En 1990, l'encours des prêts a atteint 209,8 milliards de francs en hausse de 23,9 milliards par rapport à 1989.

**TAUX DE PROGRESSION DES PRÊTS D'ÉPARGNE-  
LOGEMENT**

<b>1987/86</b>	+ 6,20 %
<b>1988/87</b>	+ 6,68 %
<b>1989/88</b>	+ 10,94%
<b>1990/89</b>	+ 12,8 %

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur la nécessité de réformer, au moins partiellement, le système de l'épargne-logement.

En juillet 1989, la commission présidée par M. Jean-Michel BLOCH LAINÉ, aux travaux de laquelle votre rapporteur avait eu l'honneur de participer, proposait déjà une réduction du coefficient multiplicateur des droits à prêts (1). Cette proposition a été reprise par le récent rapport LEBÉGUE qui suggère, en outre, l'introduction d'un élément de révisabilité dans la rémunération et la fixation du taux du prêt.

#### **4. Le 1 % patronal**

Une nouvelle réduction du taux de collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction a été entérinée par la loi du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. Le "1 % patronal" a, ainsi, été ramené de 0,65 % à 0,45 %, la différence étant consacrée au financement des aides personnelles au logement par le moyen d'un versement équivalent au Fonds national d'aide au logement.

Les diminutions successives du 1 % patronal posent, à terme, le problème de son maintien.

---

(1) Ce coefficient est actuellement de 2,5 en France alors qu'il est de 1,5 en Allemagne.

Dans un rapport remis aux pouvoirs publics en novembre 1990, l'Inspection générale des Finances formulait à ce sujet plusieurs propositions : la suppression du 1 %, la réduction du taux assortie d'une limitation du nombre de collecteurs, la modulation du taux de cotisation selon les régions ou encore rendre facultative la cotisation due au titre du 1 % logement.

Cette dernière solution présenterait des avantages incontestables en incitant les employeurs à s'intéresser à la gestion des organismes collecteurs et en contraignant ceux-ci à améliorer leurs prestations et à gérer leurs fonds avec plus de rigueur.

Toutefois, une réforme de cette ampleur risquerait aussi de réduire une des sources privilégiées de l'investissement en logement.

### C. LES CONCLUSIONS DU RAPPORT "LEBEGUE"

Le rapport sur le financement du logement du groupe de travail présidé par M. Daniel LEBEGUE a été remis au Premier ministre en juillet 1991 et rendu public en septembre.

Après un bilan de vingt ans d'évolution du financement du logement, ce rapport présente une projection tendancielle des dépenses publiques en faveur du logement à l'horizon 1995 et de nombreuses propositions de réforme.

#### **1. Une baisse en terme réels de la dépense publique en faveur du logement**

La projection, à l'horizon 1995, des dépenses publiques en faveur du logement, réalisée par la commission, est particulièrement éclairante quant aux tensions qui ne manqueront pas d'affecter le marché du logement dans les années à venir et à l'amplification d'évolutions déjà engagées. Ses résultats méritent donc d'être rappelés.

De 1991 à 1995, la dépense nominale de la collectivité en faveur du logement demeurerait quasi stable (+ 1 %), soit une baisse en terme réel de 1,7 % par an. La part de la dépense publique consacrée au logement dans le revenu national se trouverait réduite

en conséquence de 1,87 % en 1991 à 1,55 % en 1995, prolongeant et amplifiant nettement le mouvement de retrait observé depuis 1983.

Les aides personnelles continueraient à progresser à un rythme soutenu, de + 4,1 % par an en francs courants, en raison notamment des extensions successives qui ont bénéficié au parc locatif. Celles-ci devraient permettre à l'ensemble des ménages à revenus modestes de bénéficier de ces aides, quel que soit leur statut d'occupation, les caractéristiques de leur logement et de leur lieu d'habitation. Pour leur part, les aides à la personne versées aux accédants devraient connaître une légère baisse en francs courants.

En revanche, les aides budgétaires directes diminueraient sur la période de 15,9 % en francs courants en raison notamment de la contraction des dépenses au titre de l'accession sociale résultant de la baisse du nombre de PAP jusqu'en 1990.

En francs courants, les aides fiscales, après une progression de près de 1 milliard de francs jusqu'en 1993, régresseraient ensuite de 450 millions.

Sur l'ensemble de la période 1991-1995, la structure de la dépense publique en faveur du logement subirait en conséquence une double déformation :

- en faveur des aides à la personne, dont le poids dans la dépense logement passerait de 42,3 % en 1991 à plus de 47,6 % en 1995 ;

- en faveur du locatif qui représenterait 60 % de la dépense totale en 1995, contre 53,5 % en 1991.

**Le niveau des aides publiques**  
**Dépenses de la collectivité pour le logement - Actualisation du chiffrage du rapport Bloch-Lainé**  
**(millions de francs courants)**

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>1. AIDES BUDGETAIRES DIRECTES (1)</b>																		
Aides à la pierre (y.c. ANAH)	16.830	11.414	12.861	15.108	18.282	21.884	22.938	25.699	25.700	21.882	18.374	17.690	16.203	16.958	18.631	16.417	16.468	16.815
Prime épargne logement	1.269	2.362	3.878	5.329	4.448	5.185	5.447	3.400	4.400	4.700	5.915	8.077	8.758	8.238	8.843	8.474	8.095	7.740
Exonération taxe foncière (part Etat)	2.435	2.833	3.194	3.628	4.243	4.890	3.313	3.704	3.718	3.620	3.447	2.750	2.847	2.900	2.805	2.615	2.380	2.150
- sous-total 1 :	14.534	16.629	19.933	24.121	28.853	31.969	32.696	32.803	33.496	30.202	28.736	28.517	28.809	30.797	31.879	29.504	27.141	25.908
<b>2. AIDES PERSONNELLES</b>																		
APL	24	374	1.318	2.785	4.948	7.718	10.706	13.645	17.344	19.881	22.401	25.253	27.425	29.178	30.294	31.282	32.584	33.954
ALS	2.357	2.880	3.514	4.312	5.301	6.977	7.389	7.495	7.898	7.651	8.330	8.718	9.495	10.538	11.720	13.129	14.113	14.703
ALP	8.121	6.734	7.507	8.812	12.427	12.664	12.583	12.302	12.308	12.083	12.278	12.058	12.281	12.249	11.924	11.855	11.999	12.202
Frais de gestion	95	130	193	283	458	588	724	854	1.002	1.109	1.229	1.359	1.477	1.588	1.641	1.778	1.868	1.946
- sous-total 2 :	8.697	10.118	12.532	16.172	24.118	27.949	31.402	34.496	36.348	40.928	44.236	47.383	50.878	53.553	55.619	58.042	60.564	62.906
dont financement par :																		
Employeurs (F.N.A.L.)	504	817	838	918	1.047	1.189	1.300	1.418	2.044	3.080	3.269	3.950	4.894	6.090	7.550	7.880	8.390	8.850
Etat (2)	2.008	2.444	3.708	5.848	8.971	10.432	12.412	14.174	15.125	16.282	17.984	18.804	18.802	20.040	20.240	21.720	22.820	23.740
Régimes sociaux et BAPSA	6.087	6.857	7.985	9.817	14.500	16.348	17.690	16.908	20.578	21.568	22.965	24.628	26.382	27.421	27.831	28.381	29.251	30.220
<b>3. "1 %" LOGEMENT (collecte nouvelle)</b>	3.848	4.342	4.893	5.891	6.483	7.354	8.009	8.519	7.684	8.027	7.770	7.370	7.798	6.970	6.220	6.570	6.930	7.318
<b>4. DEPENSES FISCALES</b>																		
Réd. d'impôt en faveur des accidentés	2.800	3.860	4.700	5.530	6.950	6.960	6.550	6.800	7.360	8.500	9.050	10.230	11.040	11.180	11.640	11.400	11.370	11.180
Dép. fiscales en faveur des bailleurs	2.600	2.900	3.250	4.230	4.830	4.450	4.700	4.760	5.175	5.518	6.200	6.660	7.550	7.850	8.150	8.690	8.920	9.080
Exonération intérêts épargne-logement	1.400	1.800	2.100	2.648	3.000	3.080	3.700	3.700	3.550	4.750	5.250	6.360	7.450	7.820	7.520	7.350	7.210	6.900
Exonération intérêts Etat A	900	1.000	1.200	1.648	1.978	2.400	2.800	2.720	2.800	2.840	2.904	3.048	3.357	3.365	3.500	3.585	3.635	3.645
Exonération taxe foncière (fraction à la charge des collectivités locales)	1.400	1.700	2.000	2.200	2.400	2.900	1.950	1.850	2.200	2.100	2.370	2.520	2.800	2.560	2.585	2.575	2.340	2.120
Dépenses fiscales diverses	2.813	2.815	1.305	1.415	1.850	1.810	1.840	1.940	2.730	2.980	2.920	3.185	3.515	2.574	2.523	2.628	2.732	2.848
- sous-total 4 :	11.218	13.018	14.635	17.875	19.700	21.800	21.540	21.570	23.815	26.680	28.694	34.001	35.712	35.309	35.848	36.228	36.167	35.774
<b>TOTAL DEPENSE LOGEMENT</b>	38.192	44.104	52.083	63.859	77.254	86.872	83.847	87.388	103.343	105.837	109.436	118.271	122.987	128.829	128.818	130.346	129.802	131.784

## **2. Les propositions de redressement**

Après avoir souligné qu'"une période s'achève, celle dans laquelle la solvabilisation de la demande reposait sur une aide publique croissant d'année après année", le rapport présente de nombreuses mesures visant à un certain redressement de l'effort public en faveur du logement, notamment en vue d'encourager l'investissement privé.

Trois orientations principales sont retenues :

**- Encourager l'investissement dans la pierre par le rétablissement d'un meilleur équilibre entre placement mobilier et placement immobilier**

Pour rétablir le climat de confiance indispensable à une reprise de l'investissement, la commission suggère plusieurs mesures : le retour immédiat ou par étapes, en région parisienne, au droit commun de la loi MALANDAIN relative à la fixation des loyers ; la possibilité de bénéficier chaque année de la réduction d'impôt sur le revenu instituée par la loi QUIÈS-MÉHAIGNERIE et l'aménagement du régime fiscal des S.C.P.I.

Pour encourager les investisseurs, la commission propose par exemple d'autoriser l'imputation des déficits fonciers sur le revenu global comme en Allemagne fédérale, et non sur les seuls revenus fonciers, et cela aussi bien pour les logements anciens que dans le neuf ou encore de simplifier les règles de déductibilité des charges, et de diminuer les droits d'enregistrement applicables aux cessions de parts des S.C.P.I. "MÉHAIGNERIE".

**- Maintenir l'effort en faveur du logement locatif social**

La commission juge "primordial" de maintenir l'effort de la collectivité en faveur du logement locatif social, aussi bien dans le neuf que dans l'ancien (65 000 P.I.A. ordinaires, 10 000 P.I.A. d'insertion et 200 000 logements réhabilités par an).

Compte tenu des difficultés du financement du logement social, elle suggère une amélioration de l'efficacité des procédures existantes et tout particulièrement de l'effort public. La commission recommande en particulier de faire de nouveaux progrès en matière de "modulation des aides publiques". Cette mesure pourrait trouver

sa place dans les "programmes locaux de l'habitat" prévus par la loi d'orientation pour la ville.

La commission plaide également en faveur d'un "financement durable" des logements intermédiaires, qui pourrait bénéficier à la fois de subventions de l'Etat pour surcharge foncière, de concours des collectivités locales (exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties), et des entreprises (prêts 1 % logement).

#### **- Faciliter l'accession sociale à la propriété**

Si le jugement de la commission LEBÈGUE est empreint d'une grande prudence s'agissant des prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP), elle propose toutefois l'adoption d'un certain nombre de mesures propres à relancer l'accession sociale.

Pour les prêts conventionnés, la commission se déclare favorable à l'ouverture des P.C. dans l'ancien sans travaux, à la constitution d'un fonds de garantie financé en partie par l'Etat pour les P.C. avec A.P.L. et à l'alignement des conditions d'apport personnel des P.C. avec A.P.L. sur celles du PAP (soit 10 %).

Sur l'épargne-logement, comme l'avait fait la commission BLOCH LAINÉ, la commission LEBÈGUE propose deux mesures susceptibles de réduire l'instabilité du système : la réduction du coefficient multiplicateur de 2,5 à 1,5 (niveau pratiqué en R.F.A.), et l'introduction d'un élément de révisabilité, dans la rémunération et la fixation du taux du prêt.

Elle suggère enfin, pour accroître la fluidité du marché, de réduire les droits de mutation à titre onéreux.

### **3. Une application immédiate dans le plan "QUILÈS"**

Un très grand nombre des propositions du rapport LEBÈGUE ont été mises en oeuvre par le plan de relance du logement présenté par le ministre de l'Équipement en septembre 1991 et dont certaines mesures figurent dans le projet de loi de finances pour 1992.

Ce plan, très bien accueilli par les professionnels de la construction, comprend notamment des mesures d'incitation fiscale à l'investissement immobilier, la baisse des droits de mutation, la réforme des prêts conventionnés et la libéralisation partielle des loyers en région parisienne. Il devrait avoir des effets positifs

immédiats sur la relance de ce secteur et contribuer ainsi à la politique de l'emploi.

En présentant son plan de relance du bâtiment, le ministre de l'Équipement en avait évalué les effets escomptés. Selon lui, *"entre 20 000 et 30 000 logements neufs supplémentaires pouvaient être espérés dans les dix-huit prochains mois"*.

Une enquête très récente (octobre 1991) de la direction des Affaires économiques et internationales (D.A.E.I.) du ministère de l'équipement, semble confirmer ces hypothèses.

Cette enquête évalue les effets du plan de relance, pour le quatrième trimestre de 1991, à 3 000 logements supplémentaires ce qui laisse prévoir un total de mises en chantier de 303 000 logements en 1991 au lieu de 300 000. Pour 1992, l'impact du plan logement est estimé à 20 000 logements et permettrait d'atteindre un niveau de mises en chantier de 305 000 logements.

En outre, l'enquête de la D.A.E.I. fait état de deux facteurs positifs pour la relance du secteur : d'une part, une augmentation plus importante que prévu de la demande des collectivités locales en matière de bâtiments publics et, d'autre part, une forte demande pour la réhabilitation du parc social.

### **III. UN BUDGET RIGoureux, AMÉLIORÉ A L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Dans un contexte général d'économies budgétaires, le projet de budget du logement, présenté initialement par le Gouvernement, prévoyait une stabilisation, en francs courants, des dotations telles qu'elles résultaient des annulations intervenues en mars 1981 et compte tenu de l'affectation au financement des aides à la personne d'une partie de la contribution des employeurs versée antérieurement au titre du 1 % logement.

Les moyens d'intervention en faveur du logement s'établissaient ainsi à 33,1 milliards de francs contre 33 milliards en 1991.

EN MILLIONS DE FRANCS	L.F. 1991 initiale (a)	Après annulations (b)	P.L.F. 1992 initial (c)	Evolution c/b ou c/a (en %) )
<b>Dépenses ordinaires</b>				3,9
ANAH (fonctionnement)	31,7		30,5	5
Actions de concertation, formation et animation	8		6	+ 8,5
Subvention ANIL et ADIL	24,5		26,7	+ 0,9
Contribution au F.N.H.	14 010	12 635	12 750	+ 8,8
Contribution au FNAL	7 500		8 165 (1)	+ 16,6
Participation aux F.S.L.	150		180	
<b>Crédits de paiement</b>				
Etudes nationales	26,1		11,2	- 53
Etudes locales	10,2		16,3	+ 59
Primes à la construction (avant 1977)	500		400	- 20
Aide au logement dans les DOM TOM	1 085		1 204	+ 10,9
Contribution au logement des fonctionnaires			10	+ 100
Aides au locatif (P.L.A. PALULOS)	6 382		5 562	- 12,8
Aide à l'accession (PAP)	6 513		4 200	- 42
Qualité de l'habitat	39,5		37	- 6,3
OPAH RHI PAH	600	440	526	+ 19,5
ANAH	1 904	1 713	1 793	+ 4,6
Réaménagement des PAP	1 440	956	1 100	+ 13
Fonds de garantie PAP		340	340	0

(1) Y compris les 2,7 milliards résultant de l'augmentation de la contribution des employeurs

Lors du débat à l'Assemblée nationale, le Gouvernement, prenant acte des demandes formulées par les députés, a cependant

annoncé plusieurs modifications importantes qui ont nettement amélioré ce budget.

**Les principales améliorations apportées concernent :**

les aides au locatif social (P.L.A. PALULOS) qui bénéficieront de 236 millions de francs supplémentaires en autorisations de programme et de 83 millions de francs en crédits de paiement. Ces augmentations permettront la réalisation de 5 000 P.L.A. supplémentaires.

les aides à l'accèsion sociale (PAP). 5 000 PAP supplémentaires seront budgétés grâce à un apport de 172 millions de francs en autorisations de programme et de 43 millions de francs en crédits de paiement ;

l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH) bénéficiera de 475 millions de francs supplémentaires en autorisations de programme et de 71 millions de francs en crédits de paiement grâce à la réforme de la taxe additionnelle au droit de bail.

Au total, ce sont près de 900 millions de francs d'autorisations de programme nouvelles qui viendront compléter les crédits du logement.

## **A. L'ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ : DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES**

### **1. Une nouvelle réduction des prêts aidés à l'accèsion à la propriété (PAP)**

Le programme physique des PAP pour 1992 connaît une nouvelle diminution malgré les 5 000 prêts supplémentaires annoncés lors du débat à l'Assemblée nationale.

Le nombre de PAP budgétés est ainsi passé de 110 000 en 1986 à 35 000 pour 1992, enregistrant une rapide décroissance.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Prêts budgétés	110 000	100 000	90 000	55 000	50 000	40 000	35 000
Prêts réalisés	119 713	80 044	70 711	51 156	38 117	-	-

En revanche, la mise en oeuvre des PAP budgétés bénéficie, désormais, des améliorations intervenues en 1990 et en janvier 1991.

Les plafonds de ressources ont, ainsi, été augmentés de 6,25 % en 1990, puis de 15 % (agglomération parisienne), 5 % (agglomérations de plus de 100 000 habitants) et 3 % (reste du territoire).

Les plafonds de prêts ont été augmentés de 2,8 %, de même que les prix de référence.

Il n'en reste pas moins que, si l'on veut conserver un véritable secteur de l'accession sociale à la propriété, le programme budgété de 35 000 PAP devra être effectivement réalisé.

Or, cette réalisation suppose que les taux d'intérêt ne connaissent pas, en 1992, d'évolution défavorable.

## **2. 1. l'amélioration du régime des prêts conventionnés**

Les prêts conventionnés (P.C.) sont des prêts distribués par les réseaux bancaires pour financer des opérations de construction, ou d'acquisition suivie d'amélioration, de logements, en vue de l'accession à la propriété ou de la mise en location qui ouvrent droit à l'aide personnalisée au logement. Leur octroi est, cependant, soumis à des contraintes, en particulier, le montant maximal des opérations est plafonné et la durée des prêts ne peut excéder vingt ans.

Le nombre des prêts conventionnés a connu, depuis 1985, une diminution rapide, largement imputable à la politique menée par les établissements bancaires qui ont renforcé la sélection de leur clientèle.

### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PRÊTS CONVENTIONNÉS

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Prêts autorisés	212 013	212 636	235 878	181 787	175 498	149 318
Dont prêts avec A.P.L.	43 %	42 %	38 %	31 %	28 %	27 %

Afin de relancer le secteur des prêts conventionnés, le Gouvernement a donc décidé :

- de porter la durée maximale des prêts à vingt-cinq ans ;
- de relever de 10 % les prix-plafonds des P.C. pour le neuf, en région parisienne et dans les grandes agglomérations ;
- d'étendre aux prêts contractés en 1984 la possibilité pour les accédants à la propriété bénéficiaires de l'A.P.L. de refinancer totalement les P.C. à annualités progressives, déjà prévue pour les prêts souscrits avant le 31 décembre 1983.

En outre, alors que l'attribution des prêts conventionnés en acquisition-amélioration était réservée aux opérations dans lesquelles les travaux représentaient 25 % du coût total, la modification du code de la construction et de l'habitation, adoptée en 1991 par le Parlement (1) permettra, désormais, l'octroi de prêts conventionnés pour l'achat d'ancien sans travaux.

---

(1) loi n°91-457 du 15 mai 1991 relative aux sociétés anonymes de crédit immobilier

<b>PRÊT CONVENTIONNÉ ACQUISITION-AMÉLIORATION</b>	<b>SITUATION ANTÉRIEURE</b>	<b>SITUATION NOUVELLE</b>
Condition de travaux	Montant des travaux > 25 % du coût final de l'opération	pas de condition de travaux
Conditions relatives au logement	<ul style="list-style-type: none"><li>• normes minimales de surface et d'habitabilité définies par arrêté</li><li>• âge minimum &gt; 20 ans</li></ul>	aucun changement  pas de condition d'âge

Cet allègement des conditions d'attribution des P.C. acquisition-amélioration s'est accompagné d'une revalorisation du barème de l'A.P.L. applicable à l'accession dans l'ancien, afin d'assurer aux ménages dont les revenus sont compris entre 1,5 et 2,5 SMIC une solvabilisation suffisante.

Enfin, le Gouvernement s'est engagé à mettre à l'étude un mécanisme de fonds de garantie des prêts conventionnés qui permettrait de partager le risque entre les prêteurs et l'Etat et d'éviter que les ménages modestes ne soient exclus de l'accès au financement.

### **3. La fiscalité au service de l'accession**

Le projet de loi de finances pour 1992 comporte deux mesures fiscales de nature à faciliter l'accession à la propriété.

#### *a) La réduction des droits de mutation à titre onéreux*

Les taux des droits de mutation à titre onéreux, perçus par les départements, ont été plafonnés par la loi de finances pour 1991.

Depuis le 1er juin 1991, le taux maximum a été ainsi fixé à 7 % et sera abaissé à 6,5 %, à compter du 1er juin 1992.

Le projet de loi de finances pour 1992 propose de poursuivre cette décroissance progressivement jusqu'à 5 %, au 1er juillet 1995, à raison de 0,5 point par an.

Cette mesure qui diminuera les prix d'acquisition devrait favoriser la fluidité du marché de l'immobilier et l'accession à la propriété d'une plus large catégorie de ménages.

*b) L'augmentation de la réduction d'impôt accordée pour l'acquisition d'un logement neuf*

Le régime fiscal actuel de l'accession à la propriété d'un logement neuf prévoit qu'une réduction d'impôt, au titre des intérêts d'emprunt, est accordée pendant cinq ans, au taux de 25 %, dans la limite d'un plafond de 30 000 francs pour un couple marié ou de 15 000 francs.

Le projet de loi de finances pour 1992 majore de 33 %, pour les seules acquisitions de logements neufs, le plafond des intérêts d'emprunt à prendre en compte pour le calcul de la réduction d'impôt. Ce plafond serait ainsi porté à 40 000 francs pour un couple marié.

Cette mesure, applicable aux emprunts contractés à compter du 18 septembre 1991, devrait avoir un effet stimulant immédiat sur la construction neuve.

## B LE SECTEUR LOCATIF

### 1. Le logement locatif social : une priorité maintenue

L'effort en faveur du logement locatif social se poursuit et permettra, en 1992 comme l'année précédente, le respect des engagements pris en 1989.

Les dotations affectées à la construction et à l'amélioration de l'habitat locatif social (P.L.A. PALULOS) s'élevaient, dans le projet de budget initial à 5 562 millions de francs en crédits de paiements et 5 899 millions de francs en autorisations de programme, soit des diminutions respectives de 12,8 % et 3,6 %.

Toutefois, le programme physique de P.L.A. avait été maintenu à un niveau identique à celui de 1991, soit 75 000 P.L.A., dont 10 000 P.L.A. d'insertion (1).

En ce qui concerne la rénovation de l'habitat social (PALULOS), l'objectif de 1991 a été conservé, correspondant à l'amélioration de 200 000 logements, malgré la hausse envisagée du plafond des travaux subventionnables qui devrait passer à 85 000 francs par logement contre 70 000 francs, depuis 1983.

Compte tenu des objectifs affichés, le financement des opérations ne pouvait être réalisé qu'avec l'apport du fond de concours de produits de placement de la trésorerie des organismes H.L.M., évalué à 400 millions de francs.

L'A. semblée nationale a toutefois obtenu une augmentation substantielle des crédits P.L.A. PALULOS, soit 236 millions de francs supplémentaires en autorisations de programme et 83 millions de francs en crédits de paiement, qui permettront de fixer le programme physique de P.L.A. au niveau "historique" de 80 000.

---

(1) les P.L.A. d'insertion sont des P.L.A. sans obligation minimale de travaux qui ont été mis en place en 1990, afin d'aider au logement des personnes défavorisées

ANNÉE	TOTAL
1982	71 129
1983	69 896
1984	68 944
1985	82 276
1986	76 149
1987	69 829
1988	59 655
1989	60 348
1990	71 630 (1)
1991	75 000 (2)
1992	80 000 (2)

(1) Dont 5 075 logements d'insertion

(2) Dont 10 000 logements d'insertion

## 2. La relance du locatif intermédiaire

Dans les zones soumises à de fortes tensions sur le marché locatif, la présence d'un secteur intermédiaire est indispensable à l'équilibre du marché.

Il permet, en effet, d'offrir des logements de qualité et bien situés à des ménages, souvent jeunes, à revenus moyens. Il contribue ainsi à une détente du marché locatif et à une moindre pression sur le niveau des loyers.

Votre rapporteur se félicite de la prise en compte, par le Gouvernement, de l'importance du secteur locatif intermédiaire.

Le financement de prêts locatifs intermédiaires (P.L.I.) devrait, en effet, bénéficier, en 1991, de 375 millions de francs en provenance du compte d'affectation spéciale pour l'Ile-de-France.

5 000 P.L.I. seront ainsi distribués en région parisienne, l'objectif étant, pour 1992, de réaliser 10 000 logements de ce type sur

l'ensemble du territoire grâce à une bonification des prêts par l'Etat, des fonds du 1 % logement et les interventions de l'ANAH.

Afin de faciliter le montage, par les investisseurs institutionnels, d'opérations intégrant des fonds du 1 % logement, une mission pour le logement intermédiaire en Ile-de-France a été créée.

S'agissant des interventions de l'ANAH, elles prendront la forme, à compter du 1er janvier 1992, de subventions au taux de 40 % accordées aux propriétaires bailleurs réhabilitant leurs logements en contrepartie de leur engagement à respecter pendant neuf ans des plafonds de loyers et des plafonds de ressources pour leurs locataires.

### **3. L'encouragement fiscal à la construction de logements locatifs**

La réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif a été instaurée à compter du 12 septembre 1984. Elle est calculée sur le prix de revient ou d'acquisition du logement ou sur le prix de souscription des parts ou actions de Sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) ou de Sociétés immobilières d'investissement (SII.) dans la limite d'un plafond fixé, aujourd'hui, à 600 000 francs pour un couple marié ou 300 000 francs pour un célibataire.

Le taux de la réduction est de 10 % du montant de l'investissement ainsi plafonné. Toutefois, en matière d'investissement prenant la forme de souscription de part ou d'action, le taux "réel" de la réduction n'est que de 7,5 % afin de tenir compte de la possibilité pour la SCPI ou SII de financer, à hauteur de 25 % des superficies destinées à des usages autres que l'habitation.

L'article 44 de la loi d'orientation pour la ville, inséré sur proposition du Gouvernement, a prorogé cette mesure jusqu'au 31 décembre 1997.

Le projet de loi de finances pour 1992 propose d'en améliorer sensiblement les conditions en ouvrant un nouveau droit à réduction d'impôt. Ainsi, un contribuable pourra bénéficier d'un avantage fiscal pour chacune des périodes 1990-1992 et 1993-1997. Pour la première période, l'ouverture du chantier devra être déclarée avant le 1er octobre 1992 et les fondations devront être achevées avant le 31 décembre 1992.

Par ailleurs, afin d'aligner le régime des investissements indirects sur celui des investissements directs, le taux "réel" de 7,5 %

de la réduction d'impôt actuellement accordée aux souscripteurs de parts de S.C.P.I. ou d'actions de S.I.I. sera porté à 10 %. Cet aménagement est assorti de l'obligation pour les S.C.P.I. et S.I.I. de porter de 75 % à 90 % le financement de superficie affectée à usage d'habitation.

Votre rapporteur se félicite de cette mesure, propre à accentuer la fluidité du marché de l'immobilier.

L'ouverture d'un nouveau droit à réduction d'impôt favorisera la relance de la construction neuve locative grâce à la possibilité ouverte aux personnes physiques de réinvestir une seconde fois.

L'effet de la mesure devrait se faire sentir rapidement en accélérant les décisions d'investissement avant la fin de la première période.

Par ailleurs, l'augmentation du taux de réduction d'impôt pour les souscriptions de parts favorise la *"pierre-papier"*, bon outil de collecte de l'épargne au profit de l'immobilier.

#### C. LES AIDES PERSONNELLES

Les aides personnelles au logement comprennent :

d'une part, l'allocation de logement (A.L.) qui se subdivise en une allocation logement familiale et une allocation logement sociale ;

d'autre part, l'aide personnalisée au logement.

Ces aides, attribuées sous condition de ressources, sont, contrairement aux aides à la pierre, fortement modulées selon le revenu et la taille de la famille.

L'A.L. s'applique, quel que soit le régime juridique ou le mode de financement du logement, à des catégories déterminées de ménages.

L'A.P.L. s'applique, quelles que soient les caractéristiques familiales ou l'âge des occupants à un parc de logements déterminé.

## 1. Un poids grandissant

En 1990, la masse totale des prestations versées pour les aides personnelles a progressé de 7,7 % par rapport à 1989.

Les deux tableaux ci-dessous présentent les montants des prestations versées et les effectifs des bénéficiaires des aides personnelles au logement pour 1990.

**PRESTATIONS VERSEES EN 1990**  
en milliards de francs  
(hors régimes spéciaux et primes de déménagement)

	LOCATION	ACCESSION	TOTAL
A.P.L.	15,5	12,2	27,7
A.L.S.	9,2	0,2	9,4
A.L.F.	10,3	1,6	11,9
TOTAL	35,0	14,0	49,0

**NOMBRE DE BENEFICIAIRES AU 31.12.1990**

	LOCATION	ACCESSION	TOTAL
A.P.L.	1 433 757	916 495	2 350 252
A.L.S.	1 005 066	24 157	1 029 223
A.L.F.	861 184	198 671	1 059 855
TOTAL	3 300 007	1 139 323	4 439 330

Cette croissance devrait, cependant, ralentir au cours des prochaines années, en fonction des facteurs d'évolution suivants :

- une stabilité globale de l'A.P.L. 1, la croissance de l'A.P.L. locative étant compensée par la poursuite de la baisse de l'A.P.L. accession (l'A.P.L. 1 est applicable à tous les logements conventionnés

avant le 1er janvier 1988 et aux logements neufs ou acquis et améliorés, conventionnés après le 1er janvier 1988) ;

une croissance de l'A.P.L. 2 liée à la poursuite du conventionnement avec travaux et du bouclage dans le parc H.L.M. (l'A.P.L. 2 est applicable aux logements conventionnés après le 1er janvier 1988) ;

une croissance de l'A.L.S. due notamment à la montée en régime des bouclages catégoriels (R.M.I., personnes âgées) et à l'extension du bouclage à la région Ile-de-France et aux agglomérations de plus de 100 000 habitants ;

- une stabilisation en francs courants puis une baisse, en 1992, des prestations d'A.L.F.

L'évolution des prestations à l'horizon 1995, évaluée par le rapport de la commission LEBÈGUE, est retracée dans le tableau suivant :

**DÉPENSES TOTALES D'AIDES À LA PERSONNE**  
-hors frais de gestion-

*(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

## 2. Le "bouclage" des aides personnelles au logement

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

Dans le secteur locatif, peuvent bénéficier, aujourd'hui, d'une aide personnelle au logement :

- les ménages qui occupent des logements conventionnés ouvrant droit à l'A.P.L. ;

- les familles et les jeunes ménages sans enfant mariés depuis moins de cinq ans, éligibles à l'A.L.F. ;

- les personnes qui font partie des catégories de population éligibles à l'A.L.S., c'est-à-dire principalement les personnes âgées de plus de 65 ans ou de 60 ans en cas d'inaptitude au travail, les handicapés et les jeunes travailleurs salariés âgés de moins de vingt-cinq ans.

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

- depuis 1986, les chômeurs de longue durée qui ne sont plus indemnisés au titre de l'allocation de base peuvent bénéficier de l'A.L.S. (nombre de bénéficiaires au 31 décembre 1990 : 22 044) ;

- depuis le 1er janvier 1988, le bouclage est mis en oeuvre dans le parc locatif social par la conclusion, entre l'Etat et les bailleurs sociaux, d'accords cadres permettant de conventionner l'ensemble du patrimoine de ces bailleurs.

Cette réforme doit bénéficier à 150 000 personnes ;

- depuis le 1er janvier 1989, le droit à l'A.L.S. est ouvert à l'ensemble des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (nombre de bénéficiaires au 31 décembre 1990 : 45 235) ;

- depuis le 29 juin 1990, les personnes hébergées dans les unités et centres de long séjour ont droit à l'A.L.S. (nombre de bénéficiaires au 31 décembre 1990 : 10 500) ;

- depuis le 1er octobre 1990, l'A.L.S. 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'A.P.L. pour leurs résidents.

En 1991, une nouvelle étape du "bouclage" a été franchie. Depuis le 1er janvier 1991 en effet, tous les habitants de la région parisienne et des départements d'outre-mer ont droit à l'A.L.S. sous seule condition de ressources (60 000 ménages concernés).

Cette mesure sera étendue à tous les habitants des communes comprises dans une agglomération de plus de 100 000 habitants au sens du recensement général de la population, à compter du 1er janvier 1992 (170 000 ménages concernés). Le

bouclage sera, enfin, achevé pour le reste de la France en 1993 (environ 170 000 ménages).

### 3. Le financement

Si l'A.L.F. est financée intégralement par la sécurité sociale (régime général, agricole et spéciaux), l'A.L.S. est financée par le Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui est alimenté par l'Etat (à hauteur d'environ 60 % du coût global) et par une cotisation des employeurs (0,30 % de la masse salariale).

Quant au financement de l'A.P.L., il est assuré par le Fonds national de l'habitation (FNH), dont les recettes sont constituées par :

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

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

Le projet de loi de finances pour 1992 fait apparaître une nette diminution de la contribution de l'Etat au FNH, et au FNAL.

(en millions de francs)

	1991	1992	EVOLUTION (en %)
FNH	14 010	12 750	8,9
FNAL	7 500	5 465	27,1

De fait, les aides personnelles au logement (A.P.L. et A.L.S.) bénéficieront de l'apport des 2,7 milliards de francs affectés à leur financement par l'amputation du 1 % logement et qui viendront augmenter le budget du FNAL. La cotisation des employeurs au FNAL.

devrait, ainsi, passer de 4,7 milliards de francs en 1990 à 6,1 milliards en 1991 et 7,6 milliards en 1992.

Au total, grâce à ce concours, le total des crédits de financement de l'A.P.L. et de l'A.L.S. atteindra 20,9 milliards de francs en 1992 contre 20,1 milliards en 1991. Cette augmentation, de 3,8 %, devrait permettre une actualisation satisfaisante des aides, ainsi que le bouclage prévu de l'A.L.S.

#### 4. Le problème des barèmes

Au-delà du financement des aides personnelles au logement, votre rapporteur souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur l'évolution des barèmes qui leur sont applicables.

Le 2 octobre 1991, le Conseil national de l'habitat a été consulté sur les évolutions proposées pour la période de juillet 1991 à juin 1992.

Les propositions faites par le Gouvernement comprenaient une mesure très positive : l'annonce pour 1993, d'une mise à jour des barèmes au 1er janvier, ce qui permettra une reévaluation plus rapide.

Cependant, en ce qui concerne les évolutions présentées, deux remarques peuvent être formulées :

malgré une revalorisation de 3 %, au 1er juillet 1991, du barème locatif, les taux d'effort imposés aux ménages restent très élevés, souvent nettement supérieurs à 20 % :

s'agissant du barème accession, après le relèvement de 20 à 21 % décidé en 1990, le taux d'effort minimum a été établi à 22 % (hors charges)

Ces deux mesures ont pour effet de relever le seuil de solvabilité pour l'accession et d'exclure, de ce fait, un certain nombre de ménages modestes, ce que ne justifie pas la nécessité de réaliser de nouvelles économies sur les prestations.

Il est à noter, à cet égard, que pour la première fois, en 1990, le nombre de bénéficiaires de l'A.P.L. accession a diminué (- 35 000 personnes), ainsi que les prestations versées (- 1 %).

## D L'AMÉLIORATION DU PARC EXISTANT

### 1. L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

#### *a) Des missions redéfinies et élargies*

Le cadre des interventions de l'ANAH a été modifié, au cours de l'année écoulée, par deux décisions importantes :

la création des programmes sociaux thématiques (PST) en faveur du logement des personnes défavorisées ;

l'extension de l'activité de l'ANAH au parc récent, qui deviendra effective à compter de 1992.

Les PST destinés au logement des personnes défavorisées ouvrent droit à des subventions majorées de l'ANAH (taux de 40 à 70 %).

Les engagements des aides majorées de l'ANAH, au cours de l'année 1990, ont atteint 39 millions de francs.

Au premier semestre 1991, 68 conventions de PST sont en cours, concernant près d'un département sur deux.

En une année (du 1er mai 1990 au 30 avril 1991), plus de 1 000 logements destinés aux personnes défavorisées ont été subventionnés pour un montant total de 65 millions de francs.

En outre, en 1991, l'ANAH a décidé de lancer des opérations expérimentales dans le parc récent pour la réalisation de travaux prioritaires de réhabilitation, tout particulièrement dans les copropriétés dégradées.

Le conseil d'administration a agréé, au premier semestre 1991, douze opérations expérimentales concernant des villes faisant l'objet de procédures de développement social urbain et situées :

- six en région Rhône-Alpes (Saint-Priest, Bron, Saint-Fons et Meyzieu dans l'agglomération lyonnaise, Vizille et Saint-Martin-du-Vinoux dans l'agglomération grenobloise) ;

- trois en région Bretagne (Lorient, Morlaix et Brest) ;

une en région Ile de France (les Bosquets à Montfermeil) ;

une en région Midi-Pyrénées (Toulouse) ;

une en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (Marseille).

Ces douze opérations représentent un montant global de crédits de 33,3 millions de francs sur les 40 millions de francs réservés à cette expérimentation. Elles prévoient un nombre total de 1 500 logements à réhabiliter.

Cet élargissement de l'activité de l'ANAH a été confirmé par le Conseil des ministres du 23 octobre 1991. L'ANAH pourra désormais proposer des aides à la réhabilitation aux logements locatifs privés construits depuis plus de quinze ans, alors que ces logements ne pouvaient, jusqu'à présent, bénéficier que d'aides aux travaux d'économie d'énergie.

Cette mesure, très positive, devrait accroître considérablement le champ d'intervention de l'ANAH. Celui-ci est estimé, depuis sa création, à 2 millions de logements ; il pourrait s'accroître de près de 1,5 million de logements.

#### *b) Des moyens financiers préservés*

Pour 1991, la loi de finances avait initialement établi le budget d'intervention de l'ANAH à 1 920 millions de francs.

Mais les annulations de crédits de mars 1991 ont réduit cette dotation à 1 725 millions de francs d'autorisations de programme, dont 1 609 millions pour le parc ancien d'avant 1948 et 116 millions de francs pour le parc récent construit entre 1948 et 1975.

Le projet de loi de finances pour 1992 prévoyait initialement une réduction du budget de l'ANAH, dont la subvention était fixée à 1 586 millions de francs, soit une baisse de 8 % par rapport à la loi de finances votée pour 1991.

Cette réduction des moyens d'intervention de l'ANAH, d'autant plus regrettable que, dans le même temps, son champ d'intervention était élargi, a, fort heureusement, été corrigée à l'Assemblée nationale.

En effet, celle-ci a adopté un amendement augmentant les ressources de l'ANAH grâce à l'unification à 2,5 % du taux de la taxe

additionnelle au droit de bail (T A D B ) applicable aux immeubles de plus de quinze ans.

Le T A D B est actuellement perçue au taux de 0,5 % sur le parc construit entre 1948 et 1976 et au taux de 3,5 % sur le parc ancien construit avant 1948.

L'unification des taux permet ainsi de dégager une ressource supplémentaire évaluée à 475 millions de francs en 1992.

## **2. La prime à l'amélioration de l'habitat et la résorption de l'habitat insalubre**

La prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) est accordée aux propriétaires occupants de logements anciens de plus de vingt ans, sous certaines conditions de ressources.

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

Le tableau suivant retrace l'évolution du nombre et du montant des primes accordées depuis 1988 :

	<b>NOMBRE DE PRIMES ACCORDEES</b>	<b>MONTANT DES PRIMES ACCORDEES</b> (en millions de francs)
1988	17 090	459,8
1989	45 127	453,8
1990	49 663	505,5

La loi de finances pour 1991 avait fixé la dotation de la PAH à 481 millions en autorisations de programme et 474 millions de francs en crédits de paiement.

Ces dotations ont été réduites de 10 % par les arrêtés d'annulation de crédit de mars 1991. Le projet de budget pour 1992 les a réduites encore, en prévoyant 388 millions de francs en

autorisations de programme (soit une diminution de 19,3 % par rapport au budget voté de 1991) et 413 millions en crédits de paiement (- 12,8 %).

Cette baisse est toutefois compensée par l'augmentation très nette des crédits destinés à la résorption de l'habitat insalubre qui progressent, en autorisations de programme de 133 à 148 millions de francs (+ 10,1 %).

•

• •

**Contrairement aux conclusions de son rapporteur pour avis, la commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du logement inscrits au projet de loi de finances pour 1992.**