

N° 60

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992-1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1992

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINEA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME XI

LOGEMENT SOCIAL.

Par M. Jacques BIMBENET,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM Jean Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Frank Serusclat, Louis Souvet, *vice présidents*, Mme Marie Claude Beauveau, M Charles Desours, Mme Marie Madeleine Dieulangard, MM Roger Lase, *secrétaires*, Louis Athape, José Balarelli, Henri Bekwar, Jacques Bialski, Paul Blanc, Marc Bœuf, André Bohl, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean Pierre Cantegrit, Jean Chermou, Jean Paul Delevoye, François Delga, Mme Michelle Demessure, MM Jean Dumont, Leon Fatous, Jean Faure, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse Cazalis, MM Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labryrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Louckhote, François Louisy, Pierre Louvet, Jacques Machet, Jean Madelain, Philippe Marini, Charles Metzinger, Mme Helene Mussoffe, MM Georges Mouly, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rudi, MM Gerard Rouyas, Bernard Seillier, Pierre Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 18) et 2950 (tome V).

Sénat : 55, 56 (annexe n° 15) et 58 (tome XIV) (1992-1993).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
I. AUDITION DU MINISTRE	5
II. EXAMEN EN COMMISSION	8
I. UN CONTEXTE DE CRISE DE L'OFFRE ET DE CROISSANCE DE LA DEMANDE DE LOGEMENT AIDE	11
A. LA CRISE DU SECTEUR DE L'IMMOBILIER ET DE LA CONSTRUCTION	11
1. La stagnation de la construction neuve et les limites du marché de l'ancien	11
2. La mévente de programmes réalisés	13
3. L'indisponibilité d'une partie du parc de logements	13
a) Les destructions de logements	13
b) La vacance de logements	13
B. LES BESOINS INSATISFAITS	14
1. Dans les zones où le marché du logement est tendu	14
2. Dans les zones rurales : des besoins méconnus en matière de logement	16
3. D'autres besoins sont insuffisamment pris en compte	18
a) Ceux des étudiants	18
b) Ceux des personnes âgées et handicapées	18
C. LA CRISE DES FINANCEMENTS DU LOGEMENT	18
1. L'effort des ménages ne peut suffire	18
2. Le logement est un secteur qui repose pour une part importante sur l'aide de l'Etat	19
3. Les inquiétudes sur l'avenir du financement du logement social	20
a) L'épargne logement	20
b) La participation des employeurs à l'effort de construction, dite "1 % patronal"	21
c) Le livret A	22
4. La crise de l'immobilier a été aggravée par une législation inadéquate, qui a eu des effets dissuasifs sur les investissements privés	22
a) Les effets nefastes de la création de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	22
b) Les effets nefastes d'une législation autoritaire sur les loyers ..	22

	Pages
	-
II. LA POLITIQUE MENEÉ PAR LE GOUVERNEMENT A CONNU DES ECHECS ET EN TOUT ETAT DE CAUSE NE PEUT SUFFIRE À RÉPONDRE À CES BESOINS	23
A. UN CERTAIN NOMBRE D'ECHECS ET DE RECULS	23
B. LA REPOSE DU GOUVERNEMENT A LA CRISE	24
1. En 1992	24
2. Pour 1993	24
C. LES LIMITES DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE AU REGARD DES BESOINS	26
1. Les prêts PAP	26
2. Les déductions fiscales	27
D. LA RECHERCHE DE SOLUTIONS	27
1. La fiscalité immobilière	27
2. Le problème du foncier	28
3. Le souci d'une meilleure mobilisation et d'une meilleure orientation des crédits	28
ANNEXES:	29
1. Glossaire des sigles	30
2. Les aides publiques au logement	31

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I - AUDITION DU MINISTRE

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mardi 3 novembre 1992, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'audition de M. Jean-Louis Bianco, ministre de l'équipement, du logement et des transports, sur les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 1993, au titre du logement social.

M. Jean-Louis Bianco a d'abord présenté l'ensemble des crédits consacrés à la politique sociale du logement, qui s'élèvent à près de 21 milliards de francs, soit une progression de 13,4 % par rapport à la loi de finances précédente.

Il a rappelé les principales mesures prévues :

- généralisation de l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) (article 86 rattaché) ;

- création d'un fonds de garantie à l'accession sociale (F.G.A.S.) (article 87 rattaché) ;

- volume des prêts locatifs aidés (P.L.A.) porté à 90.000 ;

- effort pour la rénovation des habitations à loyer modéré (H.L.M.) ;

- diverses mesures de fiscalité immobilière, notamment destinées à favoriser les locations dans le parc privé de logements.

En réponse aux questions posées par M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis au nom de la commission, M. Jean-Louis Bianco a donné les indications suivantes :

- il a souligné la complémentarité, dans l'ensemble du parc de logements, entre le logement social, le logement d'insertion et le logement "intermédiaire", qui justifie le respect d'un juste équilibre ;

- il a rappelé l'intérêt que présentent pour les particuliers les incitations fiscales à l'investissement immobilier locatif ;

- il a confirmé que la baisse de collecte des ressources sur le livret A posant un problème sérieux à moyen terme, une mission a été confiée à M. François Geindre dans le cadre du XIe Plan, afin d'examiner les réformes destinées à mieux orienter l'épargne ;

- il a évoqué l'éventualité de relèvements différenciés des plafonds selon les régions, pour les prêts aidés pour l'accession à la propriété (P.A.P.) ;

- il s'est globalement déclaré satisfait de l'application de la "loi Besson" rendue plus aisée par une très forte mobilisation des

acteurs locaux et a annoncé que bon nombre des décrets d'application de la loi d'orientation pour la ville venaient de paraître, les derniers étant en cours de parution ;

- il a confirmé le très grand succès rencontré par les opérations financées par l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.) en milieu rural ; cette agence étant dotée de 2 milliards de francs pour 1993, il s'est déclaré soucieux de veiller à une équitable répartition de ces fonds ;

- en réponse aux deux questions de M. Jean-Pierre Fourcade, président, il a également précisé la répartition des 90.000 prêts locatifs aidés (P.L.A.) prévus : 70.000 prêts classiques de la caisse des dépôts et consignations, 10.000 prêts locatifs sociaux (P.L.S.) en région Ile-de-France et 10.000 P.L.A. d'insertion ; il a enfin évoqué les recommandations pratiques qu'il avait faites aux services du ministère pour une meilleure utilisation de la dotation P.L.A., par une accélération des procédures de délégation des crédits.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souligné la nécessité de mieux associer les élus à la recherche des solutions aux problèmes posés par le coût du foncier, sans toutefois que l'Etat se décharge sur les collectivités locales d'une compétence qui demeure de son ressort :

M. José Balarello a souligné que le montage d'opérations à base de P.L.A. ne pouvait se faire sans l'apport de ressources annexes.

A ce titre il a notamment regretté la sous-consommation du prêt d'accession à la propriété (P.A.P.), provoquée par une réglementation restrictive qui bloque un produit pourtant très utile sur le plan social. Il a également rappelé les difficultés liées à la constitution d'un apport personnel et l'urgence de rendre disponibles les logements vacants.

M. Louis Boyer a abordé le problème posé aux organismes d'H.L.M. par l'obligation qui leur a été faite de placer leurs fonds libres sur le livret A. Il a en outre fait état d'une pénurie de logements non seulement en région Ile-de-France, mais également dans la région Centre, car un certain nombre de ménages, en raison de loyers trop chers dans la région parisienne, y refluent et sont demandeurs de logements sociaux, tandis que le besoin en logements intermédiaires, exprimé par les cadres et les techniciens des entreprises, demeure.

Il a également rappelé l'intérêt des réhabilitations, notamment pour les centres villes, en soulignant que ce genre d'opérations restent coûteuses.

Mme Marie-Claude Beaudeau a déploré les effets néfastes de la réduction de la construction de logements neufs liée notamment au développement d'un parc de bureaux désormais largement invendu, tandis que, par manque de logements disponibles, le parc locatif social ne peut suffire à la demande. Elle a insisté sur le caractère dramatique de cette évolution.

M. Jean Madelain s'est félicité de la réflexion confiée à M. François Geindre sur le financement immobilier et s'est inquiété de l'avenir des P.A.P.

Il a émis la crainte que le projet de création d'un fonds de garantie à l'accession sociale (F.G.A.S.), tout en confortant les prêts conventionnés, ne conduise à remettre en cause le bien-fondé des P.A.P., excluant de l'accession les titulaires des revenus les plus modestes.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a regretté l'inadéquation des financements avec le coût de certaines réhabilitations dans les H.L.M., et notamment celui de la mise aux normes des logements des personnes âgées ou handicapées en vue de favoriser leur maintien à domicile. Elle a enfin insisté sur les difficultés d'application de la loi Besson.

M. Franck Sérusclat a souligné la nécessité d'accroître le nombre de logements pour les étudiants, notamment en assouplissant la fiscalité des revenus locatifs pour les logements meublés.

M. Roger Lise a regretté les limites des mesures visant à la résorption de l'habitat insalubre outre-mer et s'est inquiété du blocage de certaines opérations en raison des retards pris dans l'attribution des crédits.

M. Jacques Machet a rappelé la nécessité, dans certaines régions, de logements locatifs pour les militaires en raison de leur obligation de mobilité.

En réponse à ces questions, M. Jean-Louis Bianco, ministre de l'équipement, du logement et des transports, a notamment apporté les réponses suivantes :

- en ce qui concerne les prêts accordés par la caisse des dépôts et consignations, il s'est déclaré favorable à ce que cet organisme soit associé au montage des opérations, avec les directions départementales de l'équipement et les élus intéressés, avant que les programmes ne soient engagés ;

- il a souhaité que soit engagée une étude sur la fiscalité immobilière dans le cadre du XI^e Plan, en raison des limites que rencontrent les aides fiscales ;

- il s'est engagé à étudier les remèdes possibles à la vacance des locaux, ainsi qu'à la disparition d'une partie du "parc social de fait" ;

- il a rappelé que, dans le cadre de zones d'aménagement concerté, l'équilibre financier des opérations dépendait souvent de l'implantation de bureaux ;

- il a enfin confirmé que le système des P.A.P. n'était pas remis en cause.

II - EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Affaires sociales s'est réunie le jeudi 5 novembre 1992, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'examen des crédits inscrits au titre du logement social pour 1993.

Elle a, d'abord, entendu M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, qui a souligné que ces crédits s'inscrivaient dans un contexte de crise se traduisant notamment par une stagnation de la construction neuve, un nombre croissant de logements vacants, la disparition progressive du parc locatif et la mévente des programmes réalisés. Il a exprimé la crainte qu'une telle situation débouche sur une crise financière et bancaire majeure. Il en a conclu que, face à ce problème, l'action gouvernementale semblait inadaptée, malgré les efforts faits par le Gouvernement en 1992 en faveur du secteur du logement (la poursuite de l'application de la loi Besson et le plan de soutien en faveur du logement présenté le 12 mars dernier) et en dépit des mesures inscrites dans le projet de finances pour 1993.

M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a rappelé que parmi les principales mesures contenues dans ce projet de loi figurent :

- la généralisation de l'allocation de logement sociale (A.L.S.), mesure incluse dans l'article 86 du projet (achèvement du bouclage des aides au logement), une revalorisation de 5,2 % des loyers plafond dans le barème des aides à la personne, l'inscription dans le projet de budget de 30.000 prêts aidés à l'accession à la propriété (P.A.P.), la création d'un fonds de garantie à l'accession sociale (F.G.A.S.), ainsi que des crédits pour la construction et la réhabilitation de logements locatifs sociaux par l'inscription au budget de 90.000 prêts locatifs aidés (P.L.A.) et de primes à l'amélioration des logements à usage locatif social (P.A.L.U.L.O.S.) destinées à la réhabilitation de 200.000 logements d'habitation à loyer modéré (H.L.M.).

240 millions de francs sont également prévus au titre des fonds de solidarité pour le logement (F.S.L.) créés par la loi Besson en faveur des ménages en difficulté et, par ailleurs, un certain nombre de mesures fiscales sont destinées au développement du secteur locatif intermédiaire.

M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a toutefois souligné l'insuffisance du nombre de prêts aidés à l'accession à la propriété (P.A.P.) prévus, ainsi que les difficultés qu'il peut y avoir à mobiliser ce type de prêt pourtant très demandé. Il a exprimé l'inquiétude que suscite l'avenir des circuits d'alimentation financière du logement social (livret A, épargne logement, "1 % patronal") et souligné l'étendue des besoins encore insuffisamment pris en compte, particulièrement dans les zones rurales où le manque

de logement locatif risque d'aller à l'encontre de la volonté de fixer les populations et d'attirer des entreprises.

Il a évoqué enfin un certain nombre d'axes qui lui paraissaient devoir être privilégiés comme la réhabilitation et la mise aux normes des logements des personnes âgées ou handicapées.

Il a proposé à la commission d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés, par la loi de finances pour 1993, au logement social.

Au cours du débat qui a suivi, M. Jean Chérioux a insisté sur le fait que les plafonds, tels qu'ils sont fixés dans la réglementation des aides, sont une entrave à la consommation des crédits, tant en ce qui concerne les prêts, que parce qu'ils conduisent à exclure des logements d'habitation à loyer modéré (H.L.M.) des personnes dont le niveau de revenus est pourtant modeste, notamment en région Ile-de-France.

Il a, également, évoqué le problème du statut fiscal de l'immobilier, et notamment la réduction progressive, enregistrée au cours des années précédentes du taux de déduction pour amortissement. Il a donc approuvé les conclusions du rapporteur pour avis.

En réponse à une question de M. Léon Fatous, M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a évoqué les dangers présentés par la création d'un fonds de garantie à l'accession sociale (F.G.A.S.), qui n'aura d'autre effet que de repousser dans le temps les difficultés que rencontrent les ménages pour rembourser les prêts conventionnés lorsque leurs ressources sont insuffisantes.

M. Léon Fatous a souhaité insister sur l'effort permanent fait par le Gouvernement en faveur des logements sociaux, particulièrement en ce qui concerne l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) Il a ainsi manifesté son intention de voter les crédits du logement pour 1993.

Confirmant les propos de son collègue, M. Charles Metzinger a souligné l'effort représenté par les 30.000 prêts aidés à l'accession à la propriété (P.A.P.) et s'est déclaré favorable à l'adoption de l'article 87 rattaché créant le F.G.A.S., malgré les risques que présente cette création.

En revanche, il a fait siennes les priorités accordées par M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, à la réponse au besoin de logements sociaux en milieu rural et à la réhabilitation des logements des personnes âgées.

S'interrogeant sur la portée réelle des garanties d'emprunts accordées par les collectivités locales pour la construction de logements sociaux, il a émis le souhait qu'une réflexion soit menée sur ce sujet au sein de la commission. M. Roger Lise lui a répondu que la création d'un groupe d'études sur le logement aidé sous l'égide de la commission pourrait prendre en compte cette préoccupation, à laquelle M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, s'est associé.

M. Jean Madelain a souligné la grande utilité des prêts aidés à l'accession à la propriété (P.A.P.), la forte réduction de leur nombre (passé en quelques années de 50.000 à 30.000) et la politique dissuasive de non revalorisation des plafonds donnant accès à ces prêts. Il a regretté la timidité des incitations fiscales. Considérant que la politique gouvernementale était largement comptable de la situation actuelle du logement, qui n'a jamais été aussi préoccupante, il s'est rallié aux conclusions du rapporteur pour avis. Il a, par ailleurs, exprimé son accord avec la position proposée par le rapporteur pour avis sur les articles 86 et 87, estimant que le F.G.A.S. fait courir le risque, à terme, d'un remplacement du système des prêts aidés à l'accession à la propriété (P.A.P.) par un système unique de prêts non bonifiés, assorti de garanties.

M. Pierre Louvot s'est joint aux critiques exprimées par ses collègues sur l'inadaptation financière et réglementaire de l'accès aux prêts aidés à l'accession à la propriété (P.A.P.), sur la nécessité d'intervenir en faveur du logement intermédiaire et sur le besoin criant de prêts locatifs aidés (P.L.A.) en milieu rural où ils sont néanmoins difficilement accessibles.

Il s'est, également, déclaré très favorable aux opérations de réhabilitation et, dans les circonstances du moment, a donc rejoint les conclusions du rapporteur en raison de l'insuffisance de la politique gouvernementale en matière de logement.

La majorité de la commission a donc émis un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés, par la loi de finances pour 1993, à la politique sociale du logement.

Elle a en outre émis un avis favorable à l'adoption de l'article 86 et défavorable à celle de l'article 87.

Mesdames, Messieurs,

Tandis que la crise de l'immobilier s'approfondit, la réponse offerte aux ménages aspirant à accéder au logement social est rendue plus impérative par les difficultés économiques et sociales que connaît notre pays.

Force est de constater que l'action du Gouvernement, au cours de la présente législature, n'a pas permis d'apporter cette réponse.

I. UN CONTEXTE DE CRISE DE L'OFFRE ET DE CROISSANCE DE LA DEMANDE DE LOGEMENT AIDE

A. LA CRISE DU SECTEUR DE L'IMMOBILIER ET DE LA CONSTRUCTION

Les crédits consacrés au logement social dans la loi de finances pour 1993 sont présentés dans un contexte de crise de l'immobilier.

Cette crise se traduit notamment par la stagnation de la construction neuve, le nombre croissant de logements vacants, et la mévente de nombre des programmes réalisés.

1. La stagnation de la construction neuve et les limites du marché de l'ancien

D'après le ministère de l'équipement, le nombre d'habitations nouvellement construites sera cette année inférieur à 300 000. Le nombre des permis de construire est en baisse de 14,4 %

au premier semestre, et celui des mises en chantier, diminue de 3,2 % par rapport à 1991.

Le recul de l'activité de construction de logements neufs s'est confirmé durant l'année 1990. Amorcé pendant l'été 1989 il a suivi le retournement général de la conjoncture qui s'est traduit depuis par un ralentissement sensible de la croissance économique et la remontée des taux d'intérêt.

Après avoir joué un rôle important, l'effet de substitution partielle entre investissement dans le neuf et investissement dans l'ancien s'est estompé.

La réduction du nombre de logements neufs a provoqué un accroissement des besoins entraînant diverses conséquences (hausse des loyers, surpeuplement des logements, exclusion des ménages modestes...) qui n'ont pas été assez atténuées par l'effort supplémentaire d'amélioration et d'entretien du parc existant.

Cet effort d'amélioration et d'entretien se traduit, de plus en plus, par des travaux légers de mise en état d'habitabilité. La chute de la construction risque donc de ne plus être compensée par le maintien du parc de logements anciens insuffisamment entretenus.

Certes, on constate le maintien d'une activité significative dans le secteur de l'amélioration-entretien : mais celle-ci illustre bien les conséquences du vieillissement du parc et de la réduction de son rythme de renouvellement, ce qui confirme l'insuffisance de la construction.

Cette activité d'entretien s'alimente notamment du désengagement des propriétaires bailleurs qui se libèrent d'un parc bien localisé, mais mal entretenu, ou entretiennent le parc ancien, mais pour y habiter, et non plus pour le louer.

Par ailleurs, la plus grande sélectivité du marché de l'ancien, caractérisée par la hausse des prix et une meilleure localisation de l'offre accentue les difficultés de logement des ménages à faible revenu.

Ces mutations intervenues dans l'équilibre des marchés immobiliers relèvent beaucoup plus des conditions du financement des opérations que d'une transformation de la demande des ménages. La forte contraction de la place du neuf tient beaucoup moins à cette dernière qu'à la réduction des engagements budgétaires directs dans le secteur du logement.

2. La mévente de programmes réalisés, tant de logements que de bureaux.

Comme l'a souligné votre commission, la crise actuelle de l'immobilier s'illustre par ce paradoxe : un grand nombre de ménages trouve des difficultés croissantes à se loger, et plus encore, à le faire dans des conditions satisfaisantes de confort et de localisation, alors que la presse se fait écho d'une grave mévente qui affecte les programmes réalisés récemment.

C'est le cas, en particulier, en région parisienne, pour l'immobilier de bureaux. Ce phénomène est la conséquence de la spéculation des années précédentes. Un certain nombre d'établissements bancaires ont financé des programmes dont la vente a été compromise par l'évolution de la conjoncture.

Toutefois, la mévente touche également les immeubles d'habitation, en particulier lorsqu'il s'agit de réalisations neuves, vendues à un prix élevé.

En effet, la demande de logements demeure forte, mais les prix de vente étant trop élevés, elle se reporte sur le logement locatif ; or, le parc locatif, notamment le parc privé, est en diminution.

3. L'indisponibilité d'une partie du parc de logements, soit par destruction, soit par vacance

a) Les destructions de logements

Bien que les estimations soient très variables, un chiffre de 50 000 logements détruits par an semble une hypothèse basse. Le parc locatif privé, particulièrement, se réduit d'année en année. Dans certains cas, les propriétaires laissent à l'abandon des immeubles dont la location n'est plus rentable, jusqu'à les laisser se détériorer complètement. Dans d'autres cas, sans être démolis, les logements sont toutefois retirés du parc locatif, parce qu'ils sont repris par leur propriétaire pour son usage personnel.

b) La vacance de logements

L'enquête sur le logement réalisée en 1988 par l'Institut de la statistique et des études économiques (INSEE) fait état de plus de deux millions de logements vacants en France. Un tiers des logements vacants est situé dans les communes rurales, mais l'augmentation des taux de vacance concerne l'ensemble des zones

urbaines, à l'exception de l'agglomération parisienne soumise plus que d'autres à la tension du marché.

L'époque de la construction du parc vacant est déterminante : les deux tiers des logements vacants ont été construits avant 1949, et le taux de vacance dans ce parc atteint près de 13 %. Le confort du logement en détermine donc souvent l'inoccupation.

Par ailleurs, en zone urbaine, près de 28 % des logements vacants se trouvent sur le marché, soit à la vente, soit à la location.

B. LES BESOINS INSATISFAITS

Si ce phénomène est, bien connu dans les zones urbaines fortement peuplées, il se manifeste également dans les zones rurales. Par ailleurs, l'évolution démographique et sociale conduit à l'émergence de nouveaux besoins, qu'il s'agisse du logement des étudiants, ou de l'adaptation de logements des personnes âgées et handicapées.

1. Dans les zones où le marché du logement est tendu

Dans les zones fortement peuplées où les prix de vente et les loyers sont élevés, le marché perd toute fluidité, notamment en raison d'une moindre mobilité des locataires.

Ce phénomène illustre l'interdépendance des différents secteurs du logement (logement social et logement privé, en particulier). A l'heure actuelle, une partie des ménages ne peut plus accéder à la propriété, ni à une location au prix du marché et se tourne donc vers le parc social :

D'après les chiffres fournis par l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM, les files d'attente ont doublé dans le parc des logements HLM au cours des trois dernières années. Cette moyenne nationale n'exclut pas des situations locales plus difficiles encore.

Sur la même période, le taux de rotation des logements baisse chaque année d'un point. (un point représente 35.000 logements, sur l'ensemble du parc, estimé à environ 3,5 millions de logements).

Les raisons avancées sont, d'une part, les nécessités liées à la mobilité, notamment professionnelle, mais surtout le contexte de crise économique et de chômage, qui affecte les ressources des ménages, provoquant une forte baisse dans l'accès sociale à la propriété.

L'insuffisance de la construction contrarie d'autant plus la satisfaction des besoins que la demande démographique reste forte, en dépit des ajustements sur le flux de renouvellement et sur la vacance.

Dans les régions où la pression démographique est restée soutenue, notamment en raison d'un solde migratoire en nette progression, les déséquilibres se sont amplifiés (tel est le cas, par exemple, de l'Aquitaine, de la région Rhône-Alpes et du Languedoc-Roussillon).

De ce fait, la montée des besoins insatisfaits détériore en priorité les conditions de logement des ménages les moins bien logés, et limite considérablement les choix de ceux dont les revenus sont les moins élevés.

La réduction de l'offre affecte, en premier lieu, les ménages exclus par l'application de la stricte logique du marché : les plus démunis, qui viennent gonfler le chiffre des sans abri, mais aussi les ménages les plus fragiles tels que les jeunes et les mères célibataires, par exemple, qui ne "décohabitent" plus.

Les ménages dont le niveau de revenu est de 3 SMIC et moins (la clientèle potentielle de l'accès sociale) n'ont pu satisfaire leur demande, soit en raison d'une offre insuffisante (la diminution de l'accès sociale aidée), soit en raison des difficultés de solvabilisation de leur demande (la hausse des prix et des taux d'intérêt). Leur demande non satisfaite (qui était de 45.000 unités, chaque année, entre 1978 et 1984) s'est élevée à près de 65.000 unités entre 1984 et 1988. Elle s'est alors adressée au secteur locatif, principalement social. La montée de la pression de cette demande recoupe bien les informations concernant l'allongement des files d'attente que connaissent les organismes d'HLM.

A terme, cette réduction accentue la dégradation de la qualité du parc. Des logements qui auraient pu l'être ne sont plus remplacés : tel est le cas d'une partie du parc social des années 1970 et de certains lotissements en PAP des années 1980.

Dans des zones tendues, telles celles de la région parisienne, on observe donc l'orientation des ménages à revenus élevés et à bonne solvabilité vers le neuf ou l'ancien de qualité tandis que les ménages à revenus modestes et moyens accèdent dans l'ancien

sans travaux ou restent locataires, ce qui aggrave les inégalités dans les conditions de logement.

2. Dans les zones rurales : des besoins méconnus en matière de logement :

Dans les zones rurales, la croissance des besoins en logements résulte de la conjugaison de deux facteurs :

- le vieillissement de la population, joint à la politique, certes très souhaitable, du maintien à domicile des personnes âgées, incite un certain nombre de retraités à se fixer dans les gros bourgs, où se trouvent médecins et pharmaciens. ;

- la population plus jeune travaille souvent dans des villes moyennes, tout en vivant dans des villages de plus petite taille, grâce à l'amélioration des conditions de transport.

Ces deux phénomènes conjugués induisent un besoin de logements, notamment par la réhabilitation de logements anciens, dont se font écho les maires.

L'habitat est un des éléments-clé de l'aménagement de l'espace rural, car il permet le maintien ou la création d'activité.

Pour lutter contre la déprise et la désertification, les maires sont donc demandeurs de cinq à six logements par commune.

Deux problèmes se conjuguent dans les zones rurales : un manque de confort de nombre de logements existants et une pénurie de logements locatifs.

Quelques chiffres permettent de mesurer le manque de confort de nombre de logements existants : 42 % en zone de peuplement industriel et urbain (ZPIU) à 60 % hors ZPIU des logements datent d'avant 1914, avec un rajeunissement intervenu depuis 1960. Cette ancienneté explique en partie la vétusté et l'inconfort : plus d'un logement sur deux n'est pas équipé de tous les éléments de confort (contre un sur vingt en zone urbaine).

D'autres chiffres traduisent la pénurie de logements locatifs. Ces derniers représentent 15 % du parc rural, le parc social se limitant à 2 %.

Ceci a pour conséquence paradoxale que dans le milieu rural le plus pauvre, la solution la plus répandue pour trouver un logement est l'accès à la propriété.

De fait, en raison de leur coût moins élevé, les logements sont achetés pour la moitié d'entre eux par des financements réservés à des revenus modestes, et en particulier en PAP. A ceci, il convient d'ajouter les prêts conventionnés qui représentent 18 % et 25 % en zone péri-urbaine.

Les enquêtes d'opinion confirment l'inadaptation des logements aux besoins, faute de solution de remplacement. La mobilité des ménages est faible.

Si l'on veut retenir les populations rurales dans un souci d'aménagement équilibré du territoire, il faut trouver des logements adaptés car il n'y a plus véritablement de différences d'aspirations ni de comportements de consommation entre urbains et ruraux.

Dans la définition de leur vie sociale les ruraux ne raisonnent pas en distance mais en temps, un lieu étant considéré comme proche à moins de vingt minutes.

Le fait qu'une part importante des logements (20 % de l'ensemble) comporte plus de cinq pièces n'exclut aucunement le surpeuplement, en raison de la pénurie de locatif.

Par ailleurs, le vieillissement croissant de la population rurale (hors ZPIU, les personnes âgées de plus de 60 ans représentent plus de quatre habitants sur dix), pose la question d'un habitat adapté au quatrième âge, dans un secteur où les logements-foyers sont presque inexistantes.

Il convient de remarquer que, dans les zones rurales, les agriculteurs ne représentent plus qu'un ménage sur six, tandis que la société rurale se diversifie : le nombre des artisans, cadres, professions libérales est en augmentation. On tend vers une homogénéisation des populations urbaines et rurales, avec ses répercussions sur les aspirations et les modes de consommation.

Il convient de souligner l'état de pauvreté relative du monde rural par rapport à la moyenne nationale : plus d'un ménage sur trois déclare moins de 50 000 francs de revenus annuels, un ménage sur cinq de 50 000 à 80 000 francs. La part d'autoconsommation des ménages ne peut suffire à modifier ces proportions.

Une partie non négligeable du parc est vacant et continue à se dégrader. En revanche, on constate le faible taux de vacance des logements locatifs mis sur le marché, dans le cadre de programmes neufs réalisés par les organismes d'HLM ou de réhabilitation, réalisés

par acquisition-amélioration, ou opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH).

(Ces données sont tirées d'une étude réalisée par l'union nationale des fédérations d'organismes HLM et les ministères de l'Équipement, du Logement et de l'Agriculture et de la Forêt, sur la base d'une enquête effectuée en 1984).

3. D'autres besoins sont insuffisamment pris en compte

a) Ceux des étudiants

Au surpeuplement de certaines universités correspond également une demande de plus en plus forte de logements dans les villes universitaires. Si le secteur des organismes d'HLM s'adapte à cette demande, ce secteur locatif mérite d'être stimulé.

b) Ceux des personnes âgées et handicapées

Votre commission a également signalé ce besoin, dont l'importance croît avec le vieillissement de la population. Il convient à cet égard d'aider à la réhabilitation des logements et à leur mise aux normes, afin de favoriser la politique de maintien à domicile des personnes âgées.

*

* *

De l'ensemble de ces constatations, il ressort que la crise de l'immobilier et de la construction ne résulte pas d'une demande insuffisante en matière de logements, mais bien des difficultés liées à la solvabilisation de cette demande.

C. LA CRISE DES FINANCEMENTS DU LOGEMENT

1. L'effort des ménages ne peut suffire

D'après l'enquête "Budget de famille" effectuée par l'INSEE auprès de 10.000 ménages environ et publiée en septembre 1991, les français sont contraints de consacrer une part croissante de

leur revenu à leur logement : le poste "habitation" absorbait, en 1989, la plus grosse part du budget des ménages, soit 29 % de leurs dépenses (chiffre qui s'élève à 45 % pour ceux ayant acheté depuis moins de quatre ans). Plus des deux tiers des ressources sont affectés aux dépenses liées à l'occupation du logement : loyer, charges, emprunts, gros travaux, énergie, impôts, le reste allant à l'équipement et à l'entretien du foyer.

A l'intérieur du poste habitation, le renchérissement des remboursements des prêts pèse lourd. En 1989, chaque ménage endetté (un quart des français) remboursait en moyenne près de 3.000 francs par mois.

18 % d'entre eux bénéficient d'une aide personnalisée au logement (APL) (qui s'élève en moyenne à 12.000 francs par an environ).

Or, 70 % des ménages ont un revenu inférieur à trois fois le SMIC : il est donc impossible à la majorité des locataires d'accéder à un logement de bonne qualité sans une aide publique.

2. Le logement est un secteur qui repose pour une part importante sur l'aide de l'Etat

Le tableau ci-dessous récapitule les éléments relatifs aux prêts moyens et aux subventions de l'Etat pris en compte pour la loi de finances initiale pour 1992 et le projet de loi de finances pour 1993

1992	PLA-CDC	PLA d'insertion	PALULOS	PAP
Montant moyen du prêt	394 058 F	205 600 F	65 300 F	350 000 F
Taux d'AP ou de subvention	12,00 %	20,00 %	20,00 %	8,49 %
Montant d'AP ou de subvention	47 287 F	41 120 F	13 060 F	34 340 F

Le tableau ci-dessous récapitule la place des différents modes de financement du logement dans la construction neuve, mesurée par le nombre des mises en chantier, entre 1980 et 1991. On y remarque la moindre place cependant encore dominante du secteur aidé (financé par PLA, PAP et PC) dans la construction neuve : bien que le secteur libre ait retrouvé un niveau proche de celui des années 1981 ou 1989, il représente une part beaucoup plus importante du total.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
PLA	60,0	56,0	64,0	57,9	55,1	65,0	60,0	54,0	54,0	50,0	47,0	60,0
PAP	120,0	126,0	127,0	115,0	113,0	93,0	86,0	78,1	60,0	47,0	38,0	33,0
PC	100,0	82,0	81,0	90,0	92,0	105,0	99,0	114,0	108,0	105,0	105,0	85,0
LIBRE	117,4	135,5	71,8	69,8	34,9	32,5	50,5	64,0	105,1	137,3	119,5	125,1
ENSEMBLE	397,4	399,5	343,8	332,7	295,0	295,5	295,5	310,1	327,1	339,3	309,5	303,4

Les collectivités territoriales participent de manière croissante au financement du logement aidé, selon deux voies privilégiées :

- d'une part, en mettant gratuitement à la disposition des organismes d'HLM des terrains viabilisés, dans des zones rurales où les besoins en logement social se font sentir, et où le coût du terrain est plus bas que dans les zones urbaines (à condition que les travaux de viabilisation ne soient pas trop coûteux) ;

- d'autre part, selon la procédure instaurée par la loi dite "loi Besson", par des cofinancements, à parts égales, par le département et par l'Etat pour des opérations de construction de logements locatifs d'insertion (PLA d'insertion).

3. Les inquiétudes sur l'avenir du financement du logement social

Face à des besoins croissants, les circuits d'alimentation financière du logement social sont menacés.

Le logement social bénéficie de trois circuits de financement privilégiés :

- a) l'Épargne-logement,
- b) le "1%" logement,
- c) le livret A des caisses d'Épargne.

Or, ces trois circuits se trouvent mis à mal pour les raisons suivantes :

a) L'Épargne-logement : dans le contexte actuel de taux très élevés, les particuliers exercent leur droit au prêt plus souvent qu'auparavant. Or, l'équilibre du système de l'épargne-logement exige qu'il y ait moins de "bons frères" (qui constituent une épargne) que de "mauvais frères" (qui utilisent leurs droits à prêt bonifié).

(Les termes de "bons frères" et de "mauvais frères" sont ceux par lesquels les britanniques évoquent la transformation de l'épargne collectée en faveur du logement social, l'épargne courte des "bons frères" servant, grâce à cette transformation, à financer l'achat de logement pour les "mauvais frères", "mauvais" parce que dépensiers).

La crise de ce système nuit aussi indirectement à l'accession à la propriété car auparavant, sa trésorerie était consacrée au financement des prêts conventionnés.

b) La participation des employeurs à l'effort de construction, dite "1 %" patronal : le taux de cette participation n'est plus, en fait, que de 0,45 %. Par ailleurs, une partie des sommes ainsi prélevées est captée pour financer les aides à la personne alors qu'au départ, elle était conçue comme une aide à la pierre, destinée à financer des logements, notamment locatifs.

Ce "1 %" sert à verser des subventions ou à octroyer des prêts, par des entreprises, à des particuliers ou à des organismes HLM. Les ressources proviennent donc des remboursements des prêts et de la nouvelle collecte. Si le niveau de la collecte est en diminution, les ressources procurées par les remboursements de prêts ne seront pas suffisantes pour que soient octroyés de nouveaux prêts.

c) Le livret A : bien que le plafond de dépôt du livret A ait été relevé, cette institution a atteint son effet maximum. Le livret A est une forme d'épargne qui souffre de la concurrence croissante des SICAV et des comptes rémunérés.

Les calculs suivants ont été effectués :

- à moins de 50 milliards de francs de décollecte annuelle, le système reste équilibré ;

- à 50 milliards, il fonctionne encore, mais au-delà, d'ici à l'an 2000, le montant des dépôts devient inférieur à celui des encours, ce qui oblige le système à emprunter. Il ne peut le faire durablement, sans déséquilibre. En tout état de cause, il ne peut plus financer à même hauteur le programme de logements locatifs.

Or, à l'heure actuelle, 600 milliards ont été prêtés à partir de la collecte sur le livret A. Ce sont des PLA et des PALULOS (Les PLA ont un taux de 5,8 % et 80 % des prêts sont sur une durée de 34 ans ; la bonification de fait est de 20 % de subvention).

Ceci présente un risque pour le financement du logement, dans la mesure c'est une épargne liquide, qui est consacrée à des prêts à long terme.

4. La crise de l'immobilier a été aggravée par une législation inadéquate, qui a eu des effets dissuasifs sur les investissements privés :

a) les effets néfastes de la création de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) :

Présenté comme un effort de solidarité nationale aux détenteurs d'un patrimoine mobilier ou immobilier, cet impôt, institué à compter du 1er janvier 1989 a surtout contribué à dissuader les détenteurs de capitaux à investir dans la pierre, ou les a même incités à se désengager de ce type de placements, moins rémunérateurs que les placements mobiliers.

b) les effets néfastes d'une législation autoritaire sur les loyers :

La loi du 6 juillet 1989 (dite loi "Mermaz Malandin"), puis les dispositions relatives au logement incluses dans la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989, portant diverses mesures d'ordre social, en fixant le cadre des augmentations de loyers, notamment en région parisienne, a eu également un rôle dissuasif vis-à-vis de l'investissement dans l'immobilier ; ces dispositions ont contribué à la diminution du nombre de logements locatifs disponibles sur le marché.

De ce fait, la rentabilité du placement dans l'immobilier n'est plus apparue qu'à travers les plus-values de cession.

Ceci, joint à l'orientation de l'investissement vers l'immobilier de bureaux, plus immédiatement rémunérateur, a contribué au développement de la spéculation immobilière, qui est en partie à l'origine de la crise actuelle, et qui a notablement alourdi la charge du foncier dans certaines régions, rendant encore plus coûteuse la construction de logements sociaux.

La politique menée depuis 1988 par le Gouvernement a donc eu des effets néfastes, que ni le plan de relance de mars 1992 ni les mesures prévues par la loi de finances pour 1993 ne peuvent suffire à réduire.

II. LA POLITIQUE MENEÉ PAR LE GOUVERNEMENT A CONNU DES ECHECS ET EN TOUT ETAT DE CAUSE NE PEUT SUFFIRE A REpondre A CES BESOINS

A. UN CERTAIN NOMBRE D'ECHECS ET DE RECULS:

La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, dite "Loi Besson" a connu un certain nombre d'échecs. Parmi les échecs de cette loi et les mesures néfastes qu'elle contient, il convient de noter en particulier :

- le bail à réhabilitation, car la durée minimale obligatoire de 12 ans est jugée trop longue par les propriétaires ;

- les protocoles d'occupation du patrimoine social (POPS) : destinés, à l'origine, à assurer un meilleur accès au logement des ménages défavorisés, tout en veillant à des conditions équilibrées de peuplement des quartiers, ils ont des effets pervers : il arrive que les partenaires locaux s'appuient sur l'argument du maintien de l'équilibre des problèmes de leurs quartiers pour refuser d'accueillir un certain nombre de familles défavorisées.

Par ailleurs, l'Etat fait appel à une participation croissante des collectivités territoriales puisqu'une disposition de cette loi impose aux conseils généraux de financer à parts égales les fonds de solidarité pour le logement. Les départements doivent donc relayer l'Etat défaillant.

Bien que des efforts aient été faits en 1992, avec un plan de relance du bâtiment et de la construction au mois de mars, et malgré les mesures prévues pour 1993, la politique menée trouve ses limites.

B. LA REPONSE DU GOUVERNEMENT A LA CRISE

1. En 1992

Le plan de soutien en faveur du logement présenté le 12 mars 1992 s'appuyait essentiellement sur les mesures suivantes :

- un aménagement de l'épargne-logement : la durée minimale de dépôt a été ramenée de cinq à quatre ans, le plafond des prêts passe de 400.000 à 600.000 F. Cette mesure s'applique aux plans en cours ;

- une extension de la réduction d'impôt accordée aux propriétaires pour les grosses réparations (qui était de 25 % de la dépense plafonnée à 8.000 francs pour un célibataire et à 16.000 francs pour un couple). La réduction peut désormais s'appliquer également aux travaux d'amélioration et de mise aux normes (installation de sanitaires, de chauffage central, renforcement de la sécurité...)

- une réduction d'impôt de 10 % dans la limite de 300.000 F pour un célibataire et 600.000 F pour un couple marié, acquérant un logement neuf, à condition de le louer pendant six ans. L'avantage fiscal est amélioré pour les logements à loyer intermédiaire ; le taux de la réduction d'impôt a été porté de 10 à 20 % ;

- l'utilisation des ressources défiscalisées des livrets A et des livrets d'épargne populaire (LEP) pour un programme de 15.000 logements locatifs sociaux, destinés aux ménages n'ayant pas accès aux logements HLM ;

- la création d'un fonds de garantie pour l'accession sociale à la propriété mis en place le 1er juillet 1992. Il prend en charge les impayés relatifs aux prêts immobiliers conventionnés accordés aux ménages modestes ;

- Sont également prévus en 1992 12.000 primes à l'amélioration de l'habitat supplémentaires et 8.000 prêts PALULOS destinés à la réhabilitation de logements HLM.

2. Pour 1993

Les principales orientations retenues par le Gouvernement pour 1993 se traduisent par les mesures suivantes :

- la généralisation de l'allocation de logement social (A.L.S). L'article 86 du présent projet de loi de finances prévoit que tout ménage pourra ainsi prétendre au bénéfice d'une aide personnelle au logement sous seule condition de ressources. Cette mesure avait été mise en place en Ile-de-France et dans les départements d'outre-mer en 1991, puis ouverte en 1992 aux personnes résidant dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Le coût de cette extension est chiffré à 420 millions de francs.

- la revalorisation de 5,2 % des loyers-plafonds dans le barème des aides à la personne : cette mesure, qui vise les familles occupant le parc locatif social et dont les loyers sont élevés, a été décidée par le Gouvernement au 1er juillet 1992.

- si l'on tient compte des 240 millions de francs (180 millions en 1992) destinés à permettre de mieux prendre en compte les difficultés de logement rencontrées par les ménages, les aides à la personne atteindront 20,87 milliards de francs dans le projet de budget pour 1993.

- un effort de relance de l'accession sociale à la propriété qui est fondée à la fois sur le prêt aidé à l'accession à la propriété (PAP), qui bénéficie d'une subvention de l'Etat, et sur le prêt conventionné (P.C.) (distribué par les réseaux bancaires, le prêt conventionné n'était pas jusqu'à maintenant directement aidé mais ouvrait droit à l'aide personnalisée au logement (A.P.L)).

. les prêts aidés à l'accession à la propriété : le projet de budget prévoit 30 000 PAP, au même niveau que dans le programme inscrit au projet de loi de finances pour 1992.

7 000 PAP ont par ailleurs été décidés en mars dernier par le Gouvernement pour soutenir l'activité du bâtiment.

. le prêt conventionné (P.C) a été étendu depuis 1992 à toutes les opérations d'acquisition de logement d'occasion.

Le prêt conventionné, associé à un barème d'aide personnalisée au logement revalorisée, doit, selon le projet de loi de finances qui vous est présenté, acquérir une dimension générale, à la base du nouveau système contenu dans l'article 87 du projet de loi de finances, créant le fonds de garantie à l'accession sociale (F.G.A.S).

Ce fonds doit apporter la garantie de l'Etat aux prêts conventionnés accordés aux accédants à la propriété dont les revenus ne dépassent pas certains plafonds de ressources. A ce titre, un

montant total de 300 millions de francs est inscrit au budget de 1993, et il est prévu de le compléter par 300 millions de francs supplémentaires en fin d'année 1992.

Il est attendu de l'effort public au titre des PAP et des PC, qu'il permette l'accession à la propriété d'environ 200 000 ménages en 1993, dans l'ancien comme dans le neuf.

• Enfin, lors de la revalorisation du barème des aides à la personne, le 1er juillet dernier, des dispositions ont été prises pour renforcer la capacité d'accéder à la propriété des ménages dont le revenu est compris entre deux et trois fois le SMIC, que l'opération soit financée par un PAP ou par un PC.

C. LES LIMITES DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE AU REGARD DES BESOINS

Ce projet de budget n'est pas exempt d'un certain nombre de critiques.

Celles-ci portent notamment sur l'accession sociale à la propriété et en particulier les prêts PAP, mais également sur la portée des mesures fiscales prévues.

1. Les prêts PAP : les 30 000 PAP annoncés restent très en-deçà des besoins. La réglementation concernant ces prêts (niveau du plafond de revenu, conditions tenant à l'apport initial), a progressivement restreint le nombre des ménages pouvant y avoir accès. C'est un produit pourtant très intéressant tout au plan social qu'au plan de l'aménagement du territoire. A ce titre, la création proposée par l'article 87 du projet de loi de finances d'un fonds de garantie de l'accession sociale suscite des inquiétudes ; il ne faudrait pas que le Gouvernement considère que le prêt conventionné avec garantie de l'Etat puisse remplacer le PAP. Ces deux produits ne s'adressent pas aux mêmes clientèles, car ils demandent un effort contributif plus grand aux particuliers.

L'amélioration du plafond des ressources du PAP, éventuellement de manière modulée selon les régions, serait donc hautement souhaitable.

2. Les déductions fiscales : si elles sont intéressantes, elles risquent de ne pas être suffisamment incitatives au regard de la faiblesse relative des placements immobiliers et du niveau élevé des taux réels.

La reprise de la réduction d'impôt pour investissement locatif, présentée au Parlement au printemps dernier, était très attendue. On lui reproche aujourd'hui d'être assortie de conditions trop strictes.

L'abattement de l'assiette des droits de mutation sur les ventes d'immeubles, laissée à l'initiative des départements, risque de ne pas avoir grand impact. Outre, qu'elle fait peser la charge sur les départements, elle va à l'encontre des tendances observées actuellement, et risque d'aggraver les handicaps de certaines régions.

Il est également à craindre que l'exonération des revenus fonciers pour la location de logements vacants ne soit pas non plus suffisante pour apporter une solution à la pénurie de logements locatifs.

Les mesures fiscales ponctuelles auront sans doute une incidence sur l'investissement immobilier locatif intermédiaire, mais sans résoudre le problème de fond : inciter de nouveau les propriétaires qui s'estiment brimés par une fiscalité pénalisante à investir dans la pierre et à louer, plutôt que de se tourner vers des placements à court terme beaucoup plus rentables.

D. LA RECHERCHE DE SOLUTIONS

Devant l'ampleur des besoins et la crise du secteur, il paraît souhaitable d'engager la réflexion dans trois directions :

- la fiscalité immobilière,
- le problème du foncier,
- la mobilisation des crédits et de leur orientation.

1. La fiscalité immobilière peut être un élément déterminant d'une politique de revitalisation du parc locatif privé. Bien qu'elle puisse être jugée coûteuse, elle a démontré son utilité notamment en Allemagne ; a contrario, les réductions des taux de

déductions d'impôt, ainsi que les modifications trop fréquentes de la réglementation concernant les baux et loyers se sont soldés par un effondrement de l'investissement immobilier, notamment locatif.

2. Le problème du foncier : le coût élevé des terrains interdit l'implantation de logements sociaux. La solution ne peut être trouvée qu'en concertation avec les élus des collectivités territoriales concernées.,

3. Le souci d'une meilleure mobilisation et d'une meilleure orientation des crédits.

Il est impératif que les délégations des crédits consacrés aux mesures d'aide se fassent rapidement, une fois les autorisations données.

Il est, également, souhaitable que les enveloppes de crédits soient réparties de manière plus équitable sur l'ensemble du territoire, en particulier pour les produits tels que les prêts locatifs aidés, les PALULOS, les crédits de l'ANAH, et toutes les initiatives prises en faveur des réhabilitations.

•

• •

Le bilan de la politique menée en matière d'aides au logement fait donc apparaître que bien que des crédits considérables aient été engagés, et malgré l'accumulation de réglementations diverses (ou peut-être à cause de cet excès de réglementation), la difficulté d'accès au logement affecte un nombre croissant de ménages.

Les mesures prévues et les crédits inscrits en faveur du logement social dans le projet de loi de finances ne peuvent à l'évidence, suffire à surmonter ces difficultés.

Ainsi votre commission a-t-elle émis un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés au logement social inscrits dans la loi de finances pour 1993.

ANNEXES

ANNEXE 1

Glossaire des sigles

ALF	Allocation de logement familiale
ALS	Allocation de logement sociale
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
APL	Aide personnalisée au logement
CVH	Convention ville-habitat
DSQ	Développement social des quartiers
DSU	Développement social urbain
FARG	Fonds d'aide au relogement et de garantie
FNAL	Fonds national de l'aide au logement
FSL	Fonds de solidarité-logement
LOV	Loi d'orientation pour la ville
PACT	Protection, amélioration, conservation, transformation
PACTARIM	Protection, amélioration, conservation, transformation de l'habitat. Association de restauration immobilière
PALULOS	Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale
PAP	Prêt aidé pour l'accession à la propriété
PDL	Plan départemental pour le logement des personnes défavorisées
PLA	Prêt locatif aidé
PLH	Programme local de l'habitat
POPS	Protocole d'occupation du patrimoine social
SDAU	Schéma départemental d'aménagement urbain

ANNEXE 2

Outre les aides fiscales, les aides publiques au logement sont de deux sortes :

a) aides à la pierre :

- pour le locatif social : prêts locatifs aidés (P.L.A.) : (construction neuve et acquisition) et P.A.I.U.I.O.S. (réhabilitation).

- pour l'accession sociale à la propriété : P.A.P.

- pour la réhabilitation du parc privé : P.A.H. (propriétaires occupants) et aides de l'A.N.A.H. ou public : O.P.A.H.

b) aides à la personne (sous condition de ressources)

Il existe plusieurs sortes d'aides au logement :

- l'allocation de logement (A.L.), soit à caractère familial (A.L.F.), soit à caractère social (A.L.S.) ;

- et l'aide personnalisée au logement (A.P.L.).

Ces deux aides ne sont pas cumulables ; ne peuvent prétendre à l'allocation de logement que les personnes qui n'ont pas droit à l'A.P.L.

Ces deux allocations sont revalorisées une fois par an au 1er juillet.

*

A - AIDES A LA PIERRE

1. Les prêts locatifs aidés (P.L.A.)

Ces prêts ont pour objet de financer des logements répondant à certaines normes et destinés à être loués à des ménages dont les ressources ne dépassent pas un certain plafond.

Ces prêts sont accordés, en complément d'une subvention de l'Etat :

- soit par la caisse des dépôts et consignations (C.D.C.) (P.L.A.-C.D.C.). En sont bénéficiaires les offices publics d'H.L.M. (O.P.H.L.M.), les offices publics d'aménagement et de construction (O.P.A.C.), les sociétés d'économie mixte (S.E.M.) ayant pour objet statutaire la construction de logements, ainsi que les collectivités territoriales et les organismes agréés par le préfet pour les logements destinés à accueillir les plus défavorisés ;

- le P.L.A.-C.D.C. et financé sur les ressources du livret A - sa quotité est de 90 % ;

- soit par le crédit foncier de France (CFF) (P.L.A.- CFF). Ils sont alors destinés aux personnes physiques ou morales (publiques ou privées) apportant un financement propre minimum (fixé par arrêté) et s'engageant à assurer elles-mêmes la gestion des immeubles ou à la confier à des gestionnaires agréés.

Le P.L.A.-C.F.F. tire ses ressources du marché monétaire - sa quotité est plus réduite que celle du P.L.A.-C.D.C.

Conditions d'octroi : le logement doit répondre à certaines caractéristiques, et faire l'objet d'une convention entre le bailleur et l'Etat. (Le conventionnement est une procédure contractuelle entre l'Etat et le bailleur. Il rend éligibles à l'A.P.L. les logements locatifs sur lesquels il porte. En contrepartie, le bailleur prend certains engagements envers l'Etat et envers les locataires : en particulier, des conditions minimales d'occupation et des limites dans la fixation des loyers).

Le locataire doit satisfaire à des conditions de ressources minimales et destiner le logement à son habitation principale.

En pratique, les P.L.A. permettent notamment aux organismes d'H.L.M. d'acquérir des immeubles en vue de leur réhabilitation. La subvention de l'Etat est égale à 12,7 % du prix de revient de l'opération ; elle est de 20 % pour la réalisation de logements locatifs d'insertion (destinés à l'acquisition, sans obligation minimale de travaux), en vue de loger des ménages défavorisés.

2. Les prêts aidés pour l'accession à la propriété (P.A.P.)

Le prêt aidé par l'Etat pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements en accession à la propriété (P.A.P.) demeure, malgré une baisse très nette du volume des prêts de cette nature accordés, l'un des principaux éléments de la politique d'accession au logement des catégories les plus défavorisées.

Le P.A.P. ne peut être accordé que pour financer l'habitation principale du bénéficiaire. Il est compatible avec un financement complémentaire bancaire.

Cette catégorie de prêts est destinée principalement :

- l'acquisition et la construction de logements neufs,
- l'acquisition de logements en vue de leur amélioration ainsi que les travaux d'amélioration correspondants,
- la réalisation des dépendances de ces logements aidés,
- ainsi que l'agrandissement de logements existants et l'aménagement à usage de logements de locaux non destinés à l'habitation.

Le taux d'intérêt du PAP est réduit grâce à l'aide directe de l'Etat versée sous forme de bonification d'intérêt. En outre, le prêt P.A.P. donne vocation à l'aide personnalisée au logement (A.P.L.).

L'attribution d'un prêt PAP est exclusive de tout autre prêt aidé par l'Etat. Les P.A.P. sont accordés par le Crédit Foncier de France (C.F.F.), agissant seul ou avec le concours du Comptoir des entrepreneurs et par les établissements de crédit agréés à cet effet : actuellement, les organismes d'H.L.M. : sociétés anonymes d'H.L.M., sociétés anonymes de crédit immobilier, sociétés coopératives d'H.L.M.

Les organismes d'H.L.M. bénéficient d'enveloppes globales du Crédit Foncier de France.

Bénéficiaires des prêts

Les prêts P.A.P. peuvent être accordés soit à des personnes physiques pour leur habitation familiale, soit aux organismes d'H.L.M., essentiellement.

Les PAP sont attribués pour des logements destinés à être occupés par des personnes dont l'ensemble des ressources ne dépasse pas un montant fixé par arrêté ministériel.

Le bénéficiaire du prêt doit s'engager à effectuer les travaux dans un délai variable selon les secteurs (environ un an).

Caractéristiques des prêts PAP

Depuis l'intervention du décret n° 90-150 du 16 février 1990, la quotité du prêt, c'est-à-dire la partie de l'acquisition finançable par un PAP est portée à 90 % du coût de l'opération. Un apport personnel minimum de 10 % est exigé.

Le montant des prêts PAP en "secteur groupé" (immeubles ou opérations de promotion immobilière) ne peut pas excéder un certain plafond, variable en fonction de la composition du ménage du bénéficiaire et de la situation géographique de la construction.

Actuellement, dans le secteur groupé des logements anciens, seuls les organismes H.L.M. sont habilités à effectuer des opérations de réhabilitation de logements ouvrant droit à des PAP.

Les logements concernés doivent également répondre à un certain nombre de caractéristiques techniques (normes minimales de surface et de qualité, etc)

. Les zones des PAP

- Zone I : agglomération de Paris, zones d'urbanisation et villes nouvelles de la région d'Ile-de-France.

- Zone II : le reste de la région Ile-de-France, les agglomérations et communautés urbaines de plus de 100.000 habitants, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors de la région Ile-de-France, les îles, certains cantons du département de l'Oise.

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

3. Les aides de l'Agence nationale pour l'Amélioration de l'Habitat : ANAH

L'ANAH est un établissement public ayant pour objet d'apporter son aide à des opérations de réhabilitation de logements anciens : il doit s'agir d'immeubles ou d'ensembles d'immeubles à usage principal d'habitation dans lesquels la taxe additionnelle au droit de bail est applicable ou le devient, compte tenu des engagements pris par le propriétaire.

La loi de finances pour 1992 a étendu les aides de l'ANAH à l'ensemble de ces logements, s'ils ont été construits depuis plus de quinze ans (auparavant, la construction devait dater d'avant 1948).

L'ANAH peut accorder ses aides sous la forme de primes à l'amélioration de l'habitat (P.A.H.), réservées à des propriétaires occupants à ressources modestes (le plafond de ressources est égal à 70 % de celui du PAP),

ainsi que des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H.), destinées à la réhabilitation de copropriétés dégradées.

B - AIDES A LA PERSONNE

1. Les allocations de logement : allocation de logement à caractère familial (A.L.F.) et allocation de logement à caractère social (A.L.S.)

Ces deux allocations diffèrent par leurs catégories de bénéficiaires et leurs conditions d'attribution, mais leur méthode de calcul est identique, en fonction des ressources de l'intéressé, toutes deux versées par les caisses d'allocations familiales ; elles imposent le respect de conditions de peuplement et de salubrité du logement, résidence principale de l'allocataire. L'allocation de logement est applicable aux départements d'outre-mer.

L'allocation de logement à caractère familial est une des prestations familiales. Elle comporte un avantage annexe : la prime de déménagement.

L'allocation de logement à caractère social est accordée à certaines catégories de personnes : jeunes travailleurs salariés, infirmes, personnes âgées, certains chômeurs.

L'allocation de logement social a été généralisée dans la région Ile de France et les départements d'outre-mer en 1991, puis dans les communes situées dans des agglomérations de plus de 100 000 habitants en 1992.

L'article 86 du projet de loi de finances pour 1993 propose de généraliser cette prestation à l'ensemble du territoire national.

2. L'aide personnalisée au logement (A.P.L.)

Instituée par la loi du 3 janvier 1977, c'est une aide gratuite de l'Etat dont peuvent bénéficier, sous réserve que leurs ressources et leur composition familiale le permettent, les locataires ou les accédants à la propriété occupant un logement répondant à l'une des conditions suivantes :

- logements locatifs conventionnés :

. logements réalisés à l'aide d'un prêt locatif aidé (P.L.A.),

. ou logements anciens ayant ou non fait l'objet de travaux d'amélioration (avec signature d'un contrat-cadre) ;

- ou logements en accession à la propriété construits ou acquis et améliorés à l'aide d'un PAP ou d'un prêt conventionné.

Attribuée en complément de certains prêts à l'accession à la propriété, ou aux locataires de logements conventionnés, l'APL permet donc d'alléger la charge de prêt ou la charge de loyer.

Depuis 1988, tous les occupants du parc social peuvent bénéficier de l'APL sous seule condition de ressources.

L'ouverture du droit à l'APL exclut l'attribution d'une allocation de logement (ALF ou ALS). Son versement est effectué par les caisses d'allocations familiales (CAF) ou par les caisses de mutualité sociale agricole (MSA).

Le paiement obéit généralement au système du tiers payant (l'aide est versée directement à la personne qui doit recevoir le paiement du loyer ou la mensualité de remboursement du prêt ou au vendeur).