

N° 105

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XI

LOGEMENT SOCIAL

Par M. Jacques BIMBENET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Franck Sérusclat, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudou, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, *secrétaires* ; Louis Althapé, José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Bénézet, Jean Chérioux, Jean-Paul Delevoye, François Delga, Mme Michelle Demessine, M. Jean Dumont, Mme Joëlle Dusseau, MM. Léon Fatous, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Paul Hammann, Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, M. Gérard Roujas, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e légial.) : 536, 580, 585 et T. A. 66.

Sénat : 100, 101 (annexe n° 33) et 103 (tome XIV) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
I. Audition du ministre	5
II. Examen de l'avis	12
INTRODUCTION	17
I. Le contexte : la crise du logement se prolonge, malgré les efforts budgétaires figurant dans la loi de finances rectificative pour 1993 .	19
A. La crise du logement	19
1. La crise de la construction et la crise du marché immobilier : dans leur recherche d'un logement adapté à leur niveau de vie et à leurs revenus, les ménages subissent les conséquences de l'insuffisante fluidité du marché du logement	19
a) La quantité de logements construits est insuffisante	19
b) Le marché de l'immobilier est en crise	19
2. C'est une des raisons pour lesquelles les ménages ont les plus grandes difficultés à financer leurs dépenses de logement	20
a) Cela apparaît au niveau de l'accession sociale à la propriété	20
b) La dégradation de l'accession sociale à la propriété contribue à accentuer la pression de la demande de logements locatifs	21
3. Le besoin de logements sociaux se fait sentir sur l'ensemble du territoire, malgré la diversité des situations locales	22
a) Les problèmes que connaissent les zones très urbanisées font l'objet, depuis plusieurs années, d'un traitement particulier	22
b) Toutefois, les besoins de logement sont également très importants dans les zones rurales	23
B. Le plan de relance du logement inclus dans la loi de finances rectificative pour 1993 marque la volonté du gouvernement d'apporter des solutions à ces problèmes	24
a) Dans ce cadre, le logement social a fait l'objet de mesures budgétaires	24
b) Cet effort budgétaire de grande ampleur a été accompagné de mesures fiscales ayant pour but de soutenir le secteur du logement dans son ensemble	24
II. La politique en faveur du logement social que traduit le projet de finances pour 1994	25
A. Présentation générale des mesures budgétaires proposées à votre examen dans le cadre du projet de loi de finances pour 1994 : un effort significatif	25
B. Présentation des mesures proposées par catégorie d'aides : l'effort budgétaire s'appuie sur des dispositions réglementaires récentes destinées à améliorer la consommation des crédits ouverts et le fonctionnement des mécanismes d'aide au logement social	27

	Pages
	-
1. Les aides à la construction : la volonté de développer l'accession sociale à la propriété	27
<i>a) Le principal instrument en est le prêt à l'accession à la propriété (PAP)</i>	<i>27</i>
<i>b) L'autre catégorie de prêts aidés à l'accession à la propriété est celle des prêts conventionnés (PC), qui deviennent prêts à l'accession sociale (PAS) s'ils bénéficient du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS)</i>	<i>30</i>
2. Les aides à la construction : le logement locatif social	30
<i>a) Les PLA</i>	<i>31</i>
<i>b) Les prêts locatifs sociaux destinés à des catégories particulières de logements</i>	<i>34</i>
3. Les aides à la réhabilitation des logements ; la réhabilitation des logements HLM	36
4. Les aides à la réhabilitation de logements privés	37
5. L'évolution des aides à la personne	39
<i>a) La loi de finances pour 1993</i>	<i>39</i>
<i>b) Par ailleurs, l'Etat aide également les ménages en difficulté grâce aux dotations dont bénéficient un certain nombre de fonds</i>	<i>41</i>
III. L'évolution de certains secteurs demeure préoccupante	42
A. Des interrogations	42
1. L'avenir des circuits particuliers de financement du logement social	42
<i>a) Le livret A</i>	<i>43</i>
<i>b) Des menaces sur le "1 %" logement ?</i>	<i>43</i>
2. L'avenir des aides personnelles au logement et le problème de l'aide au logement des étudiants	43
3. La poursuite nécessaire de certaines évolutions réglementaires et fiscales, amorcées cette année	44
4. Le problème de l'arbitrage entre placements immobiliers et mobiliers	44
B. Des inquiétudes	45
1. Le logement des populations défavorisées	45
2. Le logement dans les Départements et Territoires d'Outre-Mer	46
CONCLUSION	46

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mardi 16 novembre 1993, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'audition de M. Hervé de Charette, ministre du logement, sur le projet de loi de finances pour 1994.

Introduisant sa présentation générale des crédits, M. Hervé de Charette a insisté sur la nécessité de fonder la politique du logement sur une analyse approfondie de la crise que connaît ce secteur, que ne suffit pas à expliquer la situation économique.

Il a ensuite rappelé les conditions de logement des 20 millions de ménages français : 11,4 millions sont propriétaires occupants et 8,6 millions locataires, parmi lesquels 3,5 millions en logement HLM et autant dans le secteur locatif privé (hors immeubles appartenant aux compagnies d'assurances). Or, deux de ces trois secteurs sont en récession : d'une part, alors que l'accession sociale à la propriété concernait 190.000 logements par an dans les années 1980, ce chiffre n'atteint, en 1992, que 32.000. Cette diminution est essentiellement due à la non revalorisation des plafonds de ressources fixés pour l'attribution des prêts à l'accession à la propriété (PAP). D'autre part, l'évolution de la fiscalité à partir de la décennie 1980 s'est effectuée au détriment du secteur du logement locatif privé, qui perd 60.000 logements par an.

Cette analyse a guidé les orientations traduites dans le collectif budgétaire du printemps 1993, dont l'ambition était de relancer l'accession sociale à la propriété, de faire revenir les investisseurs vers les placements immobiliers, notamment par des incitations fiscales, et de soutenir le secteur HLM, sur lequel se concentre la demande de logement.

Le projet de loi de finances pour 1994 vise donc à reconduire les programmes physiques à leur niveau élevé de 1993, soit 55.000 prêts à l'accession à la propriété (PAP), 90.000 logements HLM construits grâce aux prêts locatifs aidés (PLA) et 200.000 primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS), tandis que les dotations destinées à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et les primes à l'amélioration de l'habitat (PAH) sont maintenues à un niveau sensiblement

équivalent à celui de 1993, que 1,7 milliard de francs est affecté au logement dans les départements d'outre-mer et que 100 millions de francs sont destinés au logement des personnes défavorisées.

Puis, M. Hervé de Charette, ministre du logement, a répondu aux questions posées par M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis du budget relatif au logement social.

Concernant le montant des plafonds des prêts PAP, il s'est engagé à ce que le relèvement de ces plafonds, amrcré récemment, soit prochainement poursuivi. Il s'est, en revanche, montré plus réservé sur un éventuel relèvement des plafonds de ressources permettant l'accès aux logements HLM, en raison des délicats équilibres que doivent rechercher les organismes entre leurs impératifs de gestion, leur vocation sociale et le maintien d'une population diversifiée dans leur parc.

Il a estimé que le prêt à l'accession sociale (PAS) convient à l'acquisition de logements anciens sans travaux, tandis que le prêt PAP doit être réservé à l'acquisition de logements anciens assortie d'une part importante de travaux. Il a toutefois reconnu que cette part pouvait être réduite.

Il s'est déclaré favorable à un développement du système des prêts locatifs intermédiaires (PLI), qui bénéficient, en Ile-de-France, d'un important soutien de la Région. Il a estimé qu'il conviendrait à terme de susciter l'émergence d'un parc de logements locatifs privés aidés.

Il a rappelé que les aides à la personne constituent aujourd'hui la plus grande partie (24 milliards de francs) du budget du logement, sans compter la part prélevée sur le régime des allocations familiales alors que les aides à la pierre s'élèvent à 14 milliards de francs. Il s'est déclaré favorable à ce qu'une étude soit conduite sur l'évaluation de l'utilisation de ces aides.

il a considéré que les procédures mises en place par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, dite "loi besson" devaient être stimulées, notamment dans le but de développer une offre diversifiée destinée aux personnes sans abri.

M. Hervé de Charette, ministre du logement, a, toutefois, rappelé que le logement des personnes à bas revenus relève avant tout de la responsabilité locale des organismes d'HLM, avec le soutien de l'Etat.

Il a rappelé qu'1,672 milliard de francs est consacré au logement dans les départements d'outre-mer, soit 1,072 milliard sur la

ligne budgétaire unique (LBU) et 600 millions au titre de la créance de proratisation du revenu minimum d'insertion (RMI).

Il a confirmé son engagement en faveur d'une évolution progressive de la fiscalité permettant de parvenir à la neutralité fiscale entre les revenus mobiliers et immobiliers.

Tout en soulignant la difficulté de calculer le montant des sommes recouvrées par l'Etat au titre de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) pesant sur les travaux induits par le plan de relance, il a avancé le chiffre d'environ 4 milliards de francs.

Il s'est totalement associé aux déclarations de M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, sur le logement dans les zones rurales, point déterminant dans la politique d'aménagement du territoire. Il a annoncé que des instructions seront données aux préfets afin que la répartition des crédits de l'ANAH et des prêts locatifs aidés (PLA) soit équilibrée entre les zones urbaines et les zones rurales. Il a souligné les avantages que présente la construction de logements sociaux d'insertion grâce aux PLA d'insertion (PLAI). Ces prêts peuvent également servir à la réhabilitation de l'habitat dans les centres des villes.

M. Charles Descours a souligné le rôle déterminant de certains conseils généraux dans la construction de logements sociaux, avant même l'adoption de la "loi Besson". Il a reconnu l'intérêt des procédures prévues par cette loi qui permettent d'associer les municipalités au logement des personnes défavorisées ; il s'est enfin inquiété de la situation financière d'un certain nombre d'organismes d'HLM.

M. José Balarello a souhaité que le taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers soit relevé à 12 % dans un proche délai. Il a demandé au ministre sa position sur la vente de logements HLM à leurs locataires, sur l'opportunité de revenir à une aide à la pierre plus conséquente, rappelant notamment les difficultés que rencontrent les organismes d'HLM dans le financement de leurs opérations de construction de logements sociaux au moyen des PLA. Il a souligné la dérive inquiétante des aides à la personne.

M. Jean Madelain, après avoir exprimé sa satisfaction sur le niveau des sommes consacrées au logement dans le cadre de la loi de finances pour 1994, s'est déclaré favorable à un relèvement des plafonds d'accès aux logements HLM afin de leur permettre de conserver une certaine diversité de peuplement. Il a également souhaité que la notification des crédits délégués aux préfets soit plus rapide et plaidé pour une simplification des procédures d'attribution de ces

crédits. Il s'est interrogé sur la pertinence de la ligne fongible PLA-PALULOS .

Mme Marie-Macéleine Dieulangard a regretté que la *réhabilitation des cités d'habitations à loyers modérés (HLM) des banlieues s'arrête aux façades, négligeant les travaux d'isolation intérieure. Elle a suggéré que les offices d'HLM puissent racheter à des ménages surendettés leur maison individuelle afin de leur permettre de se maintenir dans leur logement comme locataires. Elle a souligné l'intérêt que présente l'introduction de programmes sociaux thématiques (PST) dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), car ils permettent le maintien de personnes à ressources limitées en centre-ville au lieu de les concentrer dans les cités.*

M. Roger Lise a souligné les limites que rencontre la *politique de résorption de l'habitat insalubre dans les départements d'outre-mer par suite de l'application de la règle des "50 pas géométriques", le long des côtes. Il a demandé qu'une solution juridique équitable soit enfin apportée au problème des occupants dont le titre de propriété n'a pas été validé dans les délais.*

M. François Louisy, tout en reconnaissant l'importance de la somme allouée à la ligne budgétaire unique (LBU), a rappelé que *la manière dont ces crédits sont dépensés s'avère aussi déterminante que leur montant. Il a suggéré l'emploi d'une partie de cette enveloppe dans le financement des travaux des collectivités locales.*

M. Martial Taugourdeau, s'associant à l'intervention de **M. Charles Descours**, s'est demandé s'il convenait plutôt de *regrouper ou de disperser les familles en difficulté. Il a rappelé les difficultés rencontrées par les offices d'HLM lorsqu'ils cessent de bénéficier de l'exonération de la taxe sur le foncier bâti, puis il a déploré les exigences croissantes du Crédit Foncier de France concernant l'équilibre financier des opérations de construction ; il s'est associé aux observations de M. Jean Madelain sur la complexité des opérations d'octroi des crédits PLA, et enfin rappelé la charge financière que représente, pour les communes, la viabilisation des terrains.*

M. Henri Belcour s'est déclaré favorable à ce que la *politique du logement s'oriente dans deux directions : une aide plus soutenue à l'accession à la propriété des salariés modestes, notamment par une réduction de la part d'apport personnel, et l'aide à la réhabilitation du parc de logements anciens, public ou privé.*

M. Alain Vasselle s'est également associé à la demande exprimée par **M. Jean Madelain**, concernant l'accélération de la *notification des décisions de financement de construction ou de*

réhabilitation de logements sociaux. Il a interrogé le ministre sur l'opportunité d'une extension au parc ancien des aides fiscales au logement et sur l'avenir de la procédure du bail à réhabilitation. Il lui a demandé son avis sur une proposition formulée par le groupe d'études sénatorial sur les problèmes du logement aidé, présidé par M. José Balarello, consistant à permettre que la durée des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) soit prolongée de deux ans. Il s'est enfin inquiété du financement de la réhabilitation des logements construits grâce à la nouvelle formule de PLA.

M. Louis Souvet a interrogé M. Hervé de Charette, ministre du logement, sur l'état d'avancement de la réforme des bases locatives.

Mme Marie-Claude Beaudeau a regretté la déformation que connaît la notion de logement social ; elle a déploré la non revalorisation du barème de l'aide personnelle au logement (APL) au 1er juillet 1993, puis suggéré que soient apportées des incitations à la transformation de bureaux en logements ; elle s'est inquiétée de la durée de vie des bâtiments construits il y a environ quarante ans, malgré les réhabilitations dont ils ont fait l'objet.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a rappelé avec fermeté combien l'APL demeure indispensable à la restauration des coeurs des villes anciennes et des centres urbains.

Puis, M. Hervé de Charette, ministre du logement, a répondu aux commissaires.

A M. Charles Descours, il a annoncé un rapport retraçant l'inventaire de la politique du logement, département par département. Il a estimé que la situation financière des organismes d'HLM n'avait connu, dans l'ensemble, ni amélioration ni dégradation et rappelé que les organismes d'HLM, responsables de leur gestion, doivent équilibrer leurs comptes au moyen des loyers qu'ils perçoivent, et non de subventions. Il a annoncé l'abrogation prochaine du décret imposant à ces organismes de placer leur trésorerie sur le livret A-HLM.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souligné la pertinence de cette suppression, qui favorisera les investissements des organismes dans la construction ou la rénovation du parc.

M. Hervé de Charette, ministre, a ensuite annoncé la parution au début de l'année 1995 du rapport du groupe de travail sur l'attribution des HLM.

En réponse à M. José Balarello, il a reconnu que le relèvement du taux de déduction forfaitaire sur les revenus fonciers

devait se poursuivre, afin d'atteindre l'objectif de 25 % de taux de déduction. Il a également démontré l'intérêt que présenterait l'ouverture d'une possibilité de déduction des charges d'assurance contre les impayés. Il a considéré que la vente d'un peu moins de 1 % du parc social actuel à ses occupants (soit 35.000 des 3,5 millions de logements), permettrait des réinvestissements dans le renouvellement du parc.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, rejoint en cela par M. José Balarello, a toutefois souligné la nécessité d'aider les acquéreurs, notamment en réduisant la part d'apport personnel dans le financement de l'acquisition.

M. Hervé de Charette a déclaré que, sans négliger les problèmes de montage financier des opérations de PLA, il estimait que le débat entre l'aide à la pierre et l'aide à la personne reste ouvert.

En réponse à M. Jean Madelain, il a tenu à souligner l'effort des trésoriers payeurs généraux, des directions départementales de l'équipement et des organismes d'HLM afin d'accélérer la consommation des crédits inscrits sur la ligne fongible, en 1993. Il a toutefois reconnu l'utilité d'une révision des procédures. Il a estimé que la ligne fongible présente l'inconvénient de favoriser le transfert des fonds PLA vers la construction de cités universitaires, de maisons de retraite, ou vers la réhabilitation, remarque approuvée par M. Jean-Pierre Fourcade, président.

Il en a conclu, en réponse à M. Alain Vasselle, que l'entretien des immeubles HLM, y compris ceux âgés de plus de 15 ans, devrait à l'avenir reposer essentiellement sur les organismes d'HLM.

En réponse à Mme Marie-Madelaine Dieulangard, il s'est engagé à donner des instructions afin que la réhabilitation porte également sur l'amélioration de l'intérieur des immeubles. Il a approuvé sa suggestion d'introduire des programmes sociaux thématiques (PST) dans les opérations d'amélioration de l'habitat (OPAH).

Il s'est engagé auprès de M. Roger Lise à mettre à l'étude le problème posé par la règle des 50 pas géométriques, puis il a reconnu la justesse de la préoccupation exprimée par M. François Louisy, concernant l'efficacité de la politique du logement dans les départements d'outre-mer.

En réponse à la question de M. Martial Taugourdeau concernant la fin des 25 ans d'exonération de taxe foncière dont bénéficiaient les organismes d'HLM, il a estimé justifié que cette exonération soit limitée dans le temps.

Il a plaidé en faveur du partage des frais d'acquisition du terrain et de viabilisation entre l'office d'HLM constructeur et la collectivité territoriale.

En accord avec M. Henri Belcour, il a trouvé souhaitable de mieux répondre aux besoins d'amélioration de l'habitat.

Il a fait observer à M. Alain Vasselle que dans le plan de relance du logement de juin 1993, sauf l'exonération de droits de succession et de mutation, toutes les mesures fiscales étaient applicables aux logements anciens.

En réponse à M. José Balarello, il ne s'est pas déclaré opposé à un allongement de la durée des OPAH de deux ans au-delà de la durée normale de trois ans, mais rappelé que cela pouvait retarder l'engagement d'autres opérations, à enveloppe de crédits constante.

Il a confirmé à M. Louis Souvet que la réforme des bases locatives n'étant pas achevée, le secteur HLM n'aurait pas en supporter les conséquences dans l'immédiat.

Il s'est engagé auprès de Mme Marie-Claude Beaudeau à ce que l'APL soit réévaluée de 0,4 % en juillet prochain. Il a envisagé la possibilité d'ouvrir les prêts locatifs intermédiaires (PLI) au financement de la transformation de bureaux en logements, (l'utilisation du PLA étant d'ores et déjà possible). Cette réforme s'accompagnerait de la faculté offerte aux propriétaires de revenir à un usage professionnel des locaux, dans un délai donné.

Il s'est déclaré soucieux de maintenir l'équilibre entre une politique d'amélioration de la qualité du logement, et des normes de qualité compatibles avec des loyers accessibles aux différents niveaux de revenus.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Puis, le jeudi 18 novembre 1993, la commission a procédé, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, à l'examen du rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 1994.

M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a situé le projet de budget dans son contexte : la crise du logement, qui s'accroît depuis deux ans, résulte de causes structurelles aggravées par les conséquences de la crise économique sur la stabilité et sur le niveau des revenus des ménages. Le plan de relance du logement, adopté dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1993, a marqué la volonté du Gouvernement de contrecarrer cette évolution. Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1994 reconduisent les principales dotations affectées au logement social au niveau élevé qu'elles ont ainsi atteint en 1993, compte tenu du plan de relance, tandis que des mesures réglementaires ont été prises afin d'améliorer l'efficacité des aides budgétaires.

L'accession sociale à la propriété, principalement au moyen du Prêt à l'accession à la propriété (PAP), fait l'objet d'une attention particulière : 50.000 prêts PAP sont inscrits dans la loi de finances pour 1994, auxquels s'ajouteront environ 5 000 PAP prévus en 1993 et non encore utilisés. La consommation de cette enveloppe devrait bénéficier de la baisse des taux amorcée l'été dernier, ainsi que de la convention signée le 1er septembre 1993 permettant aux accédants à la propriété de bénéficier de prêts complémentaires au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction (le "1 %" logement) afin de constituer leur apport personnel. Des crédits sont également inscrits afin de permettre l'application des dispositions prévues en faveur des accédants en difficulté. M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a toutefois souhaité que le relèvement des plafonds des revenus donnant accès au PAP soit poursuivi.

Le logement locatif social fait également l'objet d'un important soutien budgétaire dans le projet de loi de finances pour 1994, puisque 90.000 Prêts locatifs aidés (PLA) sont prévus, parmi lesquels 10.000 PLA d'insertion. M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, tout en reconnaissant une amélioration du rythme de consommation de ces dotations par rapport à l'an dernier, a toutefois évoqué les difficultés que rencontrent les organismes constructeurs sociaux (organismes d'habitations à loyer modéré, offices ou sociétés anonymes d'HLM, Sociétés d'économie mixte (SEM)) dans le montage financier de leurs opérations de PLA : c'est notamment le cas dans les zones où le prix des terrains est très élevé.

Dans le but de développer le logement locatif intermédiaire, le financement de 20 000 Frêts locatifs intermédiaires (PLI) est prévu par le projet de loi de finances pour 1994.

L'augmentation de l'offre de logements sociaux passe également par les aides à la réhabilitation : la loi de finances pour 1994 prévoit celle de 200.000 logements HLM grâce aux Primes à l'amélioration des logements à utilisation locative et à occupation sociale (PALULOS). Un montant de 600 millions de francs est également inscrit pour financer les Primes à l'amélioration de l'habitat (PAH) et 2,3 milliards de francs sont destinés à l'attribution des aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), qui sont très demandées.

Après avoir exprimé sa satisfaction sur l'importance de cet effort budgétaire, M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a exprimé les préoccupations que suscite toutefois l'examen de la situation actuelle.

Il a tout d'abord souligné la nécessité de développer le logement social en milieu rural, en répartissant plus équitablement l'aide à la construction de logements locatifs sociaux entre les zones urbaines et les zones rurales, tenant compte du rôle essentiel que joue le logement en matière d'aménagement du territoire.

Il s'est inquiété du futur financement de la PALULOS, dans la mesure où les crédits destinés à 50.000 des logements dont la réhabilitation est prévue, sont inscrits, pour 1994, sur le budget de la Ville.

Il s'est également déclaré préoccupé par l'évolution de la trésorerie du livret A, bien que la décollecte se soit atténuée, et a tenu à appeler le rôle déterminant du "1 %" patronal dans le financement du logement social, notamment locatif. Il a évoqué l'acuité des problèmes posés par le logement des personnes défavorisées, ainsi que par le logement dans les départements d'outre-mer, malgré les efforts financiers prévus.

Il a souligné l'inquiétude que suscite la dérive des aides à la personne ; il a notamment espéré que la suppression de l'article 63 rattaché, qui prévoyait une modulation, en fonction des revenus des parents, des aides personnelles attribuées aux étudiants, n'ait pas pour résultat d'imposer un effort d'économies qui pèserait, en définitive, sur l'ensemble des ménages modestes bénéficiaires de l'aide à la personne.

A la suite de cet exposé, M. Jean-Pierre Fourcade, président, a précisé que le Fonds d'aménagement de la Région Ile-de-France (FARIF), abondé par une recette prélevée sur les entreprises de

la région (la taxe sur les bureaux), et créé dans le but de développer les infrastructures en région parisienne, se trouve détourné de son objet lorsqu'il contribue à financer les surcoûts fonciers des opérations de construction de logements sociaux.

M. Jean Madelain s'est inquiété de la reconduction de la dotation affectée au Fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS), créé par la loi de finances pour 1993, et rappelé que le mouvement HLM avait été, à l'origine, hostile à la création de ce fonds, y voyant un moyen détourné de substituer au PAP, instrument fondamental de l'accession sociale à la propriété, un prêt conventionné garanti par le FGAS, beaucoup plus coûteux pour les accédants.

M. Jean-Paul Hammann a souligné que le problème du coût du foncier se posait également à la périphérie de certaines grandes villes de province, en particulier à Strasbourg, en raison, dans ce dernier cas, du prix élevé des terres agricoles.

M. Alain Vasselle a insisté sur la nécessité d'aider l'achat et la réhabilitation des logements anciens autant que la construction afin que soit préservé le patrimoine architectural français, y compris dans les bourgs ruraux. Il a donc plaidé en faveur d'une extension progressive au parc ancien des aides fiscales applicables au secteur du logement neuf. Bien que les mesures fiscales incluses dans la loi de finances rectificative pour 1993 s'appliquent, pour la plupart, aux deux types de parcs, il n'en va pas de même pour l'essentiel du dispositif fiscal existant.

Puis, M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a répondu aux commissaires.

Il a précisé à M. Jean Madelain que le FGAS, doté de 200 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1994, permet de bonifier de 0,60 % le taux des Prêts à l'accession sociale (PAS), catégorie particulière de prêts conventionnés, attribués sous conditions de ressources. M. Jean-Pierre Fourcade, président, a fait observer que le taux du PAS dépendait donc avant tout du prix du marché considéré comme référence de la bonification.

En réponse à M. Jean-Paul Hammann, M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a reconnu la diversité des situations locales en ce qui concerne le prix des terrains. Sur ce point, M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souligné que les aides à l'acquisition de terrains, notamment lors de création de zones d'activités, ont pour effet pervers d'entraîner une majoration par les propriétaires du prix de leur bien, ce qui limite les opérations de PLA dans les zones périphériques des villes de province. M. José Balarello a fait observer que même si le terrain était offert à l'organisme constructeur, ce dernier rencontrait des difficultés pour construire des

logements sociaux en zones rurales : en effet, les prêts accordés ne couvrent que 80 % à 90 % du prix de revient de l'opération ; la participation des employeurs à l'effort de construction, qui, dans les zones urbaines où des entreprises sont implantées, permet de couvrir le solde, ne peut être mobilisée dans les zones rurales.

M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, s'est engagé auprès de M. Alain Vasselle à ce que ses propositions concernant l'extension des règles fiscales au secteur du logement ancien figurent dans le rapport de la commission.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a appuyé cette demande, étant donné que le développement du parc locatif privé est le complément indispensable du parc locatif social. Il a considéré que l'élément déterminant est le relèvement du taux de déduction forfaitaire sur les revenus fonciers.

M. Jacques Bimbenet, rapporteur, a considéré que c'était là effectivement l'incitation fiscale la plus efficace, ainsi que la déduction du prix de l'assurance sur les garanties de loyer.

M. Alain Vasselle a précisé qu'une extension aux logements anciens de l'avantage fiscal, dit "Quilès-Méhaignerie", contribuerait à développer l'offre locative privée, sans pour autant obérer trop les recettes de l'Etat, si l'on impose une obligation de réhabilitation du logement à hauteur de 50 % de la valeur d'acquisition.

Suivant l'avis de son rapporteur pour avis, la commission a décidé de proposer au Sénat d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits budgétaires affectés au logement pour 1994.

Mesdames, Messieurs,

Le contexte dans lequel s'inscrit la politique menée par le Gouvernement en faveur du logement social demeure aussi morose que l'an dernier. La crise économique se poursuit, sans véritable espoir de reprise avant des mois au moins, et les ménages sont durement touchés par le chômage, qui en est la répercussion la plus grave. Cette situation n'est pas dommageable seulement pour les revenus des ménages, mais également pour leur engagement dans un projet d'acquisition ou de construction d'un logement.

Le secteur du logement, et plus particulièrement celui du logement social, se trouve donc, de proche en proche, bloqué. Par ailleurs, cette situation de manque confine à la pénurie pour les ménages les plus défavorisés. L'aggravation des situations de précarité fragilise un certain nombre de personnes dans leur accès à ce bien essentiel qu'est le logement.

Dans ces conditions, la politique du nouveau Gouvernement désigné le 30 mars 1993 s'oriente vers un effort significatif en faveur du logement, malgré son souci de maîtriser les finances publiques. Dans le prolongement des mesures budgétaires prévues par le plan de relance du logement figurant dans la loi de finances rectificative pour 1993, le projet de loi de finances pour 1994 reconduit les principaux programmes physiques.

La volonté de faire revenir les propriétaires vers l'investissement dans la pierre se traduit notamment par l'exonération des plus-values sur les ventes de Sicav dont le produit est réinvesti dans l'achat d'une habitation, tandis que les crédits de l'Agence nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) sont maintenus à leur niveau élevé du collectif budgétaire de 1993. Enfin, la construction et la réhabilitation de logements HLM font l'objet d'une attention particulière puisque 90 000 prêts locatifs aidés (PLA)

et 200 000 primes à l'amélioration des logements locatifs à occupation sociale (PALULOS) sont prévus dans le projet de loi de finances.

Cet important effort a recueilli l'approbation de votre commission qui demeure néanmoins soucieuse d'une part, des effets qu'auront ces mesures, car bien des blocages s'opposent encore à leur application, et, d'autre part, de la persistance de problèmes sectoriels graves.

C'est la raison pour laquelle elle vous propose d'adopter les crédits inscrits en faveur du logement social dans le projet de loi de finances pour 1994.

I. LE CONTEXTE : LA CRISE DU LOGEMENT SE PROLONGE, MALGRÉ LES EFFORTS BUDGÉTAIRES FIGURANT DANS LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1993

Le projet de loi de finances rectificative pour 1993 manifestait la volonté de contrecarrer l'aggravation de la crise du logement dans les années récentes. Le projet de loi de finances pour 1994 prolonge cet effort, tandis que les différentes aides au logement bénéficient également de mesures réglementaires ou conventionnelles récentes.

De nombreux motifs de préoccupation demeurent pourtant, bien que les réponses apportées par M. Hervé de Charette, ministre du logement, au cours de l'examen de ces crédits par l'Assemblée Nationale et devant la commission permettent d'espérer une évolution plus favorable.

A. LA CRISE DU LOGEMENT :

1. La crise de la construction et la crise du marché immobilier : dans leur recherche d'un logement adapté à leur niveau de vie et à leurs revenus, les ménages subissent les conséquences de l'insuffisante fluidité du marché du logement

a) La quantité de logements construits est insuffisante

Le nombre de logements construits chaque année est en effet inférieur au chiffre de 300.000 jugé nécessaire au renouvellement du parc. En 1992, seuls 230 000 logements ont été construits. Ce niveau est insuffisant pour répondre aux besoins des ménages.

b) Le marché de l'immobilier est en crise

Les logements neufs, sont, dans l'ensemble, encore trop chers, malgré une tendance récente à la baisse des prix. Par ailleurs, le secteur de l'immobilier subit, encore maintenant, les effets de la construction de bureaux en surnombre. Le poids de ce stock d'invendus risque de peser, dans les années à venir encore, sur le secteur de l'immobilier dans son ensemble, ainsi que sur les banques.

Celles d'entre elles qui se sont imprudemment engagées dans cette voie spéculative sont, du fait de l'application des ratios de liquidité, conduites à restreindre l'octroi de crédits aux ménages désireux d'acquérir un logement.

2. C'est une des raisons pour lesquelles les ménages ont les plus grandes difficultés à financer leurs dépenses de logement

a) Cela apparaît au niveau de l'accession sociale à la propriété

Le principal instrument de financement de l'accession sociale à la propriété, le prêt à l'accession à la propriété (PAP) fonctionne de manière de moins en moins satisfaisante. Au cours des années précédentes, le nombre de prêts PAP prévus au budget a diminué, comme le montre le tableau suivant.

Ce phénomène n'a cessé de s'aggraver, dans la mesure où la sous-consommation de l'enveloppe semblait justifier une réduction accrue de la dotation PAP dans la loi de finances de l'année suivante. Ce phénomène est observable au travers des récentes lois de finances.

PAP : EVOLUTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 (1)
Autorisations de programme en millions F de bonifications ou subventions	6 595	806	1 928	-	2 459	1 932	1 291	1 417 (1)
PAP budgétés (programme indicatif)	110 000	100 000	90 000	55 000	50 000	40 000	42 000	35 000 (1)
% de consommation	99 %	77 %	47 %	90 %	96 %	98 %	86 %	-
PAP financés (décisions favorables, prises sur dotations budgétaires de l'année + reports antérieurs)	104 000	90 000	71 000	51 000	38 000	39 400	36 500	-

(1) Chiffres pour 1993 : loi de finances initialement votée, non compris les 20 000 PAP supplémentaires prévus au Plan logement de mai 1993

Source : Union nationale des Fédérations d'organismes d'HLM

Une des explications de cette évolution réside dans la dégradation de l'avantage financier du PAP au regard des prêts libres. (Le taux moyens des crédits immobiliers aux particuliers s'élevait, au 1er trimestre 1993, à 11,50 %, le taux fixe maximum des

prêts conventionnés à 10,95 % et le taux actuariel des PAP, constant à 20 ans à 8,97 %).

En effet, alors qu'au cours de la décennie 1970, les taux d'intérêt réels du PAP ont été constamment négatifs, de 1981 à 1986, au contraire, les taux d'intérêt réels du PAP ont progressé continuellement, de sorte que l'avantage apporté par le prêt PAP par rapport à un prêt libre n'a cessé de diminuer de 1981 à 1986.

L'autre raison déterminante est celle du plafond de ressources au-dessus duquel les ménages n'ont plus accès aux prêts PAP : le niveau actuel de ce plafond, équivalent à 2,5 SMIC, limite l'accès à ce type de prêts à la frange très étroite de ménages à revenus modestes, mais assez stables et suffisants pour supporter l'endettement très lourd que suppose l'achat d'un logement.

Les facteurs sociaux et psychologiques jouent très fortement dans une telle décision d'achat, qui engage à long terme. Ils expliquent également le rôle limité que peuvent jouer les prêts conventionnés dans l'accession sociale à la propriété car leur taux n'est pas assez avantageux.

La désaffection des ménages à ressources modestes à l'égard de l'accession à la propriété a joué à l'encontre de la construction de logements neufs. Le coût de revient élevé de ces derniers a conduit les ménages à ressources modestes à se reporter sur l'achat de logements anciens avec travaux. Une des conséquences en est la forte demande actuelle en matière d'aides à la réhabilitation.

b) La dégradation de l'accession sociale à la propriété contribue à accentuer la pression de la demande de logements locatifs

S'ils ne s'engagent pas dans l'achat d'un logement, les ménages recherchent un logement à louer, de sorte que le parc social public subit au premier chef cette pression, qui le conduit à rechercher un difficile équilibre entre deux extrêmes : les demandes, en nombre croissant, d'une population à revenus moyens, que la crise pousse à rechercher des loyers moins élevés que dans le secteur du logement privé ; et le regroupement dans les mêmes lieux, de ménages à revenus très modestes, solvabilisés par l'aide personnalisée au logement (APL). (En effet, seuls les loyers conventionnés ouvrent droit au versement de l'APL).

Au total, la demande de logements HLM croît très fortement. Or, le parc social ne peut y répondre en totalité ; par ailleurs, l'équilibre social des quartiers devient difficile à assurer

dans la mesure où les ménages sont confrontés à de très grandes difficultés s'ils souhaitent déménager : le traditionnel "parcours résidentiel" des ménages se trouve entravé, notamment en raison de la récession de l'accession à la propriété.

D'une manière générale, les ménages français sont de plus en plus demandeurs de logements en location, alors que le parc HLM croît faiblement et que le parc locatif privé diminue d'environ 60.000 logements par an, ce qui est inquiétant. Cette évolution traduit la désaffection des propriétaires bailleurs à l'égard de l'investissement locatif.

Par ailleurs, le "parc social de fait", terme qui désigne l'habitat dégradé des centres-villes, à très bas loyers, disparaît progressivement. En effet, les baux régis par la loi du 1er septembre 1948, sont en voie d'extinction, tandis que les réhabilitations d'immeubles se traduisent parfois, pour les locataires, par des augmentations de loyers très lourdes.

Bien que ces tendances générales valent pour l'ensemble du territoire, les situations locales sont toutefois très diverses. Il est donc indispensable de prendre en compte l'aspect régional du problème.

3. Le besoin de logements sociaux se fait sentir sur l'ensemble du territoire, malgré la diversité des situations locales

a) Les problèmes que connaissent les zones très urbanisées font l'objet, depuis plusieurs années, d'un traitement particulier.

C'est le cas, notamment, des grandes métropoles et de leur périphérie.

Dans le cadre de la politique de la Ville, notamment sur la période couverte par le Xe Plan, un important effort de réhabilitation a été entrepris dans le secteur du logement locatif social, au moyen de la procédure de développement social des quartiers (DSQ) et de la contractualisation de crédits PALULOS (primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale). Cette prime permet la remise aux normes des logements et l'amélioration de leur qualité. Dans les quartiers concernés par des contrats DSQ, le préfet peut déroger aux règles de droit commun afin que des immeubles très dégradés soient réhabilités.

Un effort a également été fait, dans les années récentes, en direction du logement dit intermédiaire, dans les zones où le coût du foncier est particulièrement élevé. C'est le cas, notamment, à Paris et dans une partie de la région parisienne, où les ménages à revenus moyens ne peuvent prétendre à des logements HLM parce qu'ils ont des ressources supérieures aux plafonds, sans pour autant avoir les moyens financiers de payer des loyers ou d'accéder à la propriété aux prix du marché. C'est en faveur de ces catégories qu'ont été créés notamment les prêts locatifs intermédiaires (PLI) et les prêts locatifs sociaux (PLS) destinés à la construction de logements locatifs sociaux aux loyers plus élevés que ceux construits grâce aux prêts locatifs aidés (PLA).

b) Toutefois, les besoins de logement sont également très importants dans les zones rurales

Dans les zones rurales, en effet, la majorité des ménages sont propriétaires de leur logement ou accédants à la propriété. L'investissement locatif est par ailleurs d'autant plus rare que le marché est étroit. Ceci rend difficile l'installation de jeunes ménages, qui souhaiteraient pouvoir louer un logement. Ce phénomène est d'autant plus mal ressenti dans le cas où des industries s'implantent à proximité, qui rendent possible l'accès à un emploi permettant de rester dans la région.

Ce besoin de logements locatifs, même en petit nombre par commune, est particulièrement manifeste dans les zones rurales situées à proximité de gros bourgs ou de ville moyennes : l'évolution des modes de vie et de transport permettent de concilier une installation en zone rurale avec les déplacements liés au travail. C'est donc là un moyen de revitaliser des zones rurales ou du moins de limiter leur dépérissement. L'implantation de logements HLM dans ce type de zones rurales doit également faciliter la mobilité de la population en particulier lors de délocalisations d'entreprises. C'est donc un instrument indispensable à une politique d'aménagement du territoire.

La présence de quelques logements locatifs sociaux dans les bourgs ruraux peut également jouer un rôle en matière de maintien à domicile des personnes âgées. Ces dernières peuvent en effet trouver dans les bourgs, outre un logement plus confortable, des services médicaux leur permettant de reculer l'âge de leur entrée en maison de retraite.

B. LE PLAN DE RELANCE DU LOGEMENT INCLUS DANS LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1993 MARQUE LA VOLONTÉ DU GOUVERNEMENT D'APPORTER DES SOLUTIONS À CES PROBLÈMES

Alors que la loi de finances rectificative pour 1993 a permis de dégager 20 milliards de francs d'économies, l'aide au logement, considérée comme prioritaire, a bénéficié de crédits d'une ampleur particulière.

a) Dans ce cadre, le logement social a fait l'objet de mesures budgétaires

11.000 PLA ont été ajoutés aux 90.000 prévus par la loi de finances initiale pour la construction de logements HLM ; 20.000 PAP supplémentaires (par rapport aux 35.000 prévus initialement) ont été destinés à une relance de l'accession sociale à la propriété ; 10.000 PLI ont été prévus en plus des 20.000 inscrits dans la loi de finances initiale afin de soutenir le logement intermédiaire, tandis que 100 millions de francs supplémentaires étaient destinés à répondre à la demande de structures d'hébergement adaptées aux personnes défavorisées. Enfin, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) a reçu 300 millions de francs de plus pour les réhabilitations sous condition de ressources ; une dotation supplémentaire de 100 millions de francs a été attribuée au logement dans les DOM-TOM.

b) Cet effort budgétaire de grande ampleur a été accompagné de mesures fiscales ayant pour but de soutenir le secteur du logement dans son ensemble

Les mesures fiscales, si elles ne visent pas spécifiquement le logement social, jouent néanmoins un rôle complémentaire indispensable à celui de l'aide budgétaire mentionnée plus haut. Il en est attendu une amélioration de la fluidité du marché du logement, indispensable pour désengorger le secteur locatif social.

Les dispositions votées visent donc :

- à inciter à l'achat de logements neufs grâce à l'exonération des droits de mutation et de succession sur les

immeubles neufs acquis entre le 1er juin 1993 et le 1er septembre 1994 ;

- à autoriser l'imputation sur le revenu global imposable des déficits fonciers résultant de dépenses relatives au logement (autres que les intérêts d'emprunt) ;

- à relever au taux de 10 % la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers ; (ces deux dernières mesures ont pour objet de redonner de l'attrait au placement immobilier locatif) ;

- enfin, à supprimer le plafonnement des réductions d'impôts au titre des grosses réparations et des intérêts d'emprunt, afin d'inciter à la réhabilitation des logements.

Les effets de ce plan de relance ne peuvent être encore pleinement mesurés. La mise en oeuvre de ces mesures implique des délais avant le déblocage des crédits, au niveau départemental, par les Directions départementales de l'équipement, ainsi que le montage des dossiers de prêts, que ce soit pour les prêts locatifs aidés ou les prêts aidés à l'accession à la propriété ; un début de déstockage des logements neufs a toutefois été observé.

La commission ne peut donc qu'être favorable aux intentions du Gouvernement de poursuivre, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1994, la politique amorcée par le plan de relance.

II. LA POLITIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL QUE TRADUIT LE PROJET DE FINANCES POUR 1994

Ce projet de budget s'inscrit dans le prolongement du plan de relance adopté à l'occasion du collectif budgétaire du printemps dernier. Les principaux programmes physiques sont en effet reconduits.

A. PRESENTATION GENERALE DES MESURES BUDGETAIRES PROPOSEES A VOTRE EXAMEN DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1994 : UN EFFORT SIGNIFICATIF

L'effort public en faveur du logement regroupe des dépenses budgétaires, fiscales et sociales. Il s'élève, au total, à 149

milliards de francs pour 1994. Le budget du ministère du logement stricto sensu s'élève à 38,2 milliards, ce qui correspond à une augmentation de 11,8 % par rapport à la loi de finances initiale de 1993.

Ce budget comporte notamment la reconduction du programme de construction de logements HLM au même niveau que dans la loi de finances initiale de 1993, soit 90 000 prêts locatifs aidés, parmi lesquels 10 000 serviront à financer des logements d'insertion ; il prévoit un effort particulier envers l'accession sociale à la propriété : 50 000 prêts PAP sont inscrits, auxquels s'ajouteront environ 5 000 qui étaient prévus en 1993 et qui, n'étant pas encore consommés, seront attribués en 1994. Les prêts conventionnés pourront bénéficier de la garantie du fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS) pour l'abondement duquel une dotation de 200 millions de francs est prévue. Ce fonds, créé par la loi de finances initiale pour 1993, permet une réduction des taux offerts pour les prêts conventionnés ; les prêts ainsi bonifiés sont les PAS (prêts à l'accession sociale).

Par ailleurs, une aide de 1,2 milliard de francs est prévue afin de permettre aux ménages endettés de réaménager leurs prêts d'accession à la propriété à taux progressif afin d'alléger leur effort, tandis que le fonds d'aide en faveur des accédants connaissant des difficultés de remboursement recevra une dotation de 20 millions de francs.

La politique d'aide au logement des personnes sans domicile fixe disposera d'une dotation de 100 millions de francs, comme en 1993.

Enfin, la mesure de généralisation des aides au logement atteindra son plein régime à l'issue de trois années d'extension. Le financement de ces prestations s'élèvera ainsi à 24,3 milliards de francs, nécessitant 3,6 milliards supplémentaires par rapport à l'année précédente.

A cet effort budgétaire, s'ajoute un ensemble de mesures réglementaires ou conventionnelles destinées à renforcer l'efficacité de l'aide budgétaire octroyée. C'est ce qui peut être observé à l'analyse de chacune des catégories d'aides au logement social.

**B. PRESENTATION DES MESURES PROPOSEES PAR
CATEGORIE D'AIDES : L'EFFORT BUDGETAIRE
S'APPUIE SUR DES DISPOSITIONS
REGLEMENTAIRES RECENTES DESTINEES A
AMELIORER LA CONSOMMATION DES CREDITS
OUVERTS ET LE FONCTIONNEMENT DES
MECANISMES D'AIDE AU LOGEMENT SOCIAL.**

Nous suivrons la distinction traditionnelle entre aide à la personne et aide à la pierre, tout en rappelant leur poids respectif : la part de l'aide à la pierre dans le budget du logement a subi une diminution continue depuis douze ans ; alors qu'elle constituait 75,5 % de l'effort public en faveur du logement en 1980, elle ne représentait plus que 62,2 % en 1985 et 39,1 % en 1990.

Le nouveau Gouvernement manifeste la volonté, principalement, de relancer l'offre de logements dans son ensemble, en soutenant le logement social mais également par des mesures incitatives à l'investissement privé dans la pierre. Il part du principe que l'offre de logement forme un tout indissociable dans lequel l'offre locative publique et l'offre locative privée sont complémentaires.

**1. Les aides à la construction : la volonté de
développer l'accession sociale à la propriété**

*a) Le principal instrument en est le prêt à l'accession
à la propriété (PAP)*

Les prêts PAP sont destinés aux personnes désireuses de financer l'acquisition, la construction ou l'amélioration de leur résidence principale. Le prêt peut financer jusqu'à 90 % du montant de l'acquisition, les 10 % restants provenant de l'effort personnel des accédants. Ces prêts bénéficient d'une bonification d'intérêt de la part de l'Etat. La distribution des PAP est du ressort du Crédit Foncier ainsi que des sociétés anonymes de crédit immobilier.

La relance de l'accession sociale à la propriété au moyen des PAP dépend donc non seulement de l'aide budgétaire accordée sous forme de bonification d'intérêt, mais surtout de la décision des ménages d'investir dans l'achat de leur logement, en tenant compte des contraintes financières qui pèsent sur eux, comme nous l'avons rappelé au début de cet avis.

Compte-tenu du collectif budgétaire, l'enveloppe pour 1993 a été portée à 55 000 PAP, marquant la volonté de rompre avec la tendance antérieure.

La consommation de ces crédits a été également favorisée et un certain redressement peut d'ores et déjà être observé ; à la fin du mois de septembre 1993, la consommation des PAP, tous crédits confondus (ceux de la loi de finances initiale et ceux de la loi de finances rectificative), s'élevait à 7,9 milliards de francs en montant de prêts accordés, ce qui représente une progression de 28,3 % par rapport à la consommation des crédits à la fin de septembre 1992 (le montant des prêts accordés était alors de 6,1 milliards de francs au total).

Cette progression est due notamment à l'accélération de la mise en place des crédits inscrits en loi de finances initiale, puis de l'ouverture des crédits supplémentaires inscrits en loi de finances rectificative. Des instructions ont été données dans les services responsables pour que les procédures d'octroi des crédits soient accélérées puisque le Gouvernement souhaitait relancer l'activité afin de soutenir l'emploi dans le secteur du bâtiment. Toutefois, comme l'ont déclaré plusieurs membres de la commission lors de l'audition de M. le ministre du logement, il conviendrait que ces procédures soient, à terme, simplifiées, et la coordination entre services, améliorée. Il paraît envisageable de prévoir qu'à la fin de 1993, compte tenu du rythme actuel de consommation des crédits, le nombre de prêts PAP accordés sera supérieur à 40 000. Les reports en fin d'exercice viendront compléter les crédits prévus pour 1994, afin de financer les 55 000 PAP annoncés.

L'évolution favorable des taux de crédit à long terme a contribué à ce redressement : alors que le taux des prêts PAP sur quinze ans s'élevait à 8,68 % au début de l'année 1993, il atteint 6,60 % en septembre de la même année.

Le niveau des plafonds de ressources demeure toutefois un élément déterminant. En effet, alors qu'en 1981 plus de 80 % de la population pouvait bénéficier d'un prêt PAP, aujourd'hui, ce type de prêt n'est accessible qu'à 60 % seulement. Dans le cadre du plan de relance en faveur du logement, une revalorisation de ces plafonds a donc été amorcée : ils ont été relevés de 5 % en Ile de France et en zone II (c'est-à-dire dans les villes de plus de 100.000 habitants), et de 10 % en zone III (c'est-à-dire dans le reste du territoire). Le Gouvernement s'est engagé à poursuivre dans cette voie.

Une des difficultés auxquelles se heurtent les ménages désireux d'accéder à la propriété est celle de la constitution d'un apport personnel. C'est pour parer à cette difficulté qu'a été signée,

le 1er septembre dernier, une convention avec les partenaires sociaux, concernant le "1 %" logement. Elle prévoit que les salariés pourront bénéficier des prêts complémentaires au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction, pour des montants de 100 000 à 160 000 francs selon les zones, à un taux inférieur à 2,5 % sur quinze ans, ou de primes non remboursables prises en compte dans le calcul de l'apport personnel, dans la limite de 3 % du coût de l'opération.

Enfin, les réticences des ménages à s'endetter et des banques à leur accorder des prêts proviennent des incertitudes pesant sur leur situation professionnelle et financière. Certains accédants à la propriété se sont en effet, vers le milieu des années 1980, trouvés confrontés à des problèmes insolubles de remboursement de leur prêt PAP, à la suite de la décélération de l'inflation, qui rendait la charge des taux réels plus lourde que prévue.

Les pouvoirs publics, préoccupés par l'augmentation du nombre d'emprunteurs modestes en situation d'impayés, ont donc adopté plusieurs mesures destinées à résorber leurs difficultés. Ces dispositifs bénéficient aux générations d'accédants titulaires d'un prêt PAP qui ont été confrontées aux taux d'intérêt et à la progressivité des charges de remboursement les plus élevées. Une mesure générale de réaménagement automatique de tous les prêts aidés à l'accession à la propriété est entrée en vigueur au 1er octobre 1988 : les 550 000 titulaires d'un prêt PAP progressif à taux fixe ont eu accès à un réaménagement de leur prêt lorsque ce dernier avait été souscrit entre le 1er janvier 1981 et le 31 janvier 1985. Le projet de loi de finances pour 1994 prévoit une dotation de 1,2 milliard de francs au titre de cette mesure au même niveau qu'en 1993.

Par ailleurs, 140 millions de francs ont été prévus pour 1994, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, pour abonder le fonds de garantie des PAP au titre du financement des aides destinées aux accédants en difficulté. Cette dotation est destinée, en particulier, à assurer la mise en place de règlements amiables au sein des commissions départementales de surendettement instaurées par la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles. Dans ce cadre, les emprunteurs d'un PAP peuvent bénéficier d'un prêt sans intérêt remboursable sur une durée maximale de cinq ans en cas d'impayés. S'ils ne bénéficient pas de cette disposition, ils peuvent avoir droit à un allègement temporaire des charges de remboursement de prêt de 50 % sur cinq ans, ou de 30 % sur trois ans.

En outre, l'Etat participe au financement des fonds d'aides aux accédants en difficulté créés localement : le nombre encore élevé d'accédants PAP en difficulté conduit les autorités locales à

reconduire les dispositions prises dans ce cadre, qui viennent progressivement à expiration depuis la fin de 1991 et jusqu'à 1993. La loi de finances pour 1993 avait fixé à 30 millions de francs la dotation au titre de la contribution financière de l'Etat à la mise en place de ce dispositif d'aide. 20 millions de francs sont prévus pour cette dotation dans la loi de finances pour 1994.

b) L'autre catégorie de prêts aidés à l'accession à la propriété est celle des prêts conventionnés (PC), qui deviennent prêts à l'accession sociale (PAS) s'ils bénéficient du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS)

La loi de finances initiale pour 1993 a instauré un fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS) destiné à garantir les prêts conventionnés. L'octroi de cette garantie permet aux emprunteurs de bénéficier de prêts consentis par les banques à des taux inférieurs à ceux du marché. Toutefois, les taux des PAS, tout en bénéficiant d'une bonification de 0,60 % par rapport aux prêts du marché, demeurent nettement plus élevés que ceux des PAP. Les PAS sont destinés à des ménages dont les ressources sont inférieures à certains plafonds supérieurs d'environ 5 % à ceux des prêts PAP. De la sorte, en région parisienne, un ménage ayant deux enfants et disposant de deux revenus peut bénéficier d'un PAS, dès lors que son revenu ne dépasse pas l'équivalent de 4,8 SMIC. Les PAS peuvent financer l'acquisition dans le neuf comme dans l'ancien, avec ou sans travaux d'amélioration. La création FGAS, doté pour 1994 de 200 millions de francs, avait été inspirée par l'idée de parvenir à un remplacement progressif du système des prêts PAP, très dérogatoire au droit commun, par un système de prêts simplement garantis, mais non directement bonifiés par l'Etat, distribués par l'ensemble du réseau bancaire. Or, le rôle des prêts PAP reste irremplaçable, étant donné le niveau de leurs taux, si l'on souhaite aider les ménages à revenus modestes à accéder à la propriété, et contribuer ainsi à équilibrer le peuplement des logements locatifs sociaux. La commission approuve donc la volonté, marquée par le Gouvernement, de conserver les deux types de prêts.

2. Les aides à la construction : le logement locatif social

La réponse la plus immédiate aux besoins de logements locatifs réside dans un soutien à la construction de logements sociaux par les organismes d'HLM, les sociétés d'économie mixte (SEM) ou le mouvement coopératif, essentiellement au moyen des prêts locatifs aidés (PLA).

a) Les PLA

La forte tension de la demande de logement social justifie le maintien, à un niveau élevé, de la programmation de logements construits au moyen des prêts locatifs aidés. C'est la raison pour laquelle le programme de 90 000 PLA prévu par la loi de finances de 1993 est reconduit dans le projet de loi de finances pour 1994.

A la fin du mois de septembre 1993, la consommation des PLA distribués par la caisse des dépôts et consignations (CDC) est en progression de 39 % par rapport à la consommation de fin septembre 1992. Les PLA distribués par le Crédit foncier de France (CFF) progressent également, bien que dans une moindre mesure (près de 16 %).

Cette progression s'explique notamment par l'accélération de la mise en place des crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 1993 et par l'ouverture de crédits dans la loi de finances rectificative adoptée au printemps dernier. De même que pour la mise en place des crédits PAP, des instructions ont été données aux préfets et dans les Directions départementales de l'équipement afin que le déblocage des crédits soit le plus rapide possible.

Toutefois, le montage financier des opérations de construction au moyen des PLA se heurte à des problèmes croissants.

Une des raisons en est le coût élevé du terrain dans les zones où le marché immobilier est tendu notamment en Ile de France mais également dans les grandes villes de province ou dans la région Provence-Côte d'azur.

Toutefois, même dans des zones où le terrain est moins cher, les opérations de construction de logements HLM nécessitent le plus souvent l'apport du terrain à construire par les communes concernées qui supportent alors en plus le coût de la viabilisation de ces terrains.

Un autre frein au montage de ces opérations tient aussi aux exigences de la caisse des dépôts et consignations ainsi que du Crédit Foncier de France en matière de quotité de prêts accordés par rapport au prix de revient de l'opération, d'équilibre financier de l'opération ou de garanties des emprunts.

Le bouclage des opérations nécessite généralement l'apport complémentaire de fonds gratuits. En pratique, il s'agit le plus souvent, en plus de l'apport du terrain par la commune, des fonds octroyés au titre de la participation des employeurs à l'effort de

construction (le "1 %" logement). Sans ces aides complémentaires, les organismes d'HLM doivent investir sur leurs fonds propres pour accroître leur parc de logements. Leur situation financière dépend à la fois des loyers qu'ils perçoivent et de leur situation au regard de leurs engagements antérieurs. C'est ainsi que les organismes d'HLM déjà anciens ont une santé financière généralement bonne, leur parc de logements étant déjà amorti ; il n'en va pas de même pour ceux dont le parc est plus récent.

Par ailleurs, conformément à leur vocation sociale, ils appliquent la législation particulière applicable à la fixation des loyers HLM. Les organismes concernés sont donc autorisés à augmenter les loyers de 10 % par semestre, sans dépasser le loyer maximum au mètre carré fixé par une convention ouvrant droit à l'APL conclue entre l'Etat et l'organisme, ou bien une fourchette de loyers minimum et maximum établie lors de la construction du bâtiment. Ces limites font l'objet d'une actualisation annuelle en fonction de l'indice du coût de la construction. Le Gouvernement fixe néanmoins chaque année des orientations en matière d'évolution des loyers correspondant aux prévisions d'inflation pour l'année à venir.

Si les augmentations de loyer dépassent un taux moyen fixé dans le cadre de ces orientations données par le Gouvernement, le préfet peut demander à l'organisme une seconde délibération. Ce taux moyen exclut toutefois les logements neufs, ainsi que ceux qui font l'objet d'un changement de locataire ou de travaux d'amélioration. A la suite de certaines réhabilitations, il arrive que les loyers deviennent inabordable pour les anciens locataires.

A ces contraintes, classiques, concernant les loyers, s'ajoutent celles plus récentes imposées aux organismes d'HLM quant au placement de leur trésorerie. Le décret n° 90-213 du 9 mars 1990 relatif aux placements financiers des organismes d'HLM a obligé les organismes d'HLM (offices, OPAC et SA d'HLM), à déposer sur un compte créé à cet effet et dénommé livret A-HLM la part de leur trésorerie non utilisée à la couverture des besoins courants et aux dépenses d'entretien et de grosses réparations (la trésorerie des organismes d'HLM avait connu une très forte augmentation jusqu'en 1989, année au cours de laquelle elle a atteint 39,9 milliards de francs, alors qu'elle s'élevait à 9 milliards de francs en 1980. En 1991, elle s'établissait à 38 milliards de francs).

Les organismes se sont montrés très réticents à appliquer cette réglementation. Du fait de la moindre rémunération de leurs fonds propres, certains organismes ont préféré procéder à des remboursements anticipés d'emprunts, augmenter leur part de fonds propres dans le montage financier des opérations nouvelles ou constituer des réserves foncières. C'est la raison pour laquelle le

ministre du logement a annoncé à votre commission la signature prochaine d'un protocole d'accord prévoyant le retrait de ce décret. Des conventions locales seront signées afin que cette trésorerie soit utilisée par les organismes dans des investissements de réhabilitation de leur parc.

Les statistiques recueillies par la direction de l'habitat et de la construction à partir des plans de financement prévisionnels des opérations permettant de montrer qu'en 1992, sur un échantillon représentant 95 % des logements PLA ayant reçu une décision de financement favorable par les directions départementales de l'Équipement (DDE), les opérations sont financées, en moyenne, de la façon suivante : 15,8 % en subventions, 81,6 % en prêts et 2,6 % en fonds propres. Le montant de fonds propres injectés par les organismes varie fortement suivant la zone de financement, passant de 4,3 % en zone I (l'agglomération parisienne) à 2 % en zone II (les agglomérations de plus de 100 000 habitants) et 2,1 % en zone III (le reste du territoire).

Le recours aux prêts octroyés au titre de la participation patronale à l'effort de construction s'avère donc souvent indispensable. Sur la période précédente, l'activité des comités interprofessionnels du logement (CIL) s'est réorientée nettement vers le secteur locatif, en partie en raison de la baisse de l'accession à la propriété. Entre 1990 et 1991, les investissements en fonds "1 %" de ces comités à destination des collecteurs constructeurs se sont accrus de 36 %, passant d'un peu plus de trois milliards à un peu plus de quatre milliards de francs. Ces opérations ont porté sur un total de 199 700 logements, parmi lesquels 183 650 localisés en province, et 16 050 en Ile de France. Les opérations réalisées par les organismes d'H.M. représentent 91 % du total (le reste a été réalisé par les sociétés d'économie mixte (SEM) et les sociétés immobilières filiales de CIL ou sous leur contrôle).

Au total, 62 % des opérations achevées en 1992 (soit 91 % des logements) qui ont bénéficié de fonds du "1 %" portent sur des logements en habitat collectif.

Le recours à des fonds du "1 %" est donc pour les organismes constructeurs un moyen d'assurer le bouclage financier des opérations, notamment en zone tendue : la quotité d'intervention est en effet plus importante lorsque le prix de revient au mètre carré de surface habitable est plus élevé. En 1992, les quotités de financement "1 %" pour les opérations locatives qui en ont bénéficié se sont élevées, en moyenne, à 17 % pour la région parisienne (alors que ce pourcentage n'est que de 10 % en province et de 11 % sur la France entière).

b) Les prêts locatifs sociaux destinés à des catégories particulières de logements

● *Les prêts locatifs intermédiaires (PLI) et les prêts locatifs sociaux (PLS)*

La réglementation des prêts bonifiés par l'Etat, destinés au logement intermédiaire, a connu des fluctuations :

Le logement locatif neuf en PLA a été conçu, à l'origine, pour accueillir 80 % de la population française. Or, selon l'enquête de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) sur le logement en 1988, les plafonds de ressources ne permettaient plus l'accès aux logements HLM qu'à 60 % de la population. De ce fait, une frange importante de ménages à revenus moyens se sont trouvés exclus du parc social ; ils ne peuvent toutefois pas supporter les niveaux de loyer du marché libre, rencontrant par conséquent des difficultés d'accès au logement locatif privé. Ce problème se pose particulièrement en région parisienne.

Un prêt spécifique, le prêt locatif intermédiaire (PLI) a donc été institué en 1987 afin de financer les opérations répondant aux besoins de ces ménages.

Les PLI étaient distribués par la Caisse des Dépôts et Consignations aux organismes d'HLM et aux sociétés d'économie mixte (SEM), et par le Crédit foncier de France à toute personne physique ou morale, pour la construction ou l'acquisition d'un logement neuf destiné à être loué. L'emprunteur s'engageait à maintenir la destination locative pendant neuf ans. Les loyers devaient être inférieurs à un plafond fixé au départ à 7 % du coût de l'opération, dans la limite de 85 % du prix de vente des prêts conventionnés (PC). Les ressources des occupants ne devaient pas excéder deux fois les plafonds des prêts PLA distribués par la Caisse des Dépôts et Consignations (PLA-CDC) en zone I et I bis, et 1,7 fois les mêmes plafonds en zone II et III.

Ces prêts pouvaient financer 80 % du coût de l'opération. Leurs taux d'intérêt étaient bonifiés, les prêts PLI étaient financés par des ressources provenant à la fois du livret A et du marché monétaire.

En 1990, le financement des PLI par le livret A a été interrompu, c'est la ressource au taux du marché qui a dû être bonifiée, à hauteur de 245 millions de francs, par le budget des charges communes.

Dans le cadre du programme d'actions immédiates pour l'Ile de France, les opérations financées par les PLI ont pu, en outre, bénéficier d'une subvention foncière de 25 000 francs par logement en moyenne. Cette subvention était prise en charge sur les crédits du fonds pour l'aménagement de la région Ile de France (FARIF).

L'aide des collectivités locales devait être au moins égale à celle de l'Etat.

En 1991, les PLI ont été limités à la région Ile de France, une subvention destinée à bonifier des ressources de marché étant prélevée sur le FARIF. Ces derniers PLI ne pouvaient plus financer que 60 % du coût de l'opération.

● *La formule du "prêt locatif social" (PLS) s'est substituée à celle du PLI en mars 1992.*

Institué, comme le PLI, par convention entre le ministère des finances et la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), le Crédit foncier de France (CFF) et le Comptoir des entrepreneurs (CDE), le PLS a été adossé à des ressources de marché, bonifiées par l'intermédiaire du livret d'épargne populaire. Ce produit concernait la région Ile de France ainsi que les agglomérations de province connaissant un marché locatif tendu. Sous certaines conditions, ces prêts ouvrent droit à une subvention pour surcharge foncière cumulable avec les aides des collectivités locales. En complément de financement, il est possible de mobiliser des fonds du "1 %" logement à hauteur de 40 % du coût global de l'opération.

Ce système a été remplacé, dans le cadre du plan logement de mai 1993, par une formule voisine rebaptisée prêt locatif intermédiaire (PLI). Un programme de 30 000 logements a ainsi été prévu. Les plafonds de ressources des ménages ayant accès aux logements ainsi financés ont été relevés par rapport à ceux du PLS : en Ile de France, hors zone 1 bis (Paris et les communes limitrophes), les plafonds ont été relevés de 10 % ; en dehors de cette zone, ils ont été portés, en moyenne, à 1,8 fois les plafonds PLA-CDC de la zone 1 ; dans le reste du territoire, ils se situent en moyenne à 1,5 fois les plafonds PLA-CDC des zones concernées. Les plafonds de loyers qui s'imposent aux maîtres d'ouvrage à l'entrée dans les lieux ont également été légèrement relevés par rapport à ceux qui sont imposés dans le cadre du PLS.

Sous des modalités diverses, ces prêts sont donc destinés à la construction de logements locatifs accessibles à des ménages ayant des revenus un peu supérieurs à ceux des logements financés par les PLA. En contrepartie, la quotité de prêt aidée ainsi que la bonification de ce prêt sont moins élevées.

A l'inverse, les logements financés par les PLA d'insertion sont destinés à des personnes pour lesquelles les niveaux de loyer des logements PLA seraient trop élevés.

● *Les PLA d'insertion (PLA-I)*

Sur le programme physique prévu dans le projet de loi de finances pour 1994, figurent 10 000 PLA d'insertion, destinés à des ménages dont les ressources ne dépassent pas 60 % des plafonds normaux. La part de subvention y est beaucoup plus forte que dans les autres opérations de PLA : les opérations de PLA d'insertion sont financées, en moyenne, par 31,1 % en subventions, 64,5 % en prêts et 4,4 % en fonds propres. Le montant de fonds propres injectés par les organismes varie de 6 % en zone 1 à 4,6 % en zone 2 et 3,5 % en zone 3.

Le système du PLA d'insertion offre donc des conditions de financement avantageuses. L'enveloppe de PLAI est toutefois loin d'être consommée totalement. Le gouvernement plaide pourtant actuellement en faveur de ce type de prêt, qui permet notamment, par la réhabilitation de bâtiments anciens, d'augmenter l'offre de logements dans des zones rurales, en direction de populations à bas revenus.

3. Les aides à la réhabilitation des logements ; la réhabilitation des logements HLM

Les travaux de réhabilitation des logements locatifs sociaux sont financés au moyen de la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS).

Le programme annuel de réhabilitation des logements sociaux à l'aide de subventions PALULOS est reconduit, dans le projet de loi de finances pour 1994, à hauteur de 200 000 logements.

50 000 PALULOS seront financés sur les crédits inscrits au titre de la ville en 1993 ; 150 000 le seront, pour une part grâce aux dotations inscrites à ce titre dans le budget du logement pour 1994, et pour une autre part, grâce à l'équivalent du produit du placement, sur le livret A, de la trésorerie des HLM (ce produit est évalué à 400 millions de francs) en application du décret trésorerie du 9 mars 1990.

Les statistiques font apparaître une très forte consommation des PALULOS : par rapport à la même période de 1992, la consommation des PALULOS à la fin du mois d'août 1993 est en progression de 44 %.

La réhabilitation du parc de logements, public ou privé, connaît en effet un fort développement.

4. Les aides à la réhabilitation de logements privés

● L'ANAH, établissement public à caractère administratif, distribue des subventions destinées à améliorer le confort des logements locatifs privés. L'année 1992 a été marquée par une forte augmentation des engagements de subvention de l'ANAH (+ 22 % par rapport à 1991). Les 2,182 millions de francs de subventions ainsi engagées ont généré près de 8 milliards de francs de travaux.

De nouvelles règles d'intervention applicables à l'ensemble du parc locatif privé âgé de plus de quinze ans ont été fixées par le Conseil d'administration de l'agence à partir de 1992 (cette réforme allait de pair avec celle de la taxe additionnelle au droit au bail (TADB), unifiée au taux de 2,5 % pour tous les logements locatifs privés âgés de plus de quinze ans par la loi de finances pour 1992).

Désormais, les logements, qu'ils soient ou non déjà pourvus des trois éléments de confort de référence, peuvent bénéficier de subventions pour la création d'éléments de confort ou le remplacement d'installations obsolètes, ainsi que pour financer des travaux d'amélioration sur les parties communes rendus nécessaires par l'état de l'immeuble.

A la suite de ces nouvelles règles, les interventions dans le parc récent (construit après 1948) ont doublé entre 1991 et 1992 ; sous l'effet des nouvelles règles d'éligibilité (notamment celle des travaux réalisés dans des logements vacants), les subventions dans le parc plus ancien se sont également fortement accrues.

Le niveau élevé d'engagement pour 1993, d'après les chiffres disponibles, résulte en partie des efforts réalisés par l'Agence pour répondre à la très forte augmentation de la demande. Cette tendance devrait se confirmer en 1994, car les améliorations apportées à la fiscalité de l'immobilier dans la loi de finances rectificative pour 1993 devraient encourager les propriétaires bailleurs à améliorer l'état de leur patrimoine.

La subvention d'investissement de l'ANAH inscrite au projet de loi de finances pour 1994 est de 2,3 milliards de francs en autorisations de programme. Ce chiffre peut être rapproché de celui du rendement de la TADB : en 1992, il a été de 2,346 milliards de francs. Les prévisions de recettes telles qu'elles apparaissent dans le

projet de loi de finances pour 1994 s'établissent à 2,3 milliards de francs pour 1993 et de 2,4 milliards pour 1994. La dotation est donc sensiblement équivalente aux recettes au titre de la TADB, ce qui est conforme aux engagements pris par le Gouvernement au moment de la création de cette taxe.

De même qu'en matière d'investissement locatif public, des adaptations sont apportées au régime des subventions de l'ANAH, afin de prendre en compte des problèmes spécifiques.

C'est ainsi que dans le but d'assurer une offre locative privée différenciée à loyer modéré, sous forme de logements conventionnés, ou à loyer intermédiaire, dans les zones géographiques où le marché locatif est particulièrement tendu, l'ANAH fait varier les taux de sa subvention en fonction du caractère plus ou moins social des opérations.

Par ailleurs, les programmes sociaux thématiques (PST), prévus par la loi n° 90-449 du 31 mars 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, dite "loi Besson", ont connu une progression sensible en 1991 et 1992, ce qui a permis en deux ans et demi d'augmenter de 7 000 logements l'offre destinée aux personnes défavorisées. L'introduction de programmes sociaux thématiques dans les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), semble donner de bons résultats.

● **La prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) et les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) :** les primes à l'amélioration de l'habitat sont attribuées, sous conditions de ressources, à des propriétaires en vue de la réhabilitation des logements qu'ils occupent.

La dotation consacrée à la PAH atteint 600 millions de francs en autorisations de programme, c'est-à-dire un montant équivalent aux moyens disponibles en 1993, en comptant les compléments apportés par la loi de finances rectificative pour 1993 à la loi de finances initiale.

Le montant des engagements en OPAH ayant diminué en 1991, puis s'étant stabilisé en 1992, au total, le montant des subventions engagées par l'ANAH dans le cadre de conventions passées avec les collectivités locales sous forme d'OPAH et programmes sociaux thématiques (PST), destinés au logement des personnes défavorisées est resté stable entre 1990 et 1992.

5. L'évolution des aides à la personne

a) *La loi de finances pour 1993* a réalisé, à partir du 1er janvier de cette année, le "bouclage" des aides à la personne. Cette réforme a été réalisée grâce à l'extension de l'allocation de logement sociale (ALS) à tous les ménages dont les revenus n'atteignent pas un certain plafond, fixé par décret. Cette politique répond à des besoins sociaux croissants. Toutefois, la commission souligne depuis plusieurs années la dérive inquiétante de ces aides, qui pèse de plus en plus sur le budget de l'Etat. Au printemps dernier, le Gouvernement a été contraint d'ouvrir 3,2 milliards de francs dans la loi de finances rectificative de 1993 afin de financer les aides personnelles au logement, sur lesquels 2 milliards de francs au titre des prestations non financées en 1992.

Pour 1994, la dotation, de 24,3 milliards, est en hausse de 18 % par rapport aux crédits de la loi de finances initiale pour 1993, alors que les barèmes des aides n'ont pourtant pas été revalorisés au 1er juillet dernier.

Ces aides à la personne sont l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement sociale (ALS), d'abord attribuée aux familles (sous la forme de l'allocation de logement familiale (ALF) ou à certaines catégories de personnes (personnes âgées ou handicapées), sous conditions de ressources. (L'ALF, toutefois, n'est pas à la charge du budget de l'Etat mais des caisses d'allocations familiales).

● *L'aide personnalisée au logement (APL)* vise à alléger la charge de la dépense de logement des ménages : ceux qui habitent des logements dont le loyer est conventionné (c'est-à-dire, les logements HLM), ou ceux qui accèdent à la propriété en bénéficiant d'un prêt à l'accession à la propriété (PAP).

Le coût budgétaire de l'APL tend à se stabiliser, car la croissance de l'APL locative est compensée, en 1992, par la baisse de l'APL accession.

Les montants moyens mensuels d'aide versée suivant les types de parc sont les suivants :

Années	Locataires APL1 hors foyers	Locataires APL1 en foyers	Locataires APL2	Accédants APL1
1988	923	892	607	1 018
1989	944	942	648	1 051
1990	964	981	687	1 062
1991	991	1 024	716	1 078

Toutefois, d'une manière générale, l'évolution défavorable des revenus semble pousser les aides versées à la hausse. La non-actualisation des barèmes au 1er juillet 1993 ne permet pas de compenser cette dérive. Ces tendances devraient continuer à faire sentir leurs effets en 1994.

● *L'allocation de logement sociale (ALS)*

Le tableau suivant retrace le nombre de ménages bénéficiaires de l'allocation de logement sociale au 31 décembre de chaque année (en milliers) :

ALS - Nombre en milliers	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (*)
Personnes âgées	699	661	622	628	619	
Infirmes	146	142	137	138	139	
Jeunes travailleurs	202	203	201	209	210	
Chômeurs	13	18	20	22	25	n - d -
RMI	0	0	28	46	60	
Bouclage étudiants	0	0	0	0	5	
Bouclage autres	0	0	0	0	17	
TOTAL	1 060	1 024	1 008	1 043	1 075	1 455

Source : Statistiques de la Caisse nationale d'allocations familiales comprenant l'ensemble des régimes sociaux.

(*) 1992 : chiffre provisoire ; la ventilation par catégorie d'ALS n'est pas disponible.

Le montant des prestations versées au titre de l'allocation de logement social est indiqué sur le tableau suivant :

ALS - Montants en millions	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Personnes âgées	4 558	4 994	5 015	5 169	5 511	5 614
Infirmes	1 329	1 292	1 334	1 403	1 505	1 596
Jeunes travailleurs	1 807	1 787	1 874	2 036	2 207	2 324
Chômeurs	91	118	215	260	314	476
RMI	0	0	168	517	754	910
Bouclage étudiants	0	0	0	0	0	1 153
Bouclage autres	0	0	0	0	51	990
Primes de déménagement	51	2	0	0	0	1
Remises et annulations de créances	25	56	37	40	41	40
TOTAL	7 862	8 249	8 643	9 425	10 383	13 104

Source : Bilan du Fonds National d'Aide au logement (FNAL) établi à partir de la comptabilité des Caisses d'allocations familiales et des Caisses de mutualité sociale agricole.

Au cours du premier semestre 1993, la progression des prestations versées est encore très rapide. C'est le résultat, en particulier, de la généralisation de l'ALS à toute la population sous condition de ressource (le "bouclage" des aides, qui résulte de la loi de finances initiale pour 1993, a, en fait, été réalisé par l'extension de cette généralisation à la zone 3 au 1er janvier 1993, tandis que la montée en charge se poursuivait en ce qui concerne les zones 1 et 2).

b) Par ailleurs, l'Etat aide également les ménages en difficulté grâce aux dotations dont bénéficient un certain nombre de fonds

Ainsi, le montant total des dotations destinées aux fonds de solidarité pour le logement (FSL), à l'aide aux associations qui hébergent des personnes défavorisées et aux fonds départementaux d'aide aux accédants en difficulté est reconduit, dans le projet de loi de finances pour 1994, à hauteur de 240 millions de francs.

Ces fonds contribuent essentiellement à solvabiliser des ménages, soit pour les aides à accéder à un logement, soit pour leur permettre de rembourser leur dette locative, soit pour les aider à

rembourser leurs prêts à l'accession à la propriété, comme nous l'avons indiqué plus haut.

*

L'ampleur des crédits engagés en 1993 et prévue en 1994 laisse espérer un certain redressement, légèrement amorcé, de la situation du logement social mais un certain nombre de problèmes demeurent posés.

III - L'EVOLUTION DE CERTAINS SECTEURS DEMEURE PREOCCUPANTE

Tout en se félicitant de l'effort très conséquent engagé en faveur du logement social par le nouveau Gouvernement, la commission souligne que certaines évolutions peuvent continuer à susciter des interrogations ou des inquiétudes.

A. DES INTERROGATIONS :

1. L'avenir des circuits particuliers de financement du logement social

a) Le livret A

La construction des logements locatifs sociaux repose essentiellement sur la collecte de l'épargne des ménages sur le Livret A des caisses d'épargne. C'est grâce à cette ressource, faiblement rémunérée par rapport aux taux du marché, que peuvent être accordés des prêts bonifiés à taux très bas, adossés à la subvention de l'Etat. Or, le système du Livret A a été fragilisé tant par les ponctions effectuées par l'Etat, au titre de la rémunération de la garantie qu'il accorde aux fonds collectés par les caisses d'épargne et de prévoyance.

Ce prélèvement a été fixé par le décret n° 93-496 du 25 mai 1993 à 11,5 milliards de francs au titre de l'année 1993.

Toutefois, la trésorerie du livret A semble moins menacée que l'an dernier. La décollecte a en effet légèrement décru, notamment grâce à la baisse des taux qui a redonné de l'attrait à ce type d'épargne, très concurrencé par d'autres formes d'épargne mobilière mieux rémunérées.

Néanmoins, l'équilibre actuel demeure fragile. Il est donc indispensable de ne pas baisser le taux actuel de rémunération de l'épargne collectée sur le Livret A. La liquidité, la sûreté de cette épargne devraient ainsi contribuer à la consolider.

b) Des menaces sur le "1 %" logement ?

Comme votre commission l'a rappelé plus haut, les subventions et les prêts octroyés au titre de la contribution patronale à l'effort de construction demeurent indispensables dans le montage financier des opérations de construction au moyen des prêts locatifs aidés, ainsi que dans certains dossiers de prêts à l'accession à la propriété (PAP).

Ce sont des arguments qui devront être pris en compte dans la rédaction de l'étude concernant le projet d'allègement de l'ensemble des charges patronales sur les salaires envisagé par la loi quinquennale sur l'emploi.

2. L'avenir des aides personnelles au logement et le problème de l'aide au logement des étudiants

La commission est très consciente du fait que l'augmentation du nombre d'étudiants pose des problèmes nouveaux en matière de logement. Dans la plupart des cas, la poursuite d'études supérieures impose en effet la résidence dans une ville universitaire, et donc la décohabitation. Toutefois, la généralisation de l'ALS à tous les étudiants sans tenir compte des revenus de leurs parents accentue gravement la dérive des aides à la personne. Dans les conditions actuelles, en effet, pratiquement tous les étudiants ont droit à l'ALS puisqu'ils sont dépourvus de ressources propres ou que leurs revenus sont très bas. Par ailleurs, de nombreux logements ont été récemment construits pour les étudiants, en fonction de la perspective de la généralisation de l'ALS : les loyers de ces résidences ont, de la sorte, été fixés à un niveau élevé, dans la mesure où l'effort demeurant à la charge du locataire pouvait être réduit très fortement grâce à l'ALS.

Ces raisons font comprendre le projet initial du Gouvernement, qui visait à moduler le calcul de l'aide versée aux étudiants dont les parents sont titulaires d'un revenu supérieur à un certain seuil. (Celui de 20 000 francs par mois avait été envisagé). Les étudiants boursiers auraient conservé, en tout état de cause, le droit à l'ALS à taux plein.

Au cours de la séance du 17 novembre 1993, l'Assemblée Nationale a supprimé l'article 36 du projet de loi de finances proposant cet aménagement.

Il serait pourtant souhaitable que soit trouvée à ce problème une solution qui, sans léser les étudiants, ne détournerait pas les aides à la personne de leur vocation première, qui est d'alléger la dépense liée au logement des ménages les moins fortunés et principalement des familles.

3. La poursuite nécessaire de certaines évolutions réglementaires et fiscales, amorcées cette année

Il semble indispensable à la commission que les coûts du foncier soient, à terme, mieux pris en compte, dans les aides à la construction de logements sociaux en fonction des zones.

Il paraît avant tout nécessaire que le relèvement des plafonds d'accès aux PAP soit poursuivi.

4. Le problème de l'arbitrage entre placements immobiliers et mobiliers :

La commission soutient le Gouvernement dans sa volonté de s'orienter progressivement vers une neutralité fiscale entre ces deux types de placements, afin d'enrayer la diminution du parc locatif privé et de susciter l'émergence d'une nouvelle génération de propriétaires bailleurs.

La mesure la plus incitative est la déduction forfaitaire sur les revenus locatifs. Il serait donc particulièrement utile, et équitable, de continuer à relever progressivement mais sensiblement son taux au-delà de 10 %. Il conviendrait peut-être également d'envisager l'extension à l'achat de logements anciens, s'il entraîne une part importante de travaux de réhabilitation, certaines des aides fiscales actuellement réservées à la construction ou à l'achat de logements neufs.

B. DES INQUIETUDES :

1. Le logement des populations défavorisées

Le problème du logement des personnes défavorisées s'aggrave dans la situation de crise économique actuelle et la précarisation des revenus.

L'urgence de ce problème est rappelée à nouveau chaque année à l'approche de l'hiver. Une étude datant de décembre 1992, réalisée par le Bureau d'information et de prévisions économiques (BIPE) estime que le nombre des "sans abri" peut être évolué à 400 000 personnes, tandis que les personnes mal logées, en France, seraient environ deux millions.

La commission approuve donc l'effort mené par le Gouvernement pour lutter contre cette évolution, notamment grâce à la reconduction de l'enveloppe de 100 millions affectée au logement des personnes et familles défavorisées.

Cette enveloppe permettra l'application de la politique menée en la matière par le ministère du logement et renforcée par celle du ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, prévoyant notamment l'augmentation prévue du nombre de centres d'hébergement d'urgence, en particulier, en région parisienne.

Toutefois, cet effort en faveur du logement d'urgence doit être relayé par une politique d'offre de logements à bas prix pour les personnes défavorisées. Les procédures prévues par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement fonctionnent actuellement dans ce but, avec des résultats inégaux. Dans ce cadre, les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, destinés à développer et coordonner les actions permettant de mieux connaître les besoins locaux et de mobiliser une offre de logement adaptée sont maintenant signés. Ces procédures ont également pour but d'améliorer la connaissance des besoins locaux et de mettre en place les aides financières et l'accompagnement social, ou de mettre en oeuvre des fonds de solidarité pour le logement, de développer une offre adaptée dans le parc locatif public grâce à l'acquisition -amélioration de logement, financée notamment par le PLA d'insertion. Un autre instrument prévu par cette même loi est le bail à réhabilitation. Ce type de bail est destiné à inciter ces propriétaires privés à mettre en location des logements vacants ou ceux dont ils peuvent mal assurer la gestion locative. Il a été complété, dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1993, par des dispositions fiscales incitatives.

2. Le logement dans les Départements et Territoires d'Outre-Mer

Dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1993, 84 millions de francs ont été ouverts sur la ligne budgétaire unique (L.B.U.) qui regroupent l'essentiel des aides au logement dans les DOM.

Dans la loi de finances pour 1994, les crédits de L.B.U. s'élèvent à 1,072 milliard de francs en autorisations de programmes et à 755 millions de francs en crédits de paiement. Le secteur logement bénéficiera également de près de 430 millions de francs provenant de la créance de proratisation du revenu minimum d'insertion (RMI).

La gravité de ce problème est soulignée plus amplement dans le rapport de notre éminent collègue, M. Roger Lise. Toutefois, la commission, tout en prenant acte de l'accroissement significatif des crédits affectés à la "ligne budgétaire unique" regroupant les crédits affectés au logement dans les DOM, souligne leur insuffisance au regard de l'ampleur des problèmes posés. Elle rappelle également le caractère déterminant qu'ont, sur le terrain, les modalités d'utilisation de ces fonds.

*

CONCLUSION

Sous réserve de ces observations, la commission approuve totalement la priorité accordée par le Gouvernement à la politique du logement qui se traduit par l'ampleur des crédits inscrits en faveur du logement social dans le projet de loi de finances pour 1994.

Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de ces crédits.