

N° 63

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1990 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME VII

LOGEMENT SOCIAL

Par M. Guy PENNE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Louis Souvet, Marc Bœuf, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, vice-présidents ; Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, secrétaires ; MM. José Balareello, Jean Barras, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, André Buhl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Marcel Debarge, François Delga, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Roger Husson, André Jourdain, Paul Kausa, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Albert Pen, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoyeur, Henri Revol, Roger Rigaudière, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 19), 925 (tome VII) et T.A. 181.

Sénat : 58 et 59 (annexe n° 14) (1989-1990).

Lois de finances. - Logement.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
INTRODUCTION	11
I - UN PLAN D'ACTION POUR LOGER LES PLUS DEMUNIS	12
A - DEVELOPPER L'OFFRE DE LOGEMENTS ADAPTES AUX MENAGES A REVENUS TRES MODESTES	12
B - LES DISPOSITIFS D'AIDE AUX FAMILLES EN DIFFICULTE	13
<i>1. Les fonds d'aide aux impayés de loyers</i>	14
<i>2. Les fonds d'aide au logement et de garantie</i>	15
II - EVOLUTION GLOBALE DES AIDES A LA PERSONNE	16
A - LA MONTEE EN PUISSANCE DE L'APL	16
B - ALLOCATION DE LOGEMENT	18
III - DES INTERROGATIONS SUR L'ACCESSION A LA PROPRIETE	18
A - LE POIDS DU REAMENAGEMENT DES PAP	18
B - LES NOUVEAUX PAP	20
C - QUEL AVENIR POUR L'ACCESSION	21
IV - LE SECTEUR LOCATIF SOCIAL	22
A - UNE DEMANDE SOUTENUE	22
B - EVOLUTION DE L'OFFRE DE LOGEMENTS LOCATIFS	22
C - DES EQUILIBRES FINANCIERS MENACES A TERME?	25
V - L'APPORT DU PARC PRIVE	26
ANNEXE	31

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des Affaires sociales s'est réunie le jeudi 9 novembre 1989 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour entendre M. Louis Besson, ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement, sur les crédits du logement social dans le budget pour 1990.

M. Louis Besson a tout d'abord souligné la demande sociale fondamentale que constitue l'accès au logement, le Parlement ayant d'ailleurs souhaité en faire un droit en l'inscrivant dans la loi du 6 juillet 1989. Il a noté que le logement social était donc une priorité, affirmée par le président de la République, dans le contexte actuel difficile où sont recensées environ 400.000 personnes sans logis et 2 millions de personnes mal logées.

Le ministre a ensuite procédé à la présentation des aides au logement proposées par le projet de budget pour 1990. Il a souligné que pour la première fois depuis 1982, le pouvoir d'achat des aides à la personne ne sera pas amputé, que par ailleurs 250.000 ménages supplémentaires percevront l'aide personnalisée au logement (A.P.L.). Il a précisé que 3 milliards de francs seront consacrés à ces prestations supplémentaires dans le budget pour 1990.

M. Louis Besson a ensuite fait ressortir la progression des dotations affectées au locatif social comme à l'accession aidée à la propriété. Concernant le locatif social, il a précisé que 75.000 prêts locatifs aidés (P.L.A.) sont proposés pour 1990 (contre 55.000 P.L.A. en 1989), dont 10.000 pour des acquisitions sans rénovation.

Concernant les prêts pour l'accession à la propriété (PAP), le ministre a rappelé les engagements financiers issus du réaménagement décidé en 1988 (800 millions de francs pour 1990) et a exposé leur nouveau régime d'attribution.

Il a précisé que le PAP nouvelle formule sera caractérisé par un alignement du plafond de ressources sur celui du P.L.A. et par une augmentation de la quotité du prêt de 10 %, couvrant ainsi 82,5 % du coût de la construction. 50.000 PAP seront ainsi attribués, qui feront l'objet d'un suivi attentif.

Le ministre a signalé qu'en accord avec les partenaires sociaux, le taux de la contribution patronale à l'effort de logement (0,65 %) sera reconduit en 1990, et qu'une partie de son produit sera affectée au logement des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (R.M.I.).

M. Louis Besson a manifesté sa volonté de demander prochainement une traduction législative du plan de logement en faveur des plus démunis, dont l'objectif sera de mobiliser tous les partenaires intéressés et de mieux utiliser les possibilités du parc immobilier. Il a précisé que dans cette perspective, le recours à des baux à réhabilitation d'une durée de douze ans pour les logements vétustes, assorti d'incitations fiscales, aura pour but d'accroître l'offre de logement du secteur privé.

Le ministre a ensuite confirmé le maintien du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement immobilier.

L'exposé du ministre a ensuite été suivi d'un large débat auquel ont pris part de nombreux intervenants.

En réponse aux différentes questions posées par M. Guy Penne, rapporteur pour avis, le ministre a apporté les précisions suivantes :

Le volet financier du plan de logement en faveur des plus démunis est déjà intégré dans le projet de loi de finances pour 1990.

Les dotations budgétaires inscrites dans ce dernier au titre du logement social s'élèveront à 12,8 milliards de francs en autorisations de programme, leur progression s'élevant à 15,6 % si l'on tient compte des reports de crédits.

La ligne budgétaire afférente au logement locatif social et à la réhabilitation connaît à elle seule une progression de 28 %.

La coordination entre les opérations d'accession de logements anciens sans rénovation et les plans locaux d'insertion est tout à fait nécessaire. Il sera demandé à tous les départements de se doter d'un plan d'action dans ce domaine.

Le dispositif mis en place afin de développer l'offre dans le parc immobilier privé devrait être suffisamment incitatif.

A propos des ressources du livret A comme moyen de financement du logement social, aucune baisse ne devrait intervenir avant deux ou trois ans et M. Louis Besson est intervenu auprès du ministre de l'économie, des finances et du budget pour que les ressources du livret A soient préservées pour assurer le financement du logement social.

Il a été décidé de ne pas remettre en cause la décision, prise en 1987, à propos des modalités de prise en compte du forfait-ascenseur dans la détermination du montant de l'A.P.L.

Le barème de l'aide personnalisée au logement sera réévalué, au 1er juillet 1990 pour la zone III, avec effet rétroactif.

Les conditions de gestion de la trésorerie des organismes H.L.M. seront revues. En effet, malgré une trésorerie globalement supérieure à 40 milliards de francs en 1989, le niveau des travaux d'entretien des immeubles est insuffisant, l'attitude des organismes dans le domaine des réserves foncières n'est pas assez active et l'augmentation des loyers est globalement supérieure à la hausse des prix ; enfin, les organismes encaissent les ressources du livret A par anticipation sur leurs besoins. Le Gouvernement a donc l'intention d'obtenir le dépôt d'une partie de la trésorerie des organismes H.L.M. sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne, l'alimentation du fonds de concours de 900 millions de francs étant par ailleurs expressément prévue dans le projet de budget pour 1990.

La budgétisation de l'ANAH n'est pas remise en cause ; elle a permis à cet organisme de bénéficier en 1989 de crédits supérieurs au simple produit de la taxe additionnelle au droit au bail. Ses crédits s'élèveront à 1,7 milliard de francs en 1990. Les taux d'intervention seront en outre modulés en fonction des revenus des bénéficiaires.

En ce qui concerne l'offre privée de logements anciens, M. Jean-Pierre Fourcade, président, a mis en garde le ministre contre la fixation de normes d'habitabilité trop élevées. M. Louis Besson a répondu au président que les normes minimales seront retenues.

M. Jean Chérioux a insisté sur l'importance du lien entre le logement et le travail dans les difficultés des plus démunis, la priorité devant être donnée à l'aspect préventif, et donc au maintien dans les lieux. Il s'est inquiété du montant des dépenses mises à la charge des départements dans le cadre du plan pour le logement des plus démunis.

En réponse aux observations de M. Franck Sérusclat, le ministre a précisé que l'Etat devrait pouvoir imposer aux communes qui y sont hostiles la construction de logements sociaux, en réformant, au besoin, le droit de préemption urbain.

M. Pierre Louvot a insisté sur la nécessité d'accroître les moyens de l'ANAH et regretté l'insuffisance des crédits prévus pour les P.L.A.

MM. Roger Lise et François Louisy se sont inquiétés des problèmes du logement outre-mer, le récent passage du cyclone Hugo en Guadeloupe en ayant encore souligné l'acuité.

M. José Balarello s'est inquiété des conséquences de l'augmentation des pouvoirs des préfets en matière d'attribution de logement social aux familles en difficulté.

M. Jean Madelain s'est inquiété de l'insuffisance de l'aide à la pierre et a déploré le manque de moyens des bailleurs sociaux en province.

Mme Marie-Claude Beaudeau a souligné le risque d'atteinte aux droits des salariés que pourrait créer l'utilisation du "1% logement" en faveur des plus démunis. Elle a estimé qu'il faudra d'ailleurs éviter de regrouper ces derniers dans des quartiers "ghettos".

En réponse aux questions de divers orateurs, le ministre a notamment précisé les moyens budgétaires prévus pour le logement des plus démunis et indiqué que 100 millions de francs seront à la charge des départements.

Reconnaissant l'insuffisance du contingent de P.L.A., M. Louis Besson a souligné cependant que leur niveau était comparable à celui de 1985, meilleure année de la décennie.

Le ministre a ensuite indiqué qu'un système de tiers payant était à l'étude pour garantir les dettes locatives des titulaires du R.M.I. et que la clé de répartition géographique des P.L.A. serait révisée.

Au cours d'une autre séance tenue le même jour, la commission a procédé à l'examen des crédits du logement social

dans le projet de budget pour 1990, sur le rapport pour avis de M. Guy Penne.

Analysant le plan gouvernemental du logement au profit des plus démunis, M. Guy Penne a relevé la forte demande de logements de la part des titulaires de bas revenus et s'est félicité de l'ouverture d'un contingent de 10.000 P.L.A. pour l'acquisition de logements anciens ou rénovés, et ce avec le concours des organismes gestionnaires du 1 % patronal. Il a approuvé la poursuite de la politique de soutien des familles en difficulté grâce à divers types de dispositifs locaux auxquels l'Etat contribue.

A propos de l'évolution globale des aides à la personne, M. Guy Penne s'est félicité des progrès accomplis pour le "bouclage" de l'A.P.L., tout en regrettant les modalités de calcul du forfait-ascenseur et l'insuffisance du barème actuel de l'A.P.L. locative en zone III. Il a approuvé l'élargissement des conditions d'attribution de l'allocation de logement à caractère social.

Se félicitant du relèvement de la quotité des P.A.P. et du plafond de ressources ouvrant droit à ces prêts, le rapporteur pour avis a souhaité que le contingent de PAP inscrit au projet de budget soit porté de 50.000 à 55.000 et il a estimé qu'une réflexion doit être engagée sur la répartition à venir des aides de l'Etat destinées respectivement à l'accession et au logement locatif.

Abordant ce dernier domaine, M. Guy Penne a considéré que l'amélioration des procédures d'attribution des logements H.L.M. ne peut constituer qu'une réponse limitée à la demande de logements locatifs qui demeure soutenue. Il s'est félicité de l'effort engagé pour rénover le patrimoine H.L.M., tout en insistant sur le nécessaire développement de la concertation préalable avec les locataires avant les opérations de réhabilitation lourde.

Il a d'autre part souhaité que l'autonomie de gestion des organismes d'H.L.M. soit préservée et qu'une réflexion sur l'avenir des circuits financiers du logement social soit engagée, en raison des risques de tarissement des ressources du livret A des caisses d'épargne.

Il a enfin estimé nécessaire de développer l'apport du parc privé pour répondre à la demande de logement social, tout en regrettant la diminution des crédits proposés pour l'ANAH (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) en 1990.

Il a conclu qu'au regard des critères sociaux, il était personnellement favorable à l'adoption des crédits du logement social pour 1990.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, M. Jean Chérioux a critiqué la diminution des crédits prévus pour l'amélioration de l'habitat et s'est inquiété des charges supplémentaires obligatoires imposées aux départements pour contribuer au financement du plan gouvernemental en faveur du logement des personnes démunies. Il s'est opposé à la réduction des déductions forfaitaires accordées aux propriétaires privés d'immeubles et aux limites de déductibilité de certaines charges, proposées par le projet de loi de finances, les unes et les autres étant très défavorables aux cadres. Il a indiqué qu'en conséquence il se prononcerait contre les crédits prévus pour le logement social.

Après une observation de M. François Delga, M. Jean Madelain s'est déclaré opposé à l'abaissement du taux de la déduction forfaitaire de 15 % à 10 % sur les revenus des biens immobiliers car les propriétaires d'immeubles ne sont pas nécessairement des privilégiés ; ce point de vue a été partagé par le président Jean-Pierre Fourcade. M. Jean Madelain a estimé le projet de budget bon pour les aides à la personne, mais insuffisant pour les aides à la pierre qui constituent l'aspect dynamique du budget du logement social. En effet, le contingent de P.L.A. proposé lui a paru insuffisant et il a critiqué l'excessive lenteur de la procédure de mise à disposition des crédits au niveau départemental au cours du présent exercice. Il a souhaité que la commission demande l'inscription de 55.000 PAP dans le projet de budget et a finalement proposé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour le vote des crédits du logement social.

Après avoir demandé qu'un effort de reconstruction adapté aux conditions locales -conséquence du récent cyclone- soit engagé en Guadeloupe, M. François Louisy s'est prononcé pour l'adoption des crédits du logement social.

Le rapporteur pour avis a notamment répondu que le ministre compétent a indiqué que les dépenses obligatoires des départements liées au programme de logements des plus démunis seront limitées, mais que la commission pourrait demander au Gouvernement de prendre un engagement sur ce point. Il a précisé qu'en matière d'attribution de logements H.L.M., les interventions éventuelles des préfets seront limitées à quelques cas particuliers ; il a enfin souhaité une réduction des droits de mutation pour les opérations d'acquisition de logements.

M. Jean Chérioux a souligné que les déductions forfaitaires applicables aux revenus immobiliers sont assimilables à un amortissement du capital et qu'elles sont destinées à compenser des dépenses (frais afférents à d'éventuels contentieux) et des travaux non déductibles.

La commission a finalement décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour le vote des crédits du logement social dans le projet de budget pour 1990.

Mesdames, Messieurs,

Un discours prononcé il y a quelques mois par le Président de la République a initié un renouveau de la politique de logement social.

Au mois de septembre dernier, le Gouvernement approuvait un programme global relatif au logement des plus démunis.

Le projet de budget qui vous est soumis concrétise une partie des propositions inscrites dans le programme adopté par le Gouvernement.

Votre commission examinera dans le présent rapport le plan d'action en faveur des plus démunis ; elle analysera ensuite l'ensemble des aides à la personne avant de s'interroger sur le devenir de l'accession à la propriété et de la construction locative sociale, ainsi que sur la contribution du parc privé à la satisfaction de la demande de logement social.

I. UN PLAN D'ACTION POUR LOGER LES PLUS DEMUNIS

La demande de logements sociaux demeure forte. S'il n'existe pas de recensement précis des besoins de logement sociaux, on estime néanmoins actuellement qu'il y a dans notre pays 400.000 sans logis et 2 millions de ménages mal logés. Pour répondre à cette situation, il importe de développer l'offre de logements adaptés aux besoins des familles à revenus modestes d'une part et, d'autre part, de mettre en place des dispositifs propres à assurer une solvabilisation correcte de ces familles.

A. DEVELOPPER L'OFFRE DE LOGEMENTS ADAPTES AUX MENAGES A REVENUS TRES MODESTES

Pour développer l'offre, le projet de budget pour 1990 propose un contingent de 10.000 P.I.A pour l'acquisition de logements anciens non rénovés. Cet assouplissement de la réglementation permettra de contribuer à la mise en oeuvre des plans d'insertion. Elle est prioritairement destinée aux bénéficiaires du R.M.I.

Il est proposé pour réaliser cette opération de compléter les financements budgétaires par des crédits issus des ressources du 1 % patronal ; cette dernière contribution fait l'objet d'une convention entre l'Etat et l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction.

Votre commission a bien noté que ce financement ne sera pas réservé aux seuls salariés des entreprises cotisantes, mais à l'ensemble de la population concernée.

Votre commission considère cette mesure comme très positive, elle s'inquiète cependant des modalités de mise en oeuvre du principe défini et de l'articulation de ces opérations immobilières avec les programmes locaux d'insertion.

Le projet de budget pour 1990 prévoit en outre, dans la dotation du Fonds social urbain, des crédits spécifiques pour l'aide à la maîtrise d'oeuvre sociale et urbaine au profit des HLM et des sociétés d'économie mixte.

L'ensemble des mesures proposées présente l'avantage d'offrir une réponse relativement rapide -si les mécanismes de mise en oeuvre sont bien adaptés- aux problèmes urgents de certaines familles; il faut cependant se garder d'engager des opérations qui pourraient conduire à la création de véritables ghettos et entraîneraient la cristallisation des conditions de vie marginales d'un certain nombre de ménages.

Votre commission approuve l'idée de plans départementaux d'action pour le logement des familles défavorisées qui devront se concrétiser par des conventions. Six départements ont actuellement déjà approuvé de tels plans et des négociations sont en cours dans beaucoup d'autres départements, en vue de l'adoption de plans du même type.

Il convient de souligner que ces plans visent non seulement les bénéficiaires du RMI, mais également les ménages disposant de revenus modestes. L'élaboration de ces plans doit bénéficier de crédits particuliers prévus dans le projet de budget pour 1990, pour mener des études locales afin de déterminer les besoins et dresser des bilans diagnostics. Pour ces derniers, un crédit de 11 millions de francs est prévu dans le projet de budget pour 1990 sous la rubrique "Aide à la préparation et à la mise en oeuvre des opérations d'amélioration de l'habitat".

B. LES DISPOSITIFS D'AIDE AUX FAMILLES EN DIFFICULTE

La solvabilisation des familles à revenus modestes fait l'objet d'une attention particulière depuis plusieurs années. L'expérience a en effet démontré que les aides à la personne de droit commun ne permettent pas de pallier certaines situations de précarité; en conséquence, des dispositifs particuliers ont été mis en

place pour résorber les impayés de loyers et assurer aux familles en difficulté le maintien dans leur logement.

1. Les fonds d'aide aux impayés de loyers

Les fonds d'aide aux impayés de loyers ont été créés en 1982 pour les locataires de logements sociaux et en 1984 pour les locataires relevant du parc privé. Le système permet d'accorder des subventions et des prêts aux familles qui ont accumulé un arriéré de loyers.

Il s'agit de dispositifs locaux ou départementaux résultant de conventions conclues entre les partenaires.

Des crédits du budget du logement complètent les financements mobilisés au plan local ; ces crédits budgétaires représentent globalement 35 % des financements affectés à ce type d'opérations.

Au cours de l'exercice 1987, le total des sommes mises en oeuvre s'est élevé à 21,7 millions de francs.

Depuis 1988, les opérations de subventions ont été développées de préférence aux opérations de prêts, compte tenu de la consolidation de la participation de l'Etat dans les conditions précédemment indiquées.

Actuellement, on recense, pour le parc HLM, 150 systèmes d'aide au paiement des impayés de loyers fonctionnant dans 95 départements. Dans le secteur privé, le système est beaucoup moins développé, puisqu'on dénombre 28 dispositifs dans 26 départements.

Il faut se féliciter de l'efficacité de ces systèmes qui permettent de venir en aide à un nombre appréciable de ménages à

revenus très modestes. En effet, globalement, on considère que 30.000 ménages ont bénéficié d'une aide constituée par un prêt dont le montant moyen était de 6.000 Francs.

En palliant les défaillances des familles ou en étalant leurs dettes, on est ainsi parvenu à éviter un nombre considérable d'expulsions et donc à préserver les familles concernées d'une réelle déstabilisation.

Dans le projet de budget pour 1990, un crédit de 40 millions de francs est destiné à aider les familles connaissant des difficultés temporaires.

2. Les fonds d'aide au logement et de garantie

Depuis plusieurs années, un certain nombre de communes et de départements se sont dotés de fonds d'aide au logement et de garantie afin de développer les possibilités d'accès au logement des ménages disposant de faibles ressources et considérés comme peu solvables par les bailleurs.

Ces dispositifs résultent de conventions associant les partenaires locaux et l'Etat. Des crédits du ministère du logement sont affectés à ces actions : en 1986-1987, 8,4 millions de francs ont été dépensés à ce titre et, pour la campagne 1987-1988, le financement issu du budget du logement s'est élevé à 16 millions de francs.

Ces FARG assistent les candidats locataires dans leurs démarches auprès des bailleurs sociaux ou des personnes privées et leur fournissent les sommes nécessaires au paiement des cautions destinées à garantir le paiement des loyers ou des charges locatives ainsi que la remise en état des lieux éventuelle au terme de la location.

Votre commission approuve l'aide que l'Etat apporte à ces systèmes et espère que des solutions encore plus efficaces seront trouvées par la mise en place des futurs fonds de solidarité-logement.

Votre commission insiste sur la nécessité de développer la coopération aux niveaux local et départemental afin de proposer des réponses appropriées aux problèmes posés par le logement des personnes les plus démunies.

En effet, si l'aide de l'Etat est indispensable du point de vue financier, l'efficacité de celle-ci sera conditionnée par la capacité des partenaires locaux à analyser les besoins et à mettre en oeuvre les solutions appropriées.

II. EVOLUTION GLOBALE DES AIDES A LA PERSONNE

Au-delà des dispositions spécifiques pour les personnes défavorisées, votre commission entend faire le point de l'évolution de l'ensemble des aides à la personne.

Votre commission se félicite des progrès accomplis pour le "bouclage" des aides à la personne.

A. LA MONTEE EN PUISSANCE DE L'APL

Votre commission approuve l'extension de l'APL à une partie des locataires du parc HLM ancien non réhabilité.

Ainsi 250 000 ménages supplémentaires peuvent bénéficier de cette allocation ; cette mesure paraît opportune.

Actuellement l'ensemble des bénéficiaires de l'APL représente 4,2 millions de ménages parmi lesquels 20 % ont un revenu moyen de l'ordre de 1,2 SMIC. Quant aux financements en jeu, le tableau ci-après récapitule l'origine des crédits affectés à l'APL.

	1989 (1) milliards de francs	1990 (1) milliards de francs
FNPF (2)	12 250	15 088
BAPSA (3)	465	610
FNAL (4)	1 441	2 406
Contribution budgétaire	13 130	13 333
TOTAL	27 286	31 437

Source : Ministère chargé du logement

(1) Prévisions

(2) Fonds national des prestations familiales

(3) Budget annexe des prestations sociales agricoles

(4) Fonds national de l'allocation de logement

On relève que la progression la plus forte intéresse le fonds national des prestations familiales et que la contribution budgétaire pour 1990 atteindra 13,3 milliards de francs.

Votre commission souligne les progrès considérables accomplis dans l'application de l'APL, puisque selon un bilan arrêté au 30 juin 1980, le nombre des bénéficiaires s'élevait à 164 000, au lieu de 1,9 million au 30 juin 1988 et que les prestations versées représentaient alors 1,3 milliard de francs au 30 juin 1980 contre 12,3 milliards au 30 juin 1989.

Cependant, deux problèmes suscitent des réserves de votre commission : d'une part, le forfait-ascenseur dont le mode de calcul laisse une charge trop importante à certaines familles, d'autre part l'A.P.L. locative en zone III ne semble pas être suffisamment réévaluée, ce qui rend difficile l'accès au logement social pour une partie très importante de notre territoire.

B. ALLOCATION DE LOGEMENT

Votre commission approuve l'élargissement des conditions d'attribution de l'allocation de logement à caractère social, celle-ci étant désormais accessible notamment aux occupants de foyers de jeunes travailleurs et aux bénéficiaires de l'allocation d'insertion.

Votre commission relève en outre que les barèmes de l'allocation de logement applicables en métropole ont été étendus dans les départements d'outre-mer.

Le projet de budget pour 1990 prévoit un crédit de 7,3 milliards de francs comme contribution de l'Etat au financement de l'allocation de logement à caractère social.

Globalement le pouvoir d'achat des aides à la personne est maintenu, votre commission considère cette évolution comme très positive.

III. DES INTERROGATIONS SUR L'ACCESSION A LA PROPRIETE

Le projet de budget pour 1990 constitue une nouvelle étape dans l'évolution de l'aide de l'Etat pour l'accession à la propriété, après la remise en ordre opérée en 1988.

A. LE POIDS DU REAMENAGEMENT DES PAP

Dans le projet de budget qui vous est soumis, 800 millions de francs d'autorisations de programme et de crédits de paiement sont proposés pour poursuivre l'opération de réaménagement des PAP décidée en septembre 1988.

Votre commission rappellera brièvement les points saillants de cette opération.

En effet, les PAP contractés entre le 1er janvier 1981 et le 31 janvier 1985 avaient été souscrits dans des conditions telles que les emprunteurs se trouvaient excessivement endettés au regard de leur capacité contributive, compte tenu de l'évolution économique.

Le Gouvernement avait donc alors décidé de réviser les modalités de remboursement de ces PAP dont la progressivité annuelle a alors été fixée à 2,75 % au lieu de 3,5 % ou 4 % selon les contrats initiaux et ce, jusqu'au terme normal des prêts, sans allongement de la durée d'amortissement.

Cette mesure était indispensable pour assurer le maintien dans les lieux de familles à revenus modestes, dont la situation économique était gravement perturbée.

Le coût de cette mesure qui s'élève à 24 milliards de francs est réparti sur quinze ans, ce qui justifie l'inscription dans le présent projet de budget du crédit précité.

Par ailleurs, il convient de rappeler que dans le cadre de cette opération de réaménagement une amodiation de l'attribution de l'APL est mise en oeuvre pour les accédants ayant souscrit un PAP entre le 1er juillet 1981 et le 31 décembre 1984, qui doivent supporter des remboursements dépassant 33 % de leurs revenus.

Votre commission avait approuvé, lors du précédent budget, cette nécessaire opération d'assainissement à défaut de laquelle un grand nombre de familles accédantes n'auraient pu poursuivre les opérations engagées.

B. LES NOUVEAUX PAP

Le constat des difficultés évoquées ci-dessus a conduit le Gouvernement à engager une réflexion sur l'accession sociale à la propriété en vue d'une éventuelle réforme d'ensemble. C'est ainsi que M. Jean-Michel Bloch-Lainé a été chargé d'une mission tendant à évaluer l'efficacité des aides publiques et à proposer des mesures de nature à assurer la solvabilité des accédants tout en conciliant l'évolution des coûts financiers pour l'Etat avec la politique globale de maîtrise des dépenses publiques.

Au terme de ces travaux, des réformes limitées ont été décidées par le Gouvernement. Elles visent :

- a) à relever la quotité du prêt aidé
- b) à relever le plafond des ressources ouvrant droit à ce prêt.

Pour le présent, votre commission approuve ces modifications des conditions d'attribution des prêts aidés pour l'accession à la propriété.

Dans le cadre du projet de budget pour 1990, 2,4 milliards de francs sont prévus en autorisations de programme et 8,4 milliards de francs en crédits de paiement ; ce qui correspond à 50 000 PAP.

Ceci constitue une augmentation en apparence importante, mais il faut rappeler qu'aucune autorisation de programme n'avait été inscrite pour les PAP dans la loi de finances pour 1989, au motif qu'une réforme serait engagée à brève échéance, et au cours du présent exercice les opérations d'accession n'ont bénéficié que de crédits reportés de l'exercice antérieur.

Votre commission considère donc que, sur ce point, le projet de budget pour 1990 ne constitue pas encore une remise à

niveau des crédits de l'accession aidée, qui ne pourrait être atteinte qu'avec un programme de 55.000 PAP..

C. QUEL AVENIR POUR L'ACCESSION ?

Les difficultés des emprunteurs des PAP progressifs à taux fixe de la période 1981-1985, la précarisation d'une partie de la population, ont favorisé un regain de la demande pour le locatif au détriment de l'accession, faisant peser sur le secteur locatif social une demande parfois difficile à satisfaire.

Votre commission considère que l'accession aidée doit conserver une part importante pour répondre à la demande de logement social.

En effet, le logement en accession est complémentaire du locatif social, car il permet aux familles une plus grande liberté de choix.

D'autre part, en termes financiers, il convient de souligner que l'accession aidée implique un taux d'effort plus important de la part des ménages et donc indirectement un coût moindre pour la collectivité.

La nécessité de maîtriser l'évolution des dépenses publiques doit donc normalement conduire l'Etat à maintenir un volume appréciable d'opérations d'accession aidée afin d'alléger le poids du secteur locatif social.

Votre commission estime qu'une nouvelle réflexion doit être engagée en ce domaine et que des choix clairs doivent être énoncés. Cette réflexion devra englober un réexamen des droits de mutation qui grèvent l'accession aidée et en outre engendrent -à leur niveau actuel- une distorsion par rapport à nos partenaires européens.

IV. LE SECTEUR LOCATIF SOCIAL

A. UNE DEMANDE SOUTENUE

La demande de logements neufs dans le secteur locatif est importante. Malgré un certain ralentissement au cours des dernières années, les tendances lourdes demeurent, en particulier la décohabitation, le changement des structures familiales (divorce, séparation), la mobilité géographique pour motif professionnel.

A ces motifs de comportement s'ajoute le vieillissement de l'habitat lié à l'usure normale des bâtiments. Cette dernière évolution est ralentie du fait de la politique d'amélioration engagée depuis quelques années.

Globalement, pour l'avenir on estime que les besoins en logements neufs sont de l'ordre de 350.000 par an pour le présent, 340.000 par an pour la période 1990-1992 et 304.000 par an pour la période 1993-1995.

Face à cette demande, il convient de situer l'évolution de la construction neuve dans le secteur locatif social.

B. EVOLUTION DE L'OFFRE DE LOGEMENTS LOCATIFS

Le tableau qui suit retrace le nombre de logements mis en chantier annuellement de 1985 à 1988 pour le patrimoine social.

	1985	1986	1987	1988
MISE EN CHANTIER				
PLA	65 000	60 000	54 000	54 000
PAP	93 000	86 000	78 000	60 000
TOTAL DES LOGEMENTS	295 000	295 000	310 000	327 000

On relève une relative stagnation au regard des besoins de la population. Cette inadaptation est d'autant plus flagrante que les modalités actuelles d'attribution des logements dans le secteur locatif social ne contribuent pas suffisamment à une bonne adaptation entre l'offre et la demande.

Conscient de ces problèmes, le Gouvernement a confié à M. François Geindre le soin d'analyser ces difficultés et de formuler des propositions pour rendre plus dynamiques les mécanismes d'attribution des logements sociaux locatifs.

Votre commission a notamment relevé que M. Geindre propose de mieux organiser la sortie du parc social locatif pour les ménages dont les revenus deviennent supérieurs au plafond de ressources et de développer des procédures plus dynamiques entre les services préfectoraux, les collectivités locales et les organismes d'H.L.M.

Dans le projet de budget pour 1990 le Gouvernement a proposé 4,8 milliards de francs en autorisations de programme et 5,9 milliards de francs en crédits de paiement pour la ligne fongible, destinée à financer les PLA, les PALULOS et la surcharge foncière. Le contingent de P.L.A. a été porté à 75 000 lors du débat à l'Assemblée nationale.

Cet effort est appréciable et votre commission attire l'attention du Gouvernement sur les modalités d'utilisation de ces crédits. En effet, elle a relevé, au cours du présent exercice, de nombreux retards dans la mise en place effective des crédits dans les départements, ce qui gêne considérablement l'engagement de nouveaux programmes de construction.

En ce qui concerne l'amélioration des logements locatifs sociaux, votre commission se félicite de l'efficacité du système mis en oeuvre et approuve la convention conclue entre le ministère chargé du logement et l'Union des H.L.M. pour achever la réhabilitation du parc d'ici 1995. Ce programme vise un million de logements H.L.M.

Le tableau ci-joint récapitule les crédits consacrés à la PALULOS au cours des quatre exercices passés.

**CONSOMMATION DES CREDITS PALULOS
1985-1988**

ANNEES	CONSOMMATION DES CREDITS EN MF	NOMBR? DE LOGEMENTS CONCERNES (HORS PETITS TRAVAUX)	PRIME MOYENNE PAR INTERVENTION
1985	986,8 (1) + 1 284,9 (FSGT)	83 123 + 107 696 (FSGT)	(budget) 11 872 F (FSGT) 11 482 F
1986	420,8 + 1 412 (FSGT)	53 946 + 132 249 (FSGT)	(budget) 7 800 F (FSGT) 9 578 F
1987	1 266,7 + 204 (FSGT)	124 171 + 19 869 (FSGT)	(budget) 10 201 F (FSGT) 8 950 F
1988	1 805 (2)	170 028	10 060 F

Source : Ministère chargé du logement

(1) Y compris "petits travaux"

(2) Dotation "fongible" PLA + PALULOS à partir de 1988. Ce chiffre représente le constat des décisions PALULOS prises par les DDE

Pour ces opérations d'amélioration, votre commission insiste sur l'intérêt de mettre en place des procédures de consultation des locataires avant d'engager des opérations de réhabilitation lourde.

En effet, pour conserver la vocation sociale de ces logements, et en particulier que les loyers de sortie de réhabilitation soient compatibles avec les ressources des occupants, il convient de recueillir l'opinion des intéressés qui, souvent, se voient imposer des travaux importants dont ils ne perçoivent pas l'utilité et qui engendrent ultérieurement une hausse importante des loyers.

En ce qui concerne les financements prévus pour 1990, votre commission demande au Gouvernement de préciser les modalités d'alimentation du fonds de concours de 900 millions de francs inscrit dans le projet de budget.

En effet, selon certaines informations, ce fonds devrait être alimenté par les produits financiers de la trésorerie des organismes d'H.L.M., ceux-ci étant contraints de déposer leur

trésorerie sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne. Votre commission estime qu'il s'agirait là d'une procédure en trompe-l'oeil, contraire aux engagements pris par le Président de la République en faveur du logement social et qu'une telle mesure serait de nature à démobiliser les responsables d'organismes H.L.M. qui depuis quelques années ont engagé un effort pour améliorer la gestion de ces derniers.

C. DES EQUILIBRES FINANCIERS MENACES A TERME ?

Le réaménagement de la dette au titre des P.L.A., engagé parallèlement aux opérations concernant les P.A.P., a contribué à améliorer la situation financière des organismes d'H.L.M.

En ce qui concerne les ressources tirées des loyers, conformément aux recommandations gouvernementales pour les logements non conventionnés, les hausses sont plafonnées à 10 % par semestre dans le cadre des minima et des maxima définis par l'autorité administrative ; pour les logements conventionnés les hausses sont limitées à 10 % par semestre et au maximum 20 % par an et ce dans la limite du loyer plafond fixé par la convention et révisé annuellement.

La politique des accords-cadres entre organismes d'H.L.M. et préfets engagée en 1988 se poursuit et l'on considère que le conventionnement de l'ensemble des logements du parc H.L.M. devra être achevé d'ici trois ans au plus tard.

Les dispositifs d'aide aux familles évoqués dans le I ci-dessus, tout en sauvegardant la vocation sociale des organismes, permettent, dans la majorité des cas, de préserver l'équilibre financier des bailleurs en garantissant le recouvrement de leurs créances.

Par ailleurs, votre commission insiste sur la nécessité de développer l'entretien des logements H.L.M. et ce prioritairement grâce aux ressources propres des organismes propriétaires.

Indépendamment des problèmes immédiats et de l'examen du projet de loi de finances pour 1990, votre commission tient à attirer l'attention du Gouvernement sur les problèmes probables de financement du logement social dans les années à venir.

En effet, le système repose principalement sur les ressources issues du livret A. L'ouverture des frontières en 1993 et la mise sur le marché de nouveaux types de placements de l'épargne risque de perturber gravement les équilibres financiers actuels du logement social.

Votre commission s'inquiète de la disponibilité de la ressource à terme et estime indispensable que dès maintenant une réflexion soit engagée, afin d'évaluer plus précisément les risques encourus et de rechercher d'éventuelles solutions.

V. L'APPORT DU PARC PRIVE

Le ralentissement du rythme de construction de logements neufs et la pression croissante sur le parc H.L.M. qui en résulte conduisent à reconsidérer l'apport du parc privé pour satisfaire la demande de logement social.

Le projet de budget pour 1990 propose de poursuivre les actions déjà engagées pour l'amélioration et la réhabilitation du parc privé au profit des propriétaires occupants, des bailleurs ainsi que pour lutter contre l'insalubrité.

Globalement, pour 1990, 2,3 milliards de francs seront consacrés à des actions d'amélioration du parc privé.

Le tableau ci-après récapitule l'évolution des crédits affectés à ce parc depuis 1987 ainsi que les prévisions inscrites dans le projet de budget 1990.

	1987 (en MF)	1988 (en MF)	1989 (en MF)	1990 (en MF)
PAII	440	459	469	469
ANAII	1 400	1 900	1 900	1 700
RIII	112	112	103	125
OPAII	16	16	16	9
TOTAL.	1 968	2 487	2 478	2 303

Source : Ministère chargé du logement

La prime à l'amélioration de l'habitat réservée aux propriétaires occupants disposant de ressources modestes verra sa finalité sociale renforcée ; il est en effet prévu d'affecter prioritairement les crédits aux propriétaires occupants disposant de très faibles ressources pour exécuter des travaux de première nécessité.

Le Gouvernement entend promouvoir une plus grande sélectivité dans l'attribution des aides, le montant global des crédits inscrits au budget ne progressant pas en 1990 par rapport à l'exercice précédent.

Les aides, sous forme de réductions d'impôt pour les dépenses de grosses réparations engagées par les propriétaires occupants qui, normalement, devaient être supprimées à la fin de 1989, seront maintenues jusqu'au 31 décembre 1992.

Selon ce système, les dépenses engagées sont déductibles à hauteur de 25 % de l'impôt sur le revenu, dans la limite d'un plafond établi à 8.000 Francs pour un célibataire, 16.000 Francs pour un couple marié, majoré de 2.000 Francs par personne à charge. Il faut relever que les dépenses de grosses réparations destinées à économiser l'énergie ouvrent droit à la réduction de l'impôt précité.

Votre commission s'étonne de la diminution de la dotation de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, le projet de budget présenté par le Gouvernement proposant une subvention d'investissement de 1,7 milliard de francs en autorisations de programme et 1,8 milliard de francs en crédits de paiement.

Votre commission considère en effet que les moyens de l'ANAH doivent être maintenus, car une plus forte modulation dans l'attribution des aides ne peut pallier les effets d'une réduction notable des dotations budgétaires.

Au surplus, votre commission insiste sur le fait que la nouvelle modulation que le Gouvernement entend mettre en oeuvre repose sur un pari ; le Gouvernement estime qu'une baisse du taux moyen de subvention n'aura pas d'effet négatif sur le volume physique des opérations réalisées, considérant ainsi que seuls les propriétaires bailleurs disposant de ressources très modestes sont freinés dans leur effort de rénovation, par le manque de moyens financiers.

Seul l'avenir permettra de se prononcer sur l'exactitude de cette hypothèse. En effet, certains propriétaires bailleurs qui, à partir de 1990, ne pourraient plus bénéficier de l'aide de l'ANAH, renonceront peut-être à engager des investissements de rénovation de leur patrimoine, sans la stimulation des crédits de l'ANAH.

Si cette nouvelle politique apparaît justifiée à première vue, on peut craindre qu'elle ait des effets négatifs sur le volume de l'offre de logements rénovés à caractère social. Aussi, votre commission estime-t-elle qu'il serait souhaitable au minimum de maintenir en 1990 le montant des crédits de l'exercice précédent en attendant les résultats des nouveaux critères de distribution des aides de l'ANAH.

Par ailleurs, votre commission regrette l'abaissement du taux de la déduction forfaitaire -de 15 % à 10 %- sur les loyers, car elle est de nature à décourager certains petits propriétaires qui seront probablement tentés de céder leur patrimoine de logements

anciens non rénovés à des sociétés immobilières, ce qui réduira d'autant l'offre de logements peu coûteux.

Votre rapporteur tient à souligner qu'à titre personnel, il est favorable à l'adoption des crédits du "logement social".

*

* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre commission des affaires sociales a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour le vote des crédits du logement social dans le projet de budget de 1990 adopté par l'Assemblée nationale.

ANNEXE

Glossaire des sigles

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