

N° 79

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 32

LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. Henri COLLARD

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Bardot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cahana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Lorident, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnault, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	9
I- PRÉSENTATION GÉNÉRALE	9
A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DU LOGEMENT POUR 1995	9
B. LES ACTIONS	10
II- ARTICLE 61 RATTACHÉ	14
CHAPITRE II : LA GESTION DES EXERCICES 1993 ET 1994	15
I- LA GESTION DE L'EXERCICE 1993	15
A. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU PRINTEMPS 1993	16
B. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DE FIN D'ANNÉE 1993	19
II- LA GESTION DE L'EXERCICE 1994	21
A. LE DÉCRET D'AVANCE DU 30 MARS	21
B. L'ARRÊTÉ D'ANNULATION DU 30 SEPTEMBRE	22
C. LES AUTRES MOUVEMENTS DE CRÉDIT	23
D. LES RATTACHEMENTS DE FONDS DE CONCOURS	25
CHAPITRE III : LE LOGEMENT ET LE TERRITOIRE	27
I- LA RÉPARTITION SPATIALE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT	27
A. LA DISTRIBUTION DES AIDES À LA PIERRE	27
B. LA RÉPARTITION DES AIDES À LA PERSONNE	33

II- LA QUESTION FONCIÈRE	34
A. LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DE LA QUESTION FONCIÈRE	35
B. LE RAPPORT ROSSI	39
CHAPITRE IV : LES AIDES À LA PROPRIÉTÉ	41
I- L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ	41
A. LE PRÊT D'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ (PAP)	42
B. LE PRÊT D'ACCESSION SOCIALE (PAS)	44
C. LE "1 %" LOGEMENT	47
D. L'ÉPARGNE-LOGEMENT	49
II- LA RÉHABILITATION AU PROFIT DES PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS	50
A. LA PRIME À L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT (PAH)	51
B. LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE (RHI)	53
CHAPITRE V : LE LOGEMENT LOCATIF	53
I- LE LOGEMENT SOCIAL	53
A. LA CONSTRUCTION DES LOGEMENTS SOCIAUX	53
B. LA RÉHABILITATION DES LOGEMENTS SOCIAUX	56
II- LE LOGEMENT LOCATIF PRIVÉ	61
CHAPITRE VI : LA DÉNATURATION DES AIDES À LA PERSONNE	63
I- LES RESSOURCES : LA PART CROISSANTE DE L'ÉTAT	63
A. LE TASSEMENT DE LA PART DES ENTREPRISES	64
B. L'AUGMENTATION DE LA PART DE L'ÉTAT AU DÉTRIMENT DES AIDES À LA PIERRE	64
II- LES EMPLOIS : DES AIDES DE MOINS EN MOINS PERTINENTES ...	66
A. LE "BOUCLAGE" S'EST TRADUIT PAR L'ACCÈS AUX AIDES D'UNE POPULATION QUI N'EN A PAS BESOIN	66
B. LES TENTATIVES D'ÉCONOMIE SE FONT AU DÉTRIMENT DE L'ACCESSION SOCIALE ET DU PLUS GRAND NOMBRE	67

CHAPITRE VII : LE MARCHÉ DU LOGEMENT : UNE REPRISE MENACÉE	71
I- LES MARCHÉS ÉTRANGERS	71
A. LES ETATS UNIS ET LE JAPON	71
B. L'EUROPE	72
II- LA SITUATION EN FRANCE	73
A. LES ASPECTS STRUCTURELS	75
B. LA CONJONCTURE EN 1994	76
C. LES PERSPECTIVES POUR 1995	80
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	85

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Première observation

Avec un budget globalement stable en 1995 par rapport à 1994, le Gouvernement ne reconduit pas l'effort exceptionnel engagé au printemps 1993 en faveur du logement. Les contraintes budgétaires ne permettent pas, à l'évidence, de le maintenir plus longtemps.

Au sein de ce budget, le contraste frappe entre la progression des dépenses d'intervention sociale et la réduction des dépenses en capital.

Le ministre du Logement se retrouve en effet dans l'étau formé d'un côté par le niveau élevé des taux d'intérêt des prêts au logement, et de l'autre, par l'inexorable progression des dépenses d'aides à la personne.

Depuis le début de l'année, les taux d'intérêt à long terme n'ont pas cessé de monter, rendant de plus en plus coûteuse la bonification de l'Etat sur les PAP que le Gouvernement a calés à un taux réduit (6,60 % sur 15 ans). Il faut sur ce point rendre hommage à la clairvoyance du ministre, qui avait annoncé que ces taux ne pourraient plus baisser.

Dans le même temps, la progression du chômage et des difficultés économiques a empêché que se tarisse le flux de demandes d'aides personnelles, dont la progression devient véritablement catastrophique.

La maîtrise des dépenses du logement est de plus en plus difficile, le ministère devant renoncer à son action en faveur de la construction et du marché pour faire face à ses obligations d'aide sociale.

Un rééquilibrage entre les aides à pierre et les aides à la personne s'avère plus que jamais nécessaire.

Deuxième observation

Il serait injuste de prétendre que le Gouvernement ne fait pas d'effort pour tenter de contrôler ces évolutions. Les 3 milliards de francs de révisions des services votés, qui indiquent de façon quelque peu effrayante l'ampleur de l'évolution tendancielle des dépenses d'aides personnelles, en témoignent.

Cependant, pour louable que soit cet effort, il n'a pas la même pertinence que celui qui fut tenté lors du dernier exercice, et qui consistait à ne plus faire bénéficier les étudiants des familles aisées de l'allocation de logement sociale.

La méthode retenue pour cette économie était la bonne : cibler une population abusivement couverte par une aide personnelle, et l'en retrancher.

La méthode retenue cette fois-ci est moins pertinente, au moins sur trois points :

- elle consiste à restreindre les conditions générales de versement des aides, soit sur le barème, soit sur le versement de l'API, ce qui frappe toute la population éligible sans discrimination ;

- le milliard de francs versés par le 1 % logement n'est pas reconductible ;

- quant aux 500 millions de francs économisés grâce aux contrôles, on ne sait trop qu'en penser. Ou bien, il est possible de les économiser, et la mauvaise gestion des aides serait démontrée, ou bien l'économie projetée est volontariste, et ne pourra être obtenue.

Il est temps de s'attaquer à nouveau de façon plus ciblée aux droits à aide personnelle qui sont objectivement superflus.

Troisième observation

La participation des entreprises à l'effort de construction (le 1 % logement), qui intervient pour près de 10 % de l'effort national annuel pour le logement, a pris une part remarquable au financement de la reprise. Elle a en effet déboursé 2 milliards de francs de prêts à taux réduit, en complément des PAP et des PAS accordés aux ménages de septembre 1993 à septembre 1994.

En récompense de ce service, le 1 % logement est à nouveau menacé dans son existence, alors qu'il s'agit incontestablement d'une des dépenses les plus efficaces en faveur du logement, et une des moins coûteuses puisqu'elle est souvent effectuée sous forme de prêts.

Le "1 % logement" contribuera en 1995 pour 1 milliard de francs à l'équilibre financier du FNAL.

Là encore, votre rapporteur invite le Gouvernement à se pencher sur l'indispensable réforme des aides à la personne, plutôt qu'à leur sacrifier progressivement les autres formes de financement du logement.

Quatrième observation

L'examen du budget du logement ne peut être détaché de l'amélioration des dispositifs fiscaux en sa faveur, contenus dans la première (deux articles) et dans la seconde partie (deux articles) du présent projet de loi de finances.

Ces mesures fiscales ont pour dénominateur commun de favoriser l'amélioration et la réhabilitation du parc immobilier existant, ce qui est sans doute la voie la plus porteuse d'avenir pour le bâtiment dans ce secteur. Compte tenu de l'arrivée à maturité d'une grande partie de ce parc, et alors que pour des raisons démographiques, les besoins en constructions nouvelles vont décliner, le volume de travaux sur l'ancien est appelé à prendre une place prépondérante à moyen terme.

Trois des quatre mesures proposées intéressent la restauration du parc locatif privé : élèvement à 70.000 francs du plafond d'imputation du déficit foncier sur le revenu global, bénéfice du régime "Quilès Méhaignerie" ou exonération d'impôt sur le revenu foncier pour toute transformation de local vacant en logement locatif. La quatrième mesure intéresse les propriétaires occupants, et permettra d'augmenter leur capacité de rénovation de leurs logements.

Votre rapporteur observe avec satisfaction que le Gouvernement met en oeuvre progressivement la proposition de loi qu'il avait désignée au printemps 1993, et qui prévoyait notamment le relèvement du plafond des dépenses de grosses réparations.

Il convient également de souligner les initiatives prises par le Gouvernement en matière de reconversion du parc excédentaire de bureaux, qui pourraient intéresser au moins 400 000 m² en Ile-de-France. Il est en effet indispensable de résorber cet excédent, qui tire vers le haut les prix des logements et provoque paradoxalement une certaine pénurie foncière. Il est heureux de voir que le Gouvernement s'est rallié à des idées qui paraissaient irréalistes, il y a seulement un an.

Une réserve doit cependant être émise par votre rapporteur sur ces dispositions fiscales : il s'agit pour l'essentiel toujours de mesures de relance conjoncturelle, et la réforme en profondeur de la fiscalité du logement se fait toujours attendre. La déduction forfaitaire sur les revenus fonciers reste à un niveau ridicule (10 %), et les ménages demeurent lourdement frappés sur la détention de leurs biens immobiliers quand leur valeurs mobilières sont quasiment exonérées.

Cinquième observation

Votre rapporteur se doit de mettre en évidence les limites de ce budget d'après relance. Mais cela ne doit pas masquer l'essentiel : le plan de relance du marché du logement mis en oeuvre depuis le printemps 1993 a réussi. Il faut en rendre hommage au ministre du Logement.

Comme votre rapporteur en faisait le pari lors du précédent exercice, le point bas de la récession a été atteint au cours de l'année 1993.

Dans les six premiers mois de 1994, il y eut 153 600 mises en chantier, 23 % de plus que dans la même période de 1993. Si la pente actuelle se confirme, 290 000 logements seront construits cette année (contre 256 500 en 1993). La reprise de la maison individuelle indique la place prise par le nouveau PAP dans ce processus.

Les transactions dans l'ancien ont également repris vigoureusement et les prix se sont stabilisés.

Menacée par la hausse des taux d'intérêt, cette reprise attend d'être relayée en 1995 par le retour au premier plan de l'initiative privée. Le marché du logement doit pouvoir fonctionner grâce à elle, sans le secours permanent et très coûteux des fonds publics. C'est ce que ce projet de budget tentera de démontrer en 1995.

CHAPITRE PREMIER

PRESENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

I - PRESENTATION GENERALE

A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DU LOGEMENT POUR 1995

Les crédits demandés pour le ministère du Logement atteignent, pour 1995 (dépenses ordinaires et crédits de paiement), 39,2 milliards de francs, soit une quasi-stabilité (+ 0,1 %) par rapport au budget voté de 1994.

Nature des crédits (en millions de francs)	Budget voté de 1994	Loi de finances initiale 1995	LF1 1995/ LF1 1994
Dépenses ordinaires	25.723,8	26.564,5	+ 3,3 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	13.471,1	12.658,2	- 6,0 %
Total	39.194,9	39.222,7	+ 0,1 %

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires, qui représentent 67,8 % des crédits du Logement (contre 65,6 % en 1994) continuent d'augmenter sensiblement (+ 3,3 %).

Les interventions constituent l'essentiel de ces dépenses (26.533,8 millions de francs), les moyens de fonctionnement du budget du Logement étant assurés par la section urbanisme et services communs du ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme.

2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital (CP) représentent 12,7 milliards de francs, soit une nette régression (- 6,3 %) par rapport à la loi de finances pour 1994. Par rapport au plan de relance formalisé par la loi de finances rectificative du printemps 1993, la réduction est de 2,5 milliards de francs.

La quasi-totalité de ces dépenses (12,6 milliards de francs, soit 99,2 %) est constituée de subventions d'investissement, dont l'évolution explique à elle seule celle des dépenses en capital.

B. LES ACTIONS

Le budget du ministère du Logement se divise en deux actions d'ampleur très différente : "habitat et construction" et "recherche et actions spécifiques".

Action	Crédits demandés 1995 (en millions de francs)	Variation sur 1994 (LFR)
I - Dépenses ordinaires et crédits de paiement		
Habitat et construction	39.054,2	+ 0,1 %
Recherche et actions spécifiques	164,5	- 0,1 %
Total I	39.222,7	+ 0,1 %
II - Autorisations de programme		
Habitat et construction	12.696,0	- 9,4 %
Recherche et actions spécifiques	53,3	+ 6,0 %
Total II	12.749,3	- 9,4 %

1. La construction et l'habitat

La stabilité d'ensemble de l'intervention budgétaire en faveur du logement masque deux évolutions de sens contraire.

Malgré un effort volontariste d'économie, la contribution de l'Etat aux aides à la personne continue inexorablement de progresser.

Les aides à la pierre, qui permettent les investissements dans la construction, en pâtissent : elles régressent à un niveau inférieur de 500 millions de francs au budget initial de 1993, ce qui témoigne de la fin des mesures budgétaires de relance.

a) Les aides à la personne

La contribution de l'Etat au financement des aides à la personne (aide personnalisée au logement et allocation de logement sociale) progresse de 810 millions de francs, ce qui recouvre deux évolutions de sens inverse :

La prise en compte de l'évolution tendancielle des prestations, avant actualisation du barème, impose à l'Etat d'augmenter le montant de sa contribution au Fonds national de l'habitation et au Fonds national d'aide au logement de 3,8 milliards de francs, malgré l'amélioration attendue de la situation économique.

Un nouvel effort de "révisions des services votés", de 3 milliards de francs, est tenté en 1995. Il succède à l'échec de celui de 1994 qui devait être de 1,7 milliard de francs et s'est réduit à 0,7 milliard de francs après le renoncement à la réforme de l'allocation de logement sociale des étudiants.

Cet effort d'économie s'articule en quatre points :

- 1,18 milliard d'économies réalisées grâce à une revalorisation restrictive des barèmes le 1er juillet 1994 et le 1er juillet 1995 (après la non-revalorisation du 1er juillet 1993) ;

- 320 millions de francs d'économies obtenus par la réforme des modalités de versement des aides personnelles proposée à l'article 61 rattaché au présent budget ;

- 1 milliard de francs de débudgétisation temporaire grâce à la contribution exceptionnelle de la trésorerie du 1 % logement ;

- 500 millions de francs escomptés d'un renforcement des contrôles des allocataires.

Les aides à la personne sont divisées en deux parties :

- la contribution de l'Etat au Fonds national de l'habitation qui verse l'aide personnalisée au logement augmente modérément (+ 2,7 % à 13,7 milliards de francs) ;

- la contribution de l'Etat au Fonds national d'aide au logement, qui verse l'allocation de logement sociale, progresse plus fortement (+ 3,8 % à 12,4 milliards de francs).

b) Les aides à la pierre

Les crédits de paiement affectés aux aides à la pierre (chapitre 65-48) subissent une nette réduction (-2,8 %, soit 300 millions de francs).

Les prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) restent stables en crédits de paiement (à 2,4 milliards de francs), mais diminuent très sensiblement en autorisations de programme (20,9 %, soit 462 millions de francs), après une hausse de 900 millions de francs en LFI 94 par rapport à 93. Ces sommes devraient néanmoins permettre de financer 50 000 PAP, soit 5 000 de moins qu'en 1994 (5 000 PAP avaient été reportés de 1993 à 1994).

- La ligne fongible prêts locatifs aidés - primes à l'amélioration des logements à usage locatif et social (PLA - PALULOS), destinée à la construction et à la réhabilitation des HLM (chapitre 65-48/10) est diminuée de 12,7 % (800 millions de francs) en crédits de paiement, et de 9,5 % en autorisations de programme (570 millions de francs).

Le Gouvernement prévoit de financer ainsi 85 000 PLA (dont 20 000 prêts d'insertion) contre respectivement 90 000 et 10 000 en 1994.

La réduction sur les PALULOS est plus spectaculaire encore, puisqu'elles passent de 200 000 en 1994 à 100 000 en 1995.

L'ensemble de la ligne fongible sera abondée en Ile-de-France par une dotation de 510 millions de francs en provenance du compte d'affectation spéciale "Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France" (FARIF).

Le Gouvernement interrompt ainsi très nettement l'effort particulier déployé sur le logement social au 2ème semestre 1993 et en 1994. Les dotations de l'Etat à ce titre diminuent de plus d'un milliard de francs au total.

Ceci traduit la volonté du Gouvernement de limiter l'intervention de l'Etat dans le logement locatif et, plus encore, celle du ministre du Logement de faire relayer par les organismes HLM les dépenses de réhabilitation prises en charge par l'Etat.

• La subvention à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) est maintenue au niveau élevé atteint en loi de finances rectificative du printemps 1993. Cependant, les crédits de l'ANAH s'étaient élevés à 2,6 milliards de francs en 1994, après déblocage de 300 millions de francs sur une autorisation de programme antérieure. Les crédits des primes à l'amélioration de l'habitat (PAH) destinées aux propriétaires occupants sont également maintenus à 600 millions de francs.

La ligne budgétaire unique, destinée aux DOM, est abondée de 100 millions de francs en autorisations de programme (qui s'élèvent à près de 1,2 milliard de francs). Elle est en revanche à nouveau fortement réduite en crédits de paiement (- 18,2 % à 619 millions de francs).

• Le chapitre relatif au réaménagement des PAP contractés à fort taux d'intérêt dans la période 1981-1985 est doté de 1 milliard de francs. En revanche, aucune dotation nouvelle n'est prévue pour le fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS) dont les crédits n'ont pas été consommés.

2. La recherche et les actions spécifiques

Cette action recouvre principalement les subventions au Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) :

- une subvention de fonctionnement de 107,4 millions de francs (- 1 %) ;

- des subventions d'équipement pour un montant de 26 millions de francs (+ 7 %).

II - ARTICLE 61 RATTACHE

L'article 61 rattaché au budget du logement constitue une modification des conditions de versement des aides personnelles au logement dans le but de réaliser sur ces aides une économie, estimée à 320 millions de francs par an.

Cette mesure consiste à appliquer deux restrictions au versement de ces aides :

- par un alignement des conditions de versement de l'aide personnalisée au logement (APL) sur celles de l'allocation de logement (AL), ce qui occasionne notamment un délai de carence d'un mois ;

- par une limitation à deux mois des rappels de droits constitués antérieurement sur l'ensemble des aides (les rappels rétroagissaient jusqu'à l'origine de la constitution des droits dans la limite de deux ans).

Votre rapporteur admet la nécessité d'économies sur les aides à la personne, et cette mesure en est une. Cependant, il invite le Gouvernement à continuer d'explorer les voies d'un meilleur ciblage de ces aides, plutôt que de choisir des restrictions générales qui pèsent aussi sur ceux qui en ont le plus besoin, et leur font courir un risque de soivabilité.

CHAPITRE II

LA GESTION DES EXERCICES 1993 ET 1994

L'année 1993 a connu d'importants bouleversements en gestion des crédits initialement votés, qui se sont traduits par de substantiels collectifs budgétaires.

L'année 1994 est moins heurtée, mais la gestion du budget du logement reste sous la pression des crédits d'aide personnelle, sur lesquels le Gouvernement n'a aucune prise puisqu'ils correspondent à des droits.

I - LA GESTION DE L'EXERCICE 1993 (1)

L'exercice 1993 a connu une très forte dérive, liée pour une part au plan de relance du Gouvernement, mais plus encore aux difficultés de contenir l'augmentation des aides à la personne.

Les mouvements de crédits les plus importants sont retracés dans les deux lois de finances rectificatives de l'exercice.

1. En 1993, les crédits du logement étaient regroupés en une section commune du ministère de l'Équipement avec ceux de l'Urbanisme et des Services communs.

A. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU PRINTEMPS 1993

1. Les ouvertures de crédits

Elles s'élevèrent à 6,2 milliards de francs et s'imputèrent sur un tout petit nombre de chapitres relatifs aux aides à la personne et aux aides à la pierre.

a) Les aides à la personne

Une majoration de 3,2 milliards de francs est intervenue sur le chapitre 46-40 *"Contribution de l'Etat au financement des aides à la personne"*, ce qui représentait une progression très importante (+ 15,5 %) de la dotation initialement fixée à 20,6 milliards de francs.

L'intégralité de cette dotation supplémentaire a été affectée aux ressources du Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui distribue l'allocation de logement. La croissance particulièrement rapide du nombre des étudiants potentiellement bénéficiaires de l'allocation logement expliquait déjà, pour les trois-quarts, ce surcroît de dépense.

b) Les aides à la pierre

Sur près de 3 milliards de francs d'aides supplémentaires à la pierre, venant s'inscrire dans le cadre du plan de relance du logement et du bâtiment, 2,9 milliards de francs furent ouverts en autorisations de programme et crédits de paiement sur le chapitre 65-48 *"Construction et amélioration de l'habitat"*:

- 20.000 prêts aidés d'accession à la propriété (PAP) s'ajoutèrent à l'enveloppe de 35.000 prêts déjà budgétée dans la loi de finances pour 1993, ce qui portait à 55.000 le nombre des PAP prévus en 1993.

Parallèlement, le taux d'intérêt du PAP facturé aux ménages emprunteurs était fortement abaissé : de 8,97 % à 7,70 %. Le Gouvernement présentait cette baisse très sensible comme la conséquence exclusive de la majoration considérable de la subvention

budgetaire allouée à chaque prêt. Le montant moyen des bonifications versées par l'Etat était passée, en effet, de 38.000 francs environ (loi de finances initiale pour 1993) à 56.468 francs.

En réalité, comme votre commission des Finances l'annonçait déjà au printemps 1993, une telle majoration n'était pas nécessaire pour couvrir la seule baisse du taux d'intérêt des PAP, compte tenu de la rapide baisse des taux du marché obligataire intervenue à la même époque, et donc du coût des ressources du PAP.

Une annulation d'autorisations de programme de 1.450 millions de francs est donc intervenue par la suite, pour tenir compte de cette baisse du coût des ressources et d'une consommation de PAP très inférieure à ce qui était prévu (40.000 seulement).

- 11.000 prêts locatifs aidés (PLA) supplémentaires furent également dégagés. Ils sont venus s'ajouter aux 90.000 PLA octroyés par la Caisse des dépôts et consignations et 2.000 autres par le Crédit foncier de France pour des coûts budgétaires, respectivement, de 292 millions et 97 millions de francs, sur la base d'une subvention de l'Etat fixée à 48.600 francs par prêt.

Outre ces 8.000 prêts "ordinaires", furent accordés également 3.000 "PLA d'insertion" supplémentaires. Ceux-ci sont venus s'ajouter aux 10.000 logements déjà programmés à ce titre en loi de finances initiale pour 1993.

Le coût des PLA d'insertion adjoints dans le cadre du collectif du printemps 1993 fut de 127 millions de francs, ce qui portait à 516 millions de francs le coût budgétaire de l'ensemble du dispositif complémentaire de prêts locatifs aidés. Ainsi, l'incidence des mesures destinées à agir directement sur la construction neuve avait-elle atteint 2,3 milliards de francs⁽¹⁾.

- 100 millions de francs ont également été inscrits en autorisations de programme et en crédits de paiement sur la ligne "Construction et amélioration de l'habitat locatif social" en faveur des personnes sans domicile fixe.

- enfin, l'aide à l'amélioration de l'habitat fut substantiellement revalorisée. 200 millions de francs supplémentaires furent dégagés en autorisations de programme et crédits de paiement au titre de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) perçue par les propriétaires occupants. Cette majoration représentait une progression considérable, de 50 % de la dotation initiale.

1. PAP : 1.784 millions de francs + PLA 516 millions de francs = 2,3 milliards de francs.

Parallèlement, la subvention d'investissement de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) fut accrue d'un montant de 300 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement, ce qui portait la dotation à 2,3 milliards de francs. La revendication tenant en une meilleure adéquation des sommes allouées à l'ANAH et des ressources dégagées par la taxe additionnelle au droit de bail (TADB) était, à l'époque, correctement satisfaite ⁽¹⁾.

Enfin, outre la majoration de 2,9 milliards de francs des crédits d'aide à la pierre en métropole, 84 millions de francs supplémentaires furent inscrits en autorisations de programme et crédits de paiement sur la ligne budgétaire unique (LBU) qui reçoit l'ensemble des dotations au logement destinées aux départements d'outre-mer ainsi qu'aux collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon. Environ 500 logements venant en sus de la dotation initiale devaient ainsi être construits dans les DOM.

2. Les annulations de crédits

L'impact des annulations de crédits sur le solde des mouvements réalisés en début d'année ou à l'occasion du collectif fut minime.

L'opération de régulation budgétaire conduite au mois de février 1993 avait visé à geler 15 % des dépenses ordinaires hors dépenses de personnel, 10 % des autorisations de programme et 10 % des mesures nouvelles s'agissant des crédits de paiement ⁽²⁾.

De nombreux chapitres ont toutefois échappé à cette pérennisation du gel. Certains pour la totalité de leurs montants, notamment la plupart des lignes de financement du logement, à l'exception du chapitre 36-40 "Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat - Subvention de fonctionnement". S'agissant de ce chapitre, le gel n'a porté que sur les seules dépenses de fonctionnement, soit 19 millions de francs, dont 15 % ont été définitivement amputées par les deux arrêtés d'annulation des 3 février et 10 mai.

Au total, les crédits destinés au logement étaient donc majorés de 5,8 milliards de francs.

1. Le tome I des voies et moyens annexés au projet de loi de finances initiale pour 1993 prévoyait, en effet, un produit de 2,3 milliards de francs pour la TADB en 1992.

2. Le chapitre 65-49 "Reaménagement des PAP et contribution au FGAS" avait toutefois échappé à ce gel.

B. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DE FIN D'ANNÉE 1993

Malgré l'importante rectification intervenue au printemps, le Gouvernement fut amené à majorer à nouveau très sensiblement les crédits de cette section : 4,7 milliards de francs.

1. Les ouvertures de crédits

La quasi-totalité des mouvements affectant le budget de l'urbanisme, du logement et des services communs fut imputable à une seule ligne : le chapitre 46-41 "Contribution de l'Etat au financement des aides à la personne". Il bénéficiait d'une ouverture de 4,6 milliards de francs, qui est par ailleurs la principale majoration de crédits de la loi. Ces crédits étaient destinés au FNAL.

La dépense occasionnée par cette allocation n'est pas maîtrisable, car il s'agit d'un droit qui se constitue dès lors qu'une situation économique est constatée : elle est attribuée à l'ensemble des ménages français sous seule condition de ressources. L'Etat ne peut donc que prendre acte ex post de la dépense ainsi provoquée, ce qui est particulièrement dangereux. Le moins qu'on puisse dire est que cette dérive n'avait pas été anticipée lorsque les principes de la généralisation de cette allocation, conçus dans une période plus faste, ont été adoptés.

Les 4,6 milliards de contribution supplémentaire au FNAL, qui durent être constatés dans le second collectif, sont liés à trois ordres de facteurs contraires, mais d'un poids sensiblement différent :

① Une économie de 200 millions de francs était réalisée grâce à la non revalorisation du barème des aides à la personne au 1er juillet 1993. Cette non revalorisation a provoqué une légère baisse des plafonds de ressources donnant droit aux allocations en termes réels ;

② Une insuffisance de financement des aides au titre de l'exercice 1992, le collectif de fin d'année n'ayant pas abondé la ligne en tant que de besoin. Une prise en compte de 1,6 milliard de francs à ce titre avait du être faite lors de la loi de finances rectificative du printemps. Il fut encore nécessaire de financer 0,4 milliard de francs à ce titre ;

③ Une tendance à la croissance des aides de 4,4 milliards de francs, elle-même liée à quatre causes :

• **La première cause** est constituée des rappels de droits occasionnés par la généralisation de l'allocation de logement sociale, dont le plein effet a été constaté au 1er janvier 1993. Dans la loi de finances rectificative, 1,4 milliard de francs furent destinés à financer les rappels de prestation.

• **La seconde cause**, liée à la première, fut la très forte augmentation de la population éligible à cette aide, supérieure à 4 millions de personnes. Le coût lié à cette dégradation de la situation économique fut de 1,1 milliard de francs dans le collectif d'automne.

• **La troisième cause** fut la chute de la contribution des entreprises au FNAL. Or, l'État doit abonder cette contribution en tant que de besoin par une subvention d'équilibre. Ce déficit a coûté 0,5 milliard de francs.

• **La quatrième cause** est l'effet pervers d'un grave vice de conception de cette allocation, qui est son attribution pratiquement sans condition à une population de plus de 300.000 étudiants. Elle a coûté 1,2 milliard de francs dans la loi de finances rectificative.

Votre commission des Finances dut alors constater très amèrement qu'elle devait consentir, dans une période de grandes difficultés économiques et budgétaires, à une majoration de crédits qui constituait en partie un véritable détournement d'objectif des aides personnelles.

2. Les annulations de crédits

Il ne s'agissait pour l'essentiel que de l'annulation de 6,5 millions de francs de crédits de fonctionnement de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, qui faisait suite à une précédente annulation de 2,8 millions de francs lors du collectif de printemps. La subvention de fonctionnement de l'ANAH fut ainsi réduite de 31,4 %. Cette proportion pouvait être considérée comme élevée s'agissant de frais de fonctionnement, poste qui n'est pas, par définition, difficile à prévoir. Cette ponction était gagée par les produits financiers effectués par l'agence.

L'exercice 1993 a donc été marqué par la forte augmentation des crédits d'aide à la personne, les crédits d'aide à la pierre ne devant finalement, et malgré le plan de relance, qu'augmenter modérément grâce à la baisse du coût de bonification des PAP.

II - LA GESTION DE L'EXERCICE 1994

A l'heure de la rédaction de ce rapport, votre rapporteur constate que la gestion de l'exercice 1994 a été moins mouvementée. Il ne serait cependant pas étonné que le collectif de fin d'année se traduise par des majorations sensibles, toujours liées à la pression des aides à la personne ⁽¹⁾, mais aussi à la remontée des taux d'intérêt.

Cette remontée a en effet entraîné un gel dans la distribution des PAP au cours de l'été. Le coût de bonification d'un PAP est de 50.000 francs lorsque l'OAT qui sert de référence est à 6 %. Il est de 85.000 francs lorsque cette OAT est à 8,20 %. Compte tenu du faible taux des PAP (6,60 % sur 15 ans), ceux-ci sont très attractifs, et la demande est très forte. Aussi les crédits des PAP étaient-ils consommés aux deux tiers dès le début du mois de juillet. En termes physiques, la consommation des deux tiers de PAP (36.000) n'a été atteinte que fin août. Ils ont donc été gelés pour endiguer cette consommation. Le dégel a eu lieu en septembre, mais les crédits votés ne suffiront pas à financer les 55.000 PAP décidés, il s'en faudra de 6.500. Une ouverture de crédits sera nécessaire dans le collectif de fin d'année.

Jusqu'à l'intervention de cette prochaine loi de finances rectificative, la gestion 1994 aura essentiellement été ponctuée par le décret d'avance du 30 mars, l'arrêté d'annulation du 30 septembre et quelques autres mouvements.

A. LE DÉCRET D'AVANCE DU 30 MARS 1994

Le décret d'avance du 30 mars était gagé par un arrêté d'annulation du même jour. Ce dernier ne concernait que très marginalement le ministère du logement, avec une réduction de 5 % des crédits de communication et la traditionnelle annulation (de 2,6 millions de francs en l'occurrence) d'une partie de la subvention de fonctionnement de l'ANAH.

Les avances étaient plus substantielles, et portaient sur deux chapitres : les aides à la pierre (65-48) et le Fonds de solidarité pour le logement (FSL, 46-50).

1. Le collectif de fin d'année prévoirait 2,7 milliards de francs d'aides à la personne supplémentaires.

Au chapitre 65-48, 214 millions de francs ont été ouverts en autorisations de programme et 75 millions de francs en crédits de paiement. Les autorisations de programme étaient destinées à engager 5 000 PLA d'insertion, au sein d'un programme de 40 000. Le programme se composait, outre ces 5 000 unités, de 20 000 logements à prélever sur le parc HLM existant en faveur des personnes dont les ressources sont inférieures à 60 % des plafonds PLA ; 10 000 financés par la loi de finances initiale, et 5 000 financés par report de crédits de 1993.

Au chapitre 46-50, 20 millions de francs étaient ouverts. Les fonds de solidarité pour le logement sont financés à parité par l'Etat et les départements. 180 millions de francs avaient été ouverts à ce titre par le budget voté de 1994. Compte tenu de la croissance des besoins de cette ligne, destinée à assister les plus démunis en difficulté dans les départements, ceux-ci ont été amenés à dégager 20 millions de francs supplémentaires, que l'Etat a dû abonder, notamment pour accompagner le programme de mise en place de 40 000 logements d'insertion.

En marge de ces avances, votre rapporteur s'est intéressé à la manière dont les crédits des subventions d'investissement de l'ANAH avaient été majorés de 300 millions de francs, portant le budget de l'Agence, à ce titre à 2,6 milliards de francs pour 1993. En effet, ces crédits ne figuraient pas dans le décret d'avance. Les 300 millions de francs ont été prélevés sur le fonds de roulement de l'agence, sur demande du ministre, après décision de son conseil d'administration, pour faire face à la croissance de la demande. Il semble qu'ils restaient disponibles sur les autorisations de programme anciennes.

B. L'ARRÊTÉ D'ANNULATION DU 30 SEPTEMBRE

Pour la première fois depuis le début de l'exercice 1993, les crédits du logement ont subi une annulation sensible en cours d'exercice, intervenue le 30 septembre 1994.

Cette annulation, d'un montant de 721 millions de francs, portait essentiellement sur le chapitre 65-48, pour 700 millions de francs.

Il s'agit en fait d'une débudgétisation anticipée du financement de la Caisse de garantie du logement social (CGLS), gérée par la Caisse des dépôts et consignations.

La CGLS joue principalement deux rôles : elle gère l'encours des anciens prêts de la Caisse de prêts des HLM et finance les organismes de HLM en difficulté. Son financement est assuré par le remboursement des prêts aux HLM et par une subvention de l'Etat.

Compte tenu du profil de l'échéancier des prêts de la CPHLM, la CGLS devrait, progressivement d'ici quelques années, être en excédent de remboursements sur les dépenses. Elle a donc décidé en juin 1994 d'anticiper cette situation, à la demande du ministre du Budget, en empruntant 700 millions de francs à la Caisse des dépôts, ce qui a permis à l'Etat d'annuler le crédit correspondant. Elle a en quelque sorte escompté une partie de ses prêts pour faire la jonction entre sa période déficitaire et sa période excédentaire.

Votre rapporteur observe que l'Etat tend, dès qu'un crédit s'y prête, à transférer la somme correspondante de son budget vers son hors-bilan, dont le périmètre reste aujourd'hui à cerner.

C. LES AUTRES MOUVEMENTS DE CRÉDIT

L'arrêté du 18 février 1994 (JO du 22 février 1994) a porté répartition de crédits en provenance du chapitre 67-03 "Villes et zones défavorisées. - Interventions et réalisations d'équipements" du budget des charges communes au titre du plan de relance "Ville" sur les chapitres 65-44 et 65-48 du budget du logement pour les montants suivants :

- chapitre 65-44 article 90 : 40 MF en AP et 12 MF en CP
- chapitre 65-48 article 10 : 550 MF en AP et 197,50 MF en CP
- chapitre 65-48 article 70 : 50 MF en AP et 47,50 MF en CP

Ces crédits sont destinés à des opérations en faveur du logement dans les quartiers relevant de la politique de la ville. Les crédits inscrits sur le chapitre 65-44/90 sont réservés aux DOM. Les crédits inscrits sur l'article 10 du chapitre 65-48 servent à financer pour 500 millions de francs en AP la réhabilitation de logements locatifs sociaux à l'aide de la PALUIOS et pour 50 millions de francs en AP des opérations de démolitions et de changement d'usage.

L'arrêté du 11 mars 1994 (JO du 24 mars 1994) a porté répartition de crédits en provenance du chapitre 46-01 "Action d'insertion en faveur des bénéficiaires du revenu d'insertion dans les départements d'outre mer" au titre de la créance de proratisation du RMI sur le chapitre 65-44 article 90 à hauteur de 448,075 millions de francs en AP et CP.

En effet, la nécessité d'adapter les allocations du RMI au niveau des salaires des DOM a conduit à fixer le RMI à 80 % du barème métropole. La part non versée aux allocataires est ainsi reversée aux DOM sous forme de "créance de proratisation du RMI" pour financer des actions d'insertion parmi lesquelles le logement représente une forte part (environ 80 %).

L'arrêté du 20 juin 1994 (JO du 6 juillet 1994) a porté sur le report de crédits de paiement de 1993 sur 1994. Ces reports correspondent au solde des reports de CP de 1993 sur 1994. En effet, les reports de CP s'effectuent en deux phases :

- phase 1 : avances dites "des deux tiers" calculées sur la base des crédits de paiement non délégués au niveau de l'ordonnateur principal au cours de la gestion *n-1* ;

- phase 2 : reports définitifs sur la base non plus des crédits de paiement non délégués mais des crédits de paiement non consommés ou non mandatés avec annulation des avances des deux tiers. Cette phase correspond à l'arrêté du 20 juin qui porte reports des CP non consommés fin 1993 après annulation de l'avance des deux tiers.

Les reports de CP sur les chapitres 65-44/90 et 65-48 du budget du logement s'élèvent respectivement à 541 millions de francs et 1.112 millions de francs.

Enfin, la lettre du 16 mai du ministre du Budget prévoyait une mise en réserve sur certaines lignes du budget du Logement. Après discussion, quelques aménagements ont été apportés aux prévisions initiales, relatifs notamment à l'exonération de gel sur les lignes d'aides à la pierre.

En définitive, la mise en réserve de crédits au titre de la régulation budgétaire 1994 a été appliquée sur les chapitres et pour les montants qui figurent sur le tableau ci-après.

Régulation budgétaire pour 1994

(millions de francs)

	Base de la mise en réserve		Annulations du 30.03.1994		Crédits mis en réserve	
	AP	DO + CP	AP	DO + CP	AP	DO + CP
34-30/10		0,336		0,336		0,336
34-30/20		0,208		0,104		0,104
36-40/10		2,187		2,577		0
44-30/20		0,576		0		0,288
44-30/30		2,392		0		0
46-50/10		14,400		0		0
46-50/20		3,200		0		0
46-50/30		1,600		0		0
57-30/10	1,112	0,556	0	0	0	0
57-30/20	1,600	0,636	0	0	0	0
57-30/40	2,048	1,024	0	0	0	0
65-30/10	0,560	0,280	0	0	0,560	0,280
65-30/20	1,368	1,368	0	0	0,048	0,048
65-30/30	0,496	0,248	0	0	0,496	0,248
65-44/90	85,760	85,760	0	0	0	0
65-48/10	480,640	168,080	0	0	0	0
65-48/20	180,960	45,240	0	0	0	0
65-48/30	2,000	0,720	0	0	0	0
65-48/50	0	0	0	0	0	0
65-48/70	11,840	2,720	0	0	0	0
65-48/80	48,000	21,600	0	0	0	0
65-48/90	184,000	27,600	0	0	0	0
Total 65-48	907,440	265,960	0	0	0	0
65-50/10	16,000	16,000	0	0	20,000	20,000

(1) Base = 8 % des dotations en DO, AP et CP/MN inscrites en LFI 1994 hors réserve parlementaire.

D. LES RATTACHEMENTS DE FONDS DE CONCOURS

En 1993 et 1994, ils ont concerné les chapitres et articles suivants :

- le chapitre 57-30/10 : remboursement par la caisse de garantie du logement social des frais d'études de la cellule d'analyse financière ;

- et surtout le chapitre 65-48/10 : produit de la rémunération des fonds déposés à la Caisse des dépôts et consignations sur le livret A-HLM.

Les rattachements de fonds de concours en 1993 et 1994 (jusqu'au 31/08) sont les suivants :

(millions de francs)

	1993	1994
57-30/10	3,123	3,892
65-48/10	452,353	133,489

Depuis le 1er janvier 1994, les organismes HLM n'ont plus l'obligation de placer leur trésorerie sur le livret A-HLM. Le décret n° 93-1414 du 30 décembre 1993 (JO du 31/12/1993) a abrogé les articles 1, 2, 4 et 5 du décret n° 90-213 du 9 mars 1990, également dénommé "décret trésorerie". En compensation, les organismes HLM ont pris des engagements d'investissement des produits financiers ainsi libérés dans la réhabilitation de leur parc de logements.

CHAPITRE III

LE LOGEMENT ET LE TERRITOIRE

Votre rapporteur fait partie de la commission spéciale constituée pour examiner le projet de loi d'orientation sur le développement et l'aménagement du territoire. Il a souhaité placer le logement parmi les préoccupations importantes de la commission.

L'insertion de la politique du logement dans l'aménagement du territoire est un problème capital, qui est celui de la maîtrise des éléments fonciers et de leur coût au sein du marché du logement.

Ce problème recouvre deux aspects complémentaires : la répartition spatiale des dispositifs d'aide publique au logement ⁽¹⁾ et la politique foncière, dont le but est de lutter contre la pénurie de terrains à bâtir.

Il s'agit bien des deux faces d'un même problème : la concentration des aides contribue au renchérissement du coût des terrains, lequel contribue à l'augmentation du coût global de la politique du logement. Votre rapporteur reste néanmoins parfaitement conscient de l'importance primordiale de la répartition des activités pour une meilleure orientation de l'habitat.

1. Votre rapporteur s'était intéressé, à l'occasion de l'examen du P.L.F. 1993, à la modulation des prêts aidés (Sénat n° 56-1992-1993, page 98).

I - LA RÉPARTITION SPATIALE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT

A titre de remarque liminaire sur ce sujet, votre rapporteur fait observer que la réforme du financement du logement en 1977, en réorientant l'action de l'Etat sur les aides à la personne et en réduisant le poids des PAP, a contribué à la réduction de l'impact de la politique du logement sur l'aménagement du territoire.

En effet, les aides à la personne, attribuées sous condition de ressources, ne peuvent être consenties selon des priorités territoriales : elles sont attribuées en fonction des besoins, et ne permettent pas d'influencer la répartition de l'habitat. Seules les aides à la pierre, réparties localement, peuvent permettre une telle modulation.

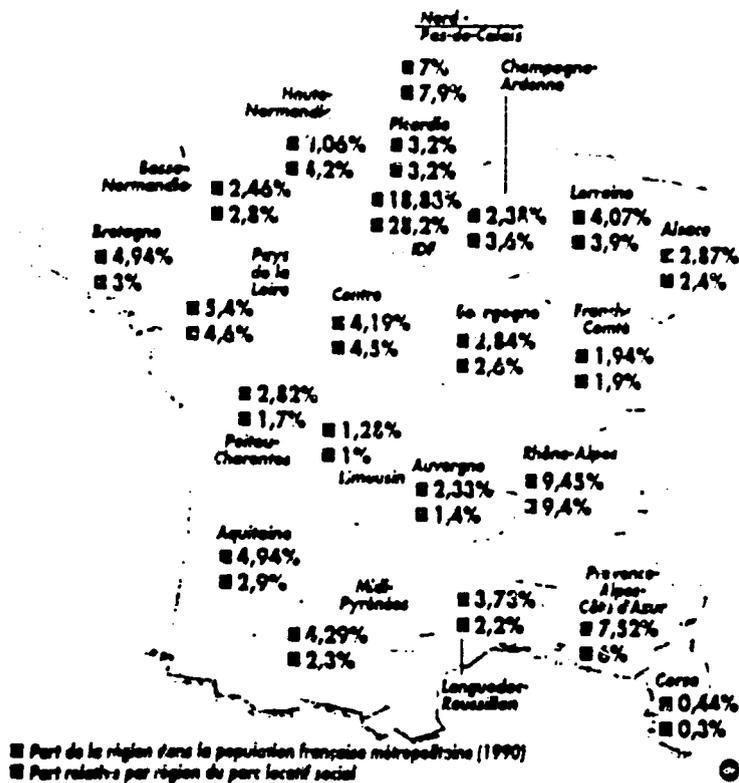
A. LA DISTRIBUTION DES AIDES À LA PIERRE

La distribution spatiale des aides à la pierre n'est pas aujourd'hui satisfaisante, notamment en ce qui concerne le logement social. Des progrès sensibles sont néanmoins observables depuis 1993.

1. L'insuffisance de logements sociaux en milieu rural

La répartition des logements sociaux traduit le phénomène de concentration urbaine, qui provoque le délaissement des zones rurales (alors que la demande de petites unités, souvent en habitat individuel, y est réelle). La carte suivante, qui expose des données de 1990, illustre cette situation.

Répartition du parc locatif social



Source : le Moniteur

On observe sur cette carte la disproportion entre la part de l'Île-de-France dans le parc HLM (28 %) et sa pondération dans la population (19 %). A l'inverse, certaines régions sont très nettement sous-équipées : Bretagne, Poitou-Charentes, Aquitaine, Midi-Pyrénées, Auvergne, Languedoc-Roussillon.

Les logements sociaux ne représentent que 3 % de l'habitat rural contre 15 % de l'habitat urbain. Or le logement social concentre la plus grande partie des aides, et notamment une très avantageuse TVA de 5,5 % sur les terrains à bâtir (les autres étant taxés à 18,6 %).

On observe que, dans les années récentes, la part de constructions nouvelles dévolues à l'Île-de-France a pu avoir tendance à se réduire au profit de régions plus déshéritées telles que la Corse, le Languedoc-Roussillon ou le Nord-Pas de Calais. Certaines régions, telles qu'Auvergne et Poitou-Charentes, tentent de rattraper leur retard. Cependant, la part de l'Île-de-France dans les prêts nouveaux (1992) reste très largement plus que proportionnelle à sa population : 27,5 % des PLA distribués en 1992 ; 30,5 % des PA ; et eux seuls, les Hauts de Seine bénéficient de 5 % des PLA signés en 1992 (près de 1 milliard de francs). A l'inverse, le Limousin ne draine que 0,8 % des nouveaux PLA et 0,7 % des nouvelles PALULOS pour 1,3 % de la population.

Globalement, les zones rurales n'obtiennent que 15 % des aides à la pierre PLA et PALUIOS, ce qui est très insuffisant puisque 26 % de la population vit à la campagne

2. Des aides à la propriété mieux réparties mais en voie de raréfaction

Les dispositifs d'accession à la propriété sont en revanche mieux répartis.

Sur les 36.000 PAP accordés en 1992 ; 40 % l'ont été en zone rurale. Les trois quarts des primes d'amélioration de l'habitat sont accordés en zone rurale, de même que le quart des interventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

De son côté, l'ANPEEC indique que les comités interprofessionnels du logement (CIL) d'Ile-de-France versent 80 % de leurs prêts à des personnes physiques se situant hors de la région de leur siège social.

Cependant, en ce qui concerne les PAP, on doit constater la diminution rapide et forte du nombre de prêts accordés au cours de ces dernières années : 180.000 prêts en 1981, 50.000 en 1994. Simultanément, les crédits du logement locatif social continuaient de croître. Par conséquent, la situation s'est globalement détériorée au détriment du monde rural.

3. Les causes de ces distorsions

En ce qui concerne les logements sociaux, le processus décisionnel est trop centralisé.

L'enveloppe est répartie par le ministère du logement entre les régions. Or cette répartition se fait selon des critères d'"existant" quantitatifs : population, emplois et activités, volume du patrimoine. Plus les régions sont pourvues en ces divers domaines, plus elles bénéficient de l'aide.

Au niveau régional, la répartition a lieu entre les départements par les autorités déconcentrées de l'Etat, ce qui est naturel s'agissant d'aides nationales. Mais la concertation avec les autorités locales est insuffisante.

Inversement, le processus de décision des aides à l'accession (PAP) et à la réhabilitation (ANAH, PAH) est plus favorable : remontée des demandes locales auprès des Directions départementales et de l'Equipement.

De fait, on doit constater que les PAP ont été proportionnellement davantage octroyés en milieu rural qu'en ville, du fait notamment de l'accroissement des disparités territoriales en matière de revenu et de valeurs cadastrales. En effet, les conditions d'octroi des PAP sont restées longtemps contraignantes quant aux plafonds de ressources et aux prix d'acquisition. Les PAP ne pouvaient plus, jusqu'en mars 1993, bénéficier qu'à des ménages insolvables s'ils ne souhaitaient pas acheter en zone rurale.

Par conséquent, si la répartition des PAP bénéficie d'un processus décisionnel plus favorable, ce n'est pas en raison d'une politique volontariste mais à cause de conditions de marché qui ont évolué de façon défavorable à l'ensemble du territoire : accroissement des taux d'intérêt réels, baisse considérable du pouvoir d'achat foncier, mort de certains marchés immobiliers en zone rurale (résidences secondaires notamment). Seule une meilleure localisation du logement locatif bon marché peut répondre à cette difficulté.

Il faut retenir la nécessité d'une plus grande localisation de la décision, doublée d'une intervention volontariste de l'Etat.

4. Les évolutions récentes : la répartition des crédits pour 1994

La répartition territoriale des principaux crédits d'aides à la pierre pour 1994 est donnée dans le tableau ci-après. 70 % de ces masses financières ont été déléguées dans les régions, puis dans les départements dès le début d'année. Des ajustements techniques en cours d'année et au moment de la délégation du solde des dotations au 1er octobre, modifieront légèrement et compléteront cette répartition initiale notifiée en décembre 1993.

Répartition initiale des crédits d'aides à la pierre pour 1994

(millions de francs)

Régions	65-48/01 PLA-CFF	65-48/02 Qualité de service	65-48/03 PLA insertion	65-48/10 Ligne fongible (PALUIOS- PLA)	65-48/20 PAP (1)	65-48/20 PAH	Total aides à la pierre	Proportion par région
Ile-de-France	434,4	17,0	146	1.488	3.125	24	5.234,4	20,10 %
Alsace	59,6	1,4	9	144	393	7	614	2,36 %
Aquitaine	127,5	1,7	23	197	958	33	1.340,2	5,15 %
Auvergne	54,2	0,9	14	71	317	24	481,1	1,85 %
Bourgogne	21,5	1,6	12	130	291	26	482,1	1,85 %
Bretagne	146,6	1,8	33	173	1.016	42	1.412,4	5,42 %
Centre	38,1	2,7	27	214	562	25	868,8	3,34 %
Champagne	65,0	2,1	14	124	186	16	407,1	1,56 %
Franche Comté	45,9	1,2	11	89	300	19	466,1	1,79 %
Languedoc	119,8	1,3	41	181	1.043	22	1.408,1	5,41 %
Limousin	16,1	0,7	6	43	178	15	258,8	0,99 %
Lorraine	135,9	2,3	24	154	450	29	795,2	3,05 %
Midi-Pyrénées	152,0	1,4	21	165	999	40	1.378,4	5,29 %
Nord-Pas de Calais	119,8	4,7	95	345	585	57	1.206,5	4,63 %
Basse Normandie	76,3	1,7	16	117	422	18	651	2,50 %
Haute Normandie	70,9	2,5	13	188	353	13	640,4	2,46 %
Pays de Loire	195,5	2,8	26	227	1.497	40	1.988,3	7,64 %
Picardie	48,9	1,9	26	136	299	27	538,8	2,07 %
Poitou Charente	43,5	1,0	15	96	472	26	653,5	2,51 %
Provence	162,7	3,7	48	428	1.580	22	2.244,4	8,62 %
Rhône Alpes	293,2	5,7	65	555	1.856	50	2.824,9	10,85 %
Corse	11,9	1,0	4	26	86	15	143,9	0,55 %
TOTAUX	2.439,3	61,1	689	5.291	16.968	590	26.038,4	100,00 %

(1) Répartition en montant de prêts des trois premières délégations à hauteur de 48.500 PAP (une quatrième délégation à hauteur de 6.500 PAP est en cours).

Ce tableau laisse apparaître encore des distorsions entre la proportion de crédits perçus dans chaque région et leur part de la population nationale.

La circulaire du 13 décembre 1993, relative à la mise en oeuvre pour 1994 de la politique du logement dans les régions et les départements (programmation des crédits et actions d'animation), a fixé notamment comme priorité la revitalisation des zones rurales, ce qui se traduit par une programmation des crédits plus favorable au milieu rural, tant en matière de crédits destinés à l'amélioration de l'habitat existant (PAH et ANAH) qu'en matière de réalisation de logements locatifs sociaux nouveaux (PLA).

Cette circulaire traduit les orientations que le ministre du logement avait fixées dès le collectif du printemps 1993. Il avait alors exprimé le souhait de construire 60.000 logements supplémentaires "bien répartis sur le territoire", avait fixé à 600 millions de francs le niveau, maintenu depuis, des primes à l'amélioration de l'habitat (PAH), et incité les préfets à accorder des PLA en zone rurale.

Une telle évolution ne peut être que relativement lente. Votre rapporteur la souhaite ardemment : elle peut briser le cercle vicieux aux termes duquel le coût foncier élevé dans les zones de population dense entraîne des aides accrues, lesquelles contribuent au maintien du coût foncier à un niveau élevé.

Une action volontariste est possible ; elle passe prioritairement par un abaissement des coûts, susceptible d'entraîner une demande plus forte de logements dans les zones rurales. Pour preuve, un décret récemment paru ⁽¹⁾ qui augmente de 20 à 30 % le taux de la subvention Palulos (réhabilitation des logements sociaux) *"pour des opérations dont le maître d'ouvrage est une commune de moins de 5.000 habitants, lorsque l'importance des travaux et les conditions d'équilibre financier de l'opération le justifient"*.

B. LA RÉPARTITION DES AIDES À LA PERSONNE

Il n'est pas possible de fournir une répartition territoriale des crédits d'aides à la personne. En effet, celles-ci ne font pas l'objet d'une programmation territoriale comme les aides à la pierre. Par ailleurs, le ministère du logement ne dispose pas des informations relatives au montant des aides personnelles versées annuellement par département.

Les conditions d'octroi des aides à la personne sont fixées au niveau national avec un objectif de redistribution sociale. À ce fait, la solidarité territoriale n'y a aucune place. Des caractéristiques de revenu et de coûts des logements sont répartis en trois zones sur le territoire (zones urbaines d'Ile-de-France ; reste de l'Ile-de-France et agglomérations de plus de 100.000 habitants ; reste du pays). Mais ce zonage a pour but de refléter l'état du marché et non pas de l'influencer : les niveaux de revenu et de coûts pour être éligibles aux aides sont donc d'autant plus élevés qu'on se situe dans une zone plus urbanisée.

1. Décret n° 94-977 du 4 novembre 1994.

Or, on assiste depuis plus de dix ans à une véritable explosion des aides à la personne alors que les aides à la pierre s'effondrent. Tandis que l'APL passait de 1,3 milliard de francs en 1980 à 29,6 milliards de francs en 1991, le nombre de PAP passait de 150.000 à 40.000. Et la subvention de l'Etat dans le montant des PLA passait de 40 % en 1981 à 12 % en 1992.

De fait, les aides à la personne servent surtout aux populations défavorisées des banlieues. Elles ont bien du mal à les solvabiliser compte tenu de la très forte hausse des coûts fonciers intervenue en région parisienne depuis 1985. Par conséquent, la faveur croissante de l'aide à la personne par rapport à l'aide à la pierre favorise la concentration urbaine sans résoudre, pour les bénéficiaires des aides personnelles, le problème du coût élevé de l'habitat en zone urbaine.

Les aides à la personne contribuent donc très largement au cercle vicieux décrit ci-dessus par votre rapporteur. Elles coûtent cher parce qu'elles sont accordées principalement dans des zones où le foncier et le logement sont chers. Cet accroissement de leur coût pèse sur l'ensemble du budget du logement, dont les aides à la pierre sont peu à peu évincées, alors qu'elles participent seules à l'aménagement du territoire. Enfin les aides personnelles contribuent, par leur concentration, au maintien de prix fonciers élevés ⁽¹⁾ dans des zones de population dense, tandis que les zones, où un habitat de qualité est possible à coût réduit n'en bénéficient pas.

II - LA QUESTION FONCIÈRE

La question foncière est étroitement liée au problème de la répartition territoriale de l'aide publique au logement. Une politique active d'aménagement du territoire peut favoriser la détente foncière. Une politique foncière localement active est en mesure de permettre l'émergence d'un habitat de qualité à moindre coût. L'expérience des villes nouvelles est la plus citée à l'appui de ces deux propositions.

1. Cela est particulièrement vrai de l'allocation de logement sociale des étudiants, dont le montant alimente une distorsion de demande sur les logements pour étudiant, et majore à due concurrence les loyers pratiqués.

A côté du niveau élevé des taux d'intérêt réels, la rareté ou le coût du terrain sont le principal obstacle à la reprise du marché du logement. Le ministre du logement l'a très vite compris, et a confié une étude sur cette question à l'ingénieur général René Rossi.

A. LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DE LA QUESTION FONCIÈRE

1. Des cycles distincts

Si le prix du logement incorpore de façon fidèle la charge foncière sous-jacente, le marché foncier n'en demeure pas moins largement indépendant du marché immobilier. On a ainsi pu observer des cycles distincts sur le prix des terrains, celui des logements, et les loyers. Dans la période de forte hausse des prix immobiliers entre 1985 et 1990, le prix des terrains a crû beaucoup plus vite (parfois de 50 à 100 % sur un an à Paris) que celui des logements (jusqu'à 20 %, le coût de la construction n'intervenant que pour une part marginale), l'évolution du prix de ceux-ci progressant moins vite que les loyers (légèrement plus que l'inflation).

Dans la période récente, le prix des logements a baissé fortement à partir de juin 1990 (- 18,4 % pour les prix des logements anciens à Paris), ce qui a ruiné les opérations effectuées sur des terrains dont la charge foncière était trop élevée par rapport au prix escompté de la vente des logements. Le prix des terrains a suivi à peu près le même mouvement, mais avec surtout un tarissement de l'offre. Les loyers n'ont réellement commencé à baisser qu'en 1993.

Par ailleurs, plus la concentration urbaine est forte, plus la part du foncier dans le prix du logement est élevée ⁽¹⁾, et plus il est coûteux d'aménager le territoire.

A une période de lutte contre la spéculation foncière succède aujourd'hui une période de lutte contre la rétention. Le problème est important : beaucoup d'opérations sont déficitaires à cause du coût élevé des terrains ; beaucoup ne peuvent avoir lieu aux conditions de marché compte tenu du faible nombre de terrains bon marché à vendre.

1. Le coût moyen du foncier pour un logement neuf était de 122.000 francs en 1992 (18,4 % du prix final). Dans les grandes villes, ce coût est plus proche du tiers du prix final, et jusqu'à 50 à 60 % dans certains quartiers parisiens.

2. Les facteurs concourant à la formation des prix

Il est possible de distinguer deux facteurs prédominants dans la formation des prix fonciers, l'un agissant au centre et l'autre à la périphérie des agglomérations.

Dans les centres et l'ensemble des tissus urbains existants, le marché des terrains semble être dominé par le marché de l'immobilier. Le prix de chaque terrain tend à s'établir au niveau maximum de la charge foncière (coûts de l'aménagement et du terrain nu) acceptable pour y monter une opération, compte tenu des prévisions sur les prix de vente possibles de l'immobilier.

Dans les zones urbaines périphériques, les politiques foncières paraissent exercer le rôle prépondérant. Le prix des terrains à bâtir y dépend essentiellement de deux choses : le prix auquel est acheté l'espace naturel (généralement agricole) et l'importance des coûts d'équipements mis à la charge des opérations. Les collectivités publiques sont en mesure de contrôler ces deux paramètres :

- dans la banlieue parisienne, on peut voir des terrains agricoles à aménager achetés les uns à 10 francs le mètre carré et les autres à 200 francs, alors qu'il bénéficieraient de situations équivalentes, pour la seule raison que les uns sont couverts par une ancienne procédure de zones d'aménagement différé et que les autres ne le sont pas ;

- le second paramètre est celui du financement des équipements publics, qui peut être imputé dans des proportions variées, soit sur le budget de l'opération (c'est-à-dire sur les futurs occupants qui supporteront des coûts majorés), soit sur les budgets publics (c'est-à-dire les contribuables).

C'est la combinaison des choix retenus sur ces deux questions par les collectivités publiques qui déterminera le prix du terrain à bâtir dans les franges urbaines

Sur le long terme, une relation structurelle des prix au centre et à la périphérie des agglomérations tend à s'établir, le différentiel de prix de l'espace mesurant l'importance que les acheteurs accordent aux gains d'accessibilité qu'ils réalisent. Une augmentation des prix à la périphérie se répercuterait donc de proche en proche vers le centre. Mais l'accessibilité n'est que l'un des paramètres explicatifs des différences de prix entre quartiers d'une même agglomération. Depuis une dizaine d'années, la part du facteur social paraît prendre une ampleur croissante, un peu à l'image de ce qui s'observait depuis fort longtemps dans les villes américaines.

Le phénomène est illustré de façon imagée par l'association "Droit au logement" dans un rapport rendu public en septembre : *"où trouve-t-on alors le foncier le moins cher ? Dans les "zones", les bordures de zone industrielle, franges des réseaux (voie*

express, autoroute...), les champs de betteraves... par principe loin de tout, là où il n'y a ni équipement de proximité, ni commerce, ni transport, ni emploi...".

3. L'évolution des prix fonciers

Le graphique ci-après tente de cerner l'évolution des prix fonciers, depuis 1978, sur la base d'un échantillon de vingt-six agglomérations, réparties en trois groupes : Paris, les "grandes villes", à savoir les métropoles d'équilibre définies dans les années 60 ⁽¹⁾, les "autres villes", incluant des unités urbaines importantes et moyennes ⁽²⁾.

Les données fournies sont des indices, à prix constant, à partir d'une base 100 en 1978, en retenant comme déflateur l'indice des prix à la consommation. Cet indice est passé globalement de 100 en 1978 à 244,5 en 1992.

Au cours des dernières années, l'évolution des prix fonciers a connu trois phases successives : stabilité jusqu'en 1985, hausse rapide entre 1986 et 1989, plafonnement et recul depuis 1991.

D'une manière générale, ce sont les secteurs qui étaient les plus chers qui ont subi la hausse la plus forte dans la deuxième phase et qui connaissent la baisse la plus forte actuellement. On peut ainsi faire un constat de la profonde différence dans l'évolution des prix fonciers entre Paris et la province. Entre 1978 et 1990, les prix ont été multipliés par 7 en termes réels à Paris et par 2,5 dans les grandes villes (par 1,9 en province). L'ampleur de la baisse enclenchée depuis 1991 est également beaucoup plus accentuée pour Paris que pour les grandes villes de province (- 20 % contre - 6,5 %).

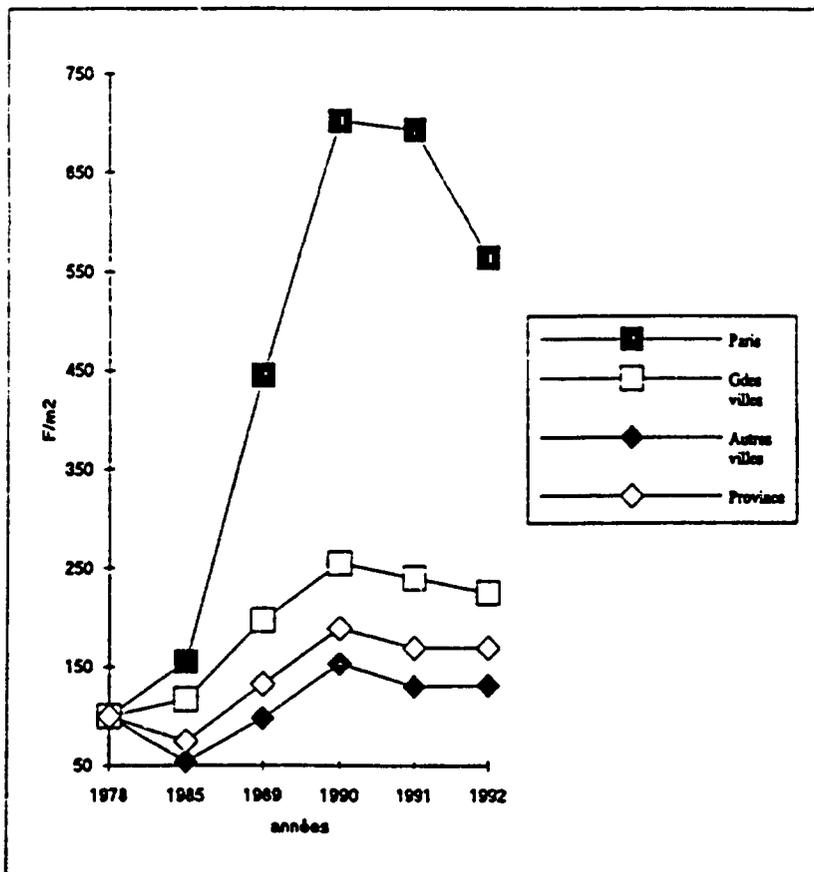
Les seules données relatives aux prix ne suffisent pas à rendre compte de la situation actuelle qui se caractérise aussi par le faible nombre de transactions foncières dans les secteurs où s'était développée la bulle spéculative de 1986-1989.

1. Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Strasbourg, Toulouse.

2. Aix-en-Provence, Angers, Bayonne, Caen, Calais, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Montpellier, Mulhouse, Nice, Orléans, Reims, Rennes, Rouen, Saint-Etienne, Tours.

Evolution de l'indice des prix fonciers de centre ville à Paris et en province
(francs constants : base 100 en 1978)

Année	Paris	Gdes villes	Autres villes	Province
1978	100	100	100	100
1985	155	117	54	75
1989	445	197	98	132
1990	702	255	153	189
1991	693	240	130	169
1992	564	225	131	169



Source : Direction générale des Impôts - fichier IMO - Etudes foncières mars 1994.

Ces données ont pour conséquence de faire passer au second plan (au moins conjoncturellement) la lutte contre la hausse des prix et la spéculation et de rendre prioritaire la lutte contre la rétention foncière.

Ceci signifie que les prix auxquels s'effectuent les rares transactions ne sont pas les prix d'équilibres du marché, et que l'offre ne se concrétiserait qu'à un niveau de prix plus élevé. Autrement dit, les prix fonciers ont moins baissé que ceux de l'immobilier.

Les propriétaires fonciers qui le peuvent attendent la sortie de crise pour vendre et cette absence de fluidité ne permet pas un fonctionnement sain du marché.

A une situation de coût foncier élevé succède une relative pénurie. Avec la hausse des taux d'intérêt réels à long terme, la rareté de l'offre foncière est le principal obstacle à la reprise du marché du logement.

B. LE RAPPORT ROSSI

Demandé par le ministre du Logement en février 1994, ce rapport a été rendu public en septembre. Il cherche à proposer des solutions concrètes au problème de la rétention foncière et à l'excès du coût des terrains dans la formation du prix des logements.

L'ingénieur général Rossi constate qu'il n'y a pas de loi économique certaine sur laquelle s'appuyer pour bien connaître le marché foncier. Il estime que l'envolée des prix fonciers dans les années 80 s'était fondée sur l'illusion que le marché immobilier pourrait absorber durablement des terrains chers, des équipements publics nombreux et coûteux, et des taxes de toute sorte. Mais à son avis, il n'y a pas de raison que les prix du foncier évoluent à l'avenir plus vite que le PIB en valeur.

Le rapport Rossi fait sept propositions pour lutter contre la pénurie de terrains afin de construire plus de logements.

- La première proposition est de dégeler les opérations d'aménagement actuellement bloquées. Les zones d'aménagement concerté (ZAC) existantes disposent de 100.000 logements à construire, mais qui se trouveraient fréquemment sur des terrains dont le coût est sans rapport avec les prix auxquels les logements sont aujourd'hui susceptibles de se vendre. Le rapport propose que les pouvoirs publics, et en particulier les collectivités locales, interviennent pour combler cet écart.

- La seconde proposition consisterait en une simplification de la fiscalité de l'urbanisme, laquelle rend très difficile les prévisions de rentabilité des opérations foncières (9 taxes et 8 participations différentes). Corrélativement serait créée une taxe de rétention foncière qui frapperait les terrains à bâtir non bâtis (ou insuffisamment bâtis) pour inciter leurs propriétaires à les mettre sur le marché.

- La troisième proposition est de créer un véritable marché foncier, en le rendant plus transparent, à l'aide d'un livre foncier du type de celui qui existe en Alsace et en Moselle.

• La quatrième proposition est d'aménager le droit de préemption urbain des communes, afin que le prix d'un terrain auquel une commune a renoncé puisse être librement fixé par son propriétaire.

• La cinquième proposition est la constitution de réserves foncières au sein des collectivités locales, de nature à assurer le lissage du marché à moyen terme.

• La sixième proposition est une prime pour les communes dont la politique du logement est la plus dynamique.

• Enfin, le rapport propose de libéraliser les plans d'occupation des sols afin que ceux-ci admettent davantage la construction de logements.

Ces propositions s'inscrivent dans une politique plus générale ayant pour but de favoriser l'émergence de bassins d'habitat, avec une concertation accrue entre l'Etat et les collectivités locales.

Votre rapporteur considère qu'une politique foncière active est indissociable de l'aménagement du territoire. Les deux politiques luttent contre la rareté et le coût excessif des terrains. C'est en augmentant l'offre foncière dans l'ensemble du pays que le prix du terrain pourra réellement devenir compatible avec des programmes d'habitation de qualité pour le plus grand nombre.

CHAPITRE IV

LES AIDES A LA PROPRIETE

L'actuel ministre du logement a fait de l'accession à la propriété le principal objectif de sa politique. La multiplication des propriétaires est en effet, à long terme, la seule véritable réponse à la dérive des aides personnelles. La propriété est également le statut d'occupation du logement préféré par le plus grand nombre.

L'action de l'Etat en ce domaine se décline en deux types d'aides : à l'accession et à la réhabilitation.

I - L'ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ

Les premiers résultats de l'enquête sur les logements en 1992 de l'INSEE ont notamment montré une relative désaffection des propriétaires sur la période 1988-1992.

Résidences principales selon le statut d'occupation en 1984, 1988 et 1992

	Octobre 1984		Octobre 1988		Novembre 1992	
	En milliers	En %	En milliers	En %	En milliers	En %
Propriétaires	10 323	38,7	11 387	53,6	11 013	53,8
Sans emprunt en cours (1)	5 380	28,5	5 829	27,4	6 012	29,9
Accédants (1)	4 953	24,4	5 557	26,1	5 301	24,9
Locataires d'un local loué vide	7 933	30,0	7 013	37,2	8 336	37,7
HLM	2 978	14,8	3 180	15,0	3 376	15,3
Autre logement social	384	1,9	433	2,0	380	1,8
Loi de 1948	708	3,5	522	2,5	442	2,0
Secteur libre	3 862	19,0	3 788	17,7	4 118	18,6
Autres statuts	2 108	10,4	1 987	9,1	1 633	8,4
Mobiliés, sous-locataires	380	1,9	327	1,5	330	1,5
Fermiers ou métayers	124	0,6	88	0,4	55	0,2
Loyés gratuitement (2)	1 805	7,9	1 541	7,2	1 480	6,7
Ensemble	29 384	100,0	21 286	100,0	22 131	100,0

(1) La répartition entre accédants et non accédants est encore provisoire en 1992.

(2) 60 % (jeunes ménages ou parents usufruitiers à parts égales) sont logés par la famille, 18 % sont logés par l'employeur (souvent une administration ou une collectivité territoriale).

Source : Enquêtes logement, INSEE.

Cette situation n'est pas particulièrement étonnante. La Caisse des dépôts et consignations a en effet montré qu'au cours de la même période, il était impossible à un ménage de rentabiliser une opération d'accession par rapport à une location, compte tenu du niveau élevé des taux d'intérêt et des prix ⁽¹⁾. En temps ordinaire, une opération d'accession devient plus rentable qu'une location en 15/20 ans.

Pour relancer l'accession, le Gouvernement a donc choisi de renforcer la solvabilité des ménages grâce aux quatre outils principaux à la disposition des pouvoirs publics : le prêt d'accès la propriété (PAP), le prêt d'accession sociale (PAS), le 1 % logement et l'épargne-logement.

A. LE PRÊT D'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ (PAP)

Le PAP est le seul mode de financement de l'accession directement bonifié sur crédits budgétaires.

1. Conditions d'octroi des PAP

Les conditions d'octroi des PAP se sont fortement améliorées sous l'impulsion de l'actuel ministre du Logement. en conséquence, leur gestion est passée d'une situation de sous-consommation chronique à une quasi-pénurie, qui démontre l'intérêt et l'efficacité de la formule.

Pour s'en tenir aux améliorations les plus récentes, on peut signaler :

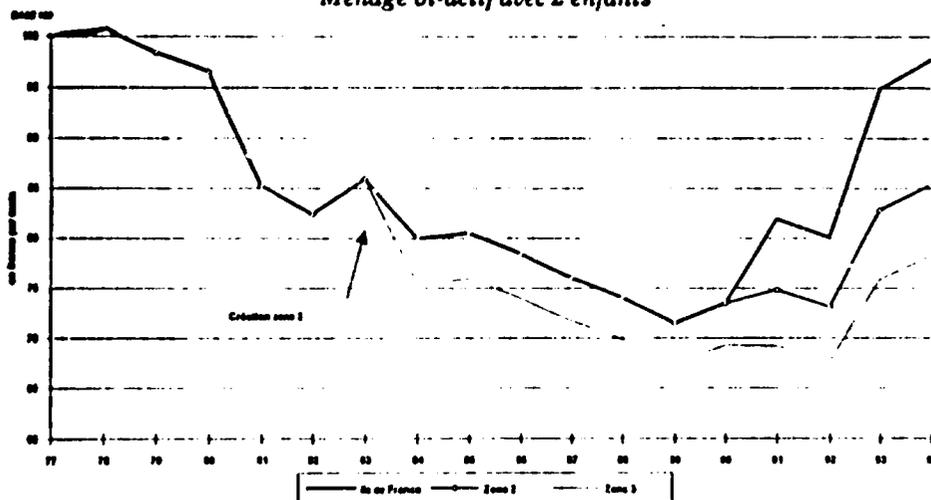
- l'arrêté du 3 septembre 1993 qui a prévu une revalorisation des prix témoins (+ 3 % en zone I, + 5 % en zone II et + 7 % en zone III) qui s'ajoute à celles intervenues en janvier 1993 (+ 5,8 % en zone I, + 3,8 % en zone II et + 2,8 % en zone III) et des prix de référence (+ 8 %).

- l'arrêté du 21 décembre 1993 qui a relevé les plafonds de ressources de 5 % sur l'ensemble du territoire à compter du 1er janvier 1994.

Il convient de souligner que les taux des PAP restent particulièrement bas : 6,60 % sur 15 ans ; 6,95 % sur 20 ans ; ce qui est remarquable compte tenu de la forte hausse des taux d'intérêt à long terme (8,15 % pour les OAT à 10 ans actuellement).

1. Situation qui pourrait malheureusement se reproduire. Voir le bulletin du centre d'information sur l'épargne et le crédit - Octobre-novembre 1994.

**Évolution des plafonds de ressources PAP en francs constants depuis 1977 -
Ménage bi-actif avec 2 enfants**



2. La dotation de PAP pour 1995

L'année 1993 a marqué une inflexion dans la consommation des PAP, qui a commencé à remonter.

Nombre de logements financés par organismes prêteurs depuis 1988

Années	Réseau du Crédit foncier	Réseau des Sociétés anonymes de crédit immobilier
1988	52.161	18.550
1989	37.060	14.096
1990	27.414	10.703
1991	28.836	10.590
1992	23.046	13.490
1993	27.433	14.869

Cette augmentation de la consommation profite essentiellement au logement neuf, car les postulants au PAP s'orientent davantage vers le logement neuf que vers le logement ancien. Depuis 1992, le taux d'accédants à l'aide d'un PAP dans l'ancien est passé de 13 % à 10 %.

La dotation 1994 sera entièrement consommée, ce qui n'était pas arrivé depuis très longtemps pour une enveloppe de PAP aussi importante (la dotation de 1992 avait été entièrement consommée, mais elle ne s'élevait qu'à 35.000 unités).

La difficulté pour 1995 sera le coût unitaire du PAP, qui a tendance à croître avec les taux d'intérêt.

Le coût moyen budgétaire unitaire utilisé pour le calcul des crédits ouverts en loi de finances initiale depuis 1988 est indiqué ci après.

- 1988	36.620 F
- 1989	36.620 F
- 1990	41.714 F
- 1991	45.600 F
- 1992	34.340 F
- 1993	33.480 F
- 1994	45.360 F

La baisse d'un dixième du taux d'intérêt du PAP a une incidence de l'ordre de 2.600 francs sur le coût du PAP.

Au niveau actuel de l'OAT (8,15 % sur 10 ans), le coût de bonification est de 85.000 francs.

Compte tenu de la dotation prévue en 1995, la réalisation du programme physique de 500.000 PAP sera subordonnée à une ou plusieurs des conditions suivantes :

- un report de 5.000 logements non financés en 1994 ;
- une baisse des taux à long terme très forte (une OAT à 6 % serait nécessaire pour 50.000 PAP au taux actuel du PAP) ;
- une hausse du taux du PAP (il faudrait le relever à 8,95 % compte tenu du taux actuel des OAT).

Une dernière hypothèse est celle, également probable, d'un collectif budgétaire venant abonder en cours de gestion la dotation des PAP.

Si les taux d'intérêt se maintiennent à ce niveau, un mélange des quatre solutions sera probablement nécessaire.

B. LE PRÊT D'ACCESSION SOCIALE (PAS)

Mis en place en 1993, le fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS) a pour fonction de garantir certains prêts conventionnés, dénommés prêts d'accession sociale. Il a été doté à cette fin de 200 millions de francs en 1994 ; dotation qu'il n'est pas utile de reconduire en 1995, compte tenu du retard de la montée en puissance du PAS.

1. Fonctionnement

Le PAS est accordé sous conditions de ressources (de 5 % supérieures à celles du PAP, ce qui fait du PAS son complémentaire pour le logement ancien).

Ce taux est plafonné au niveau plafond des PC (9,20 %), moins 0,6 point, soit 8,60 %.

Cette réduction du taux d'intérêt est autorisée grâce d'une part à la prise en charge par l'Etat d'une partie du coût du risque et d'autre part à la garantie qu'il accorde en dernier ressort. Cette dernière permet de réduire le taux de couverture obligatoire en fonds propres des établissements de crédits.

Le fonds de garantie à l'accession sociale est alimenté conjointement par l'Etat à hauteur de 1,25 % du montant des prêts garantis et par les établissements de crédit à hauteur d'une part de 1,25 % du montant des prêts, d'autre part de 0,2 % de celui des encours.

Afin de ne pas déresponsabiliser les établissements distributeurs dans l'octroi des prêts garantis par le FGAS, un mécanisme d'intéressement aux contrôles des risques a été mis en place. Ainsi, lorsque pour une génération de prêts consentis par un établissement de crédit, le coût des sinistres excède l'ensemble des cotisations versées par l'Etat et l'établissement prêteur, ce dernier supporte un malus. Ce malus est toutefois plafonné par un taux de sinistralité maximale au-delà duquel le risque est pris en charge par l'Etat. Si les cotisations sont supérieures aux sinistres constatés, l'établissement prêteur bénéficie d'un bonus.

2. La montée en puissance du PAS

Après un démarrage très timide en 1993, le PAS est monté en puissance en 1994.

A la fin de l'année 1993, 8.570 PAS étaient enregistrés pour un montant moyen de 253.300 francs. Ils ont financé majoritairement l'acquisition de logements existants (85 %) ; 78 % de ces opérations correspondent à des logements d'occasion sans travaux. Le rythme mensuel moyen dans les derniers mois de 1993 était de l'ordre d'un millier de prêts.

Evolution du flux mensuel des PAS et des montants mis en force

	1993						1er semestre 1994					
	juillet	août	sept.	oct.	nov.	déc.	janv.*	fév.*	mars*	avril*	mai*	juin *
nombre	726	1 137	1 430	1.391	1.601	1.938	2.107	2.364	2.541	2.922	3.367	4.158
montants (1)	195	300	364	357	391	476	531	595	640	724	847	1 056

*Cumul des générations 1993 et 1994.

(1) en millions de francs

Par rapport à la génération 1993, le montant moyen des PAS reste globalement stable en 1994. Les taux bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (42 % au 1er semestre 1994) confirme la vocation sociale de ce prêt.

Si la montée en charge se poursuit à ce rythme, 70.000 PAS pourraient être délivrés en 1995, c'est du moins ce que souhaite le ministre du logement.

Le tableau suivant donne la répartition des PAS accordés par les différents types d'établissements de crédit.

Ventilation de la distribution des PAS selon les établissements de crédit

montants en milliers de francs	1993				1er semestre 1994			
	nombre de prêts	%	montants	%	nombre de prêts	%	montants	%
Caisses d'Epargne	428	5	90 776	4	1 392	8	223 898	7
Crédit foncier de France	2 997	35	863 032	40	4 480	26	666 401	30
Banques mutualistes	2 913	34	618 395	28	5 481	32	899 255	28
Crédit immobilier	2 140	25	572 212	26	5 261	31	1 046 469	33
Autres établissements	92	1	24 284	1	356	2	90 040	3
Total	8 570	100	2 168 699	100	16 970	100	3 226 093	100

Seuls les réseaux traditionnellement spécialisés dans les crédits immobiliers et pourvus d'abondants fonds propres, qui font office d'auxiliaires de l'Etat, distribuent significativement le PAS. Il est notamment remarquable d'observer que la Société générale, la plus grande banque privée au moment de la mise en place du PAS, la plus rentable aussi, a refusé de participer à la société de gestion du FGAS.

Les grands réseaux bancaires considèrent que le taux du PAS ne leur permet pas de couvrir les risques, leurs frais et la rémunération des fonds propres. Votre rapporteur souhaite attirer l'attention sur ce problème, qui risque de nuire au succès du PAS. Une augmentation de la part du risque couvert par l'Etat serait peut-être envisageable.

C. LE "1 %" LOGEMENT

La convention signée en septembre 1993 entre le ministère du logement et les gestionnaires de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) a permis d'augmenter très sensiblement la part prise par les prêts du 1 % logement, à très bas taux d'intérêt (1,5 % à 2,5 %) comme compléments de financement dans l'accession sociale.

1. Le rôle du 1 % logement dans l'accession

La convention a prévu que les salariés des entreprises cotisantes au 1 % logement, qui ont contracté un PAP ou un PAS entre le 1er septembre 1993 et le 31 août 1994, pouvaient bénéficier d'un dispositif exceptionnel.

Le prêt du 1 % logement, qui était en moyenne de 53.000 francs, était porté à son montant maximal, variable selon les zones géographiques :

- zone 1	110.000 F
- zone 2	90.000 F
- zone 3	70.000 F

A ce prêt s'est ajouté un financement complémentaire sous l'une des deux formes suivantes :

- soit une prime non remboursable de 25.000 francs en zone 1 et de 15.000 francs dans les zones 2 et 3, pour aider l'accédant à constituer son apport personnel ;

- soit un complément de prêt de 50.000 francs en zone 1 et de 30.000 francs dans les zones 2 et 3, assorti d'un différé d'amortissement de 10 ans.

La prime non remboursable était prise en compte dans la limite de 3 % du coût de l'opération, pour le calcul de l'apport personnel minimal de 10 % exigé des accédants en PAP.

Le bilan définitif de cette convention n'est pas encore disponible. Les premiers éléments disponibles font toutefois apparaître que le financement moyen accordé par les collecteurs a presque doublé par rapport au prêt moyen antérieur à la convention. Ces prêts ont été accordés pour un tiers en complément de PAS et deux tiers en accompagnement de PAP.

Le montant total accordé à ce titre aurait été de 2 milliards de francs, à comparer à un montant annuel de collecte de 6,5 milliards de francs environ.

2. Développements récents

Au cours de l'année 1994, deux événements importants sont intervenus dans la vie des comités interprofessionnels du logement.

Une obligation de transparence des conditions d'utilisation des ressources leur a été imposée, de même qu'un prélèvement exceptionnel de 1 milliard de francs au profit du FNAL pour 1995.

- Le décret du 13 avril 1994 a eu pour objet de clarifier les relations entre les CIL et les entreprises en imposant aux organismes collecteurs de faire connaître tant les conditions effectives des financements consentis au cours du dernier exercice que leurs conditions habituelles prévisionnelles.

En augmentant la clarté dans les rapports avec l'entreprise, qui doit être mieux à même d'apprécier comment tirer le meilleur parti pour ses salariés des versements obligatoires, ce décret contribue à l'amélioration du dispositif.

- Le prélèvement de 1 milliard de francs sur les ressources des collecteurs en 1995 permettra de contribuer au financement des aides personnelles au logement dans l'attente des conclusions du bilan demandé à M. Choussat sur ces aides. Il a toutefois un caractère exceptionnel. Le maintien à 0,45 % du taux de la collecte et la reprise économique, qui devrait entraîner l'augmentation de la masse salariale, pourraient permettre d'accroître dès 1995 les ressources disponibles de la PEEC.

Votre rapporteur invite le Gouvernement à ne pas céder à la tentation de compromettre un à un les financements des aides à la pierre au profit des aides à la personne.

D. L'ÉPARGNE-LOGEMENT

1. L'évolution de la réglementation

A partir de février 1994, la rémunération de l'épargne a été fixée à 5,25 % (prime comprise) pour les plans et 2,25 % pour les comptes (contre respectivement 6 % et 2,75 % auparavant).

Les modalités de calcul de la prime d'État ont été unifiées pour les comptes : le taux de 1,25 % s'applique aux primes calculées sur les intérêts acquis à compter du 16 février 1994, quelle que soit la date d'ouverture du compte. Les droits acquis jusqu'à cette date sont conservés.

Le taux des prêts a été fixé à 5,54 % pour les plans et 3,75 % pour les comptes (contre respectivement 6,32 % et 4,25 % auparavant).

Ces mesures sont consécutives à la baisse des taux d'intérêt intervenue en 1993.

2. L'évolution des encours et des emplois

La baisse des taux d'intérêt des produits concurrents de l'épargne sur livret (OPCVM et obligations) a provoqué en 1993 un regain d'intérêt pour l'épargne-logement, qui s'est traduit par un accroissement du nombre de plans de plus de deux millions d'unités (+ 19,1 %) et par une progression de l'encours global des dépôts (plans + comptes) de 71 milliards de francs (+ 12,8 %). A l'inverse, l'augmentation de l'encours des prêts (+ 7,7 %) s'est ralentie par rapport à 1992. Ces évolutions ont permis d'enregistrer, pour la première fois depuis 1989, un arrêt de la dégradation du rapport "trésorerie disponible/encours", qui augmente de près de deux points par rapport à 1992.

(milliards de francs)

Au 31 décembre	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Encours des dépôts	523,62	568,50	577,94	594,14	622,04	693,09
Encours de prêts	167,57	185,90	209,82	232,59	250,55	266,68
Trésorerie disponible/encours des dépôts	68,0 %	67,9 %	63,7 %	60,9 %	59,7 %	61,5 %

Source : Direction du Trésor.

Plus de 650.000 prêts ont été versés en 1993, pour un montant de 74,6 milliards de francs. Ces prêts financent pour environ la moitié de ce montant des acquisitions de logements anciens, pour un quart des acquisitions de logements neufs et pour le quart restant des travaux de réparation et d'amélioration.

La dépense fiscale résultant de l'exonération des intérêts de l'épargne-logement est évaluée à 7,3 milliards de francs en 1994. La même somme est affectée par le budget des charges communes au paiement des primes d'Etat, soit un effort de 14,6 milliards de francs en faveur de l'épargne-logement.

II - LA RÉHABILITATION AU PROFIT DES PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS

L'Etat y consacre essentiellement deux instruments, outre la réduction d'impôts pour grosses réparations (dont le coût est évalué à 1,8 milliard de francs en 1994) : la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) et la résorption de l'habitat insalubre (RHI).

A. LA PRIME À L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT (PAH)

C'est une prime accordée aux propriétaires occupants.

1. Les besoins

Le parc de logements inconfortables ⁽¹⁾ comprend 1.369.000 résidences principales ⁽²⁾ selon les résultats de l'enquête-logement 1992 de l'INSEE. L'évolution entre les quatre dernières enquêtes-logement (78, 84, 88 et 92) fait apparaître une très forte diminution de ce parc qui est passé en 14 ans de 5.010.000 à 1.369.000 logements. 1.964.000 logements étaient encore inconfortables en 1988.

1. C'est-à-dire n'ayant pas à la fois eau, WC et installations sanitaires.

2. Ce qui exclut les logements vacants estimés dans l'enquête-logement 1988 à 2 millions, dont 1,4 million construits avant 1949, dans lesquels se trouve la majorité des logements inconfortables.

Même si l'on ne dispose pas encore de données détaillées sur les logements inconfortables en 1992, on sait qu'une partie importante d'entre eux a été construite avant 1949. On observe aussi une sur-représentation de ces logements dans les communes rurales.

Ils appartiennent pour l'essentiel à des propriétaires privés, soit bailleurs soit propriétaires occupants (627.000 logements inconfortables sont occupés par leurs propriétaires).

Les enquêtes spécialisées font apparaître que ces logements inconfortables sont essentiellement occupés par des personnes âgées ou des personnes de condition modeste.

2. La dotation de la PAH

Malgré la résorption rapide de l'habitat inconfortable, la PAH connaît un succès croissant qui nécessitera en 1995 la reconduction de sa dotation au niveau record de 600 millions de francs, lequel risque néanmoins d'être insuffisant.

En effet, en 1993, 647 millions de francs de dépenses ont été engagées, alors que les crédits disponibles n'étaient que de 614,5 millions de francs. Les chiffres ne sont pas connus pour 1994, mais tout porte à croire que la tendance est la même.

Le nombre de primes accordées a progressé de 34 % entre 1989 et 1993 corrélativement à l'augmentation de la dotation réservée à la PAH.

PAH	Nombre de primes accordées	Montant moyen unitaire - en francs
1989	45.127	10.056
1990	49.663	10.179
1991	47.234	10.755
1992	52.276	10.694
1993	60.802	10.638

B. LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE (RHI)

Les opérations de résorption de l'habitat insalubre consistent en la destruction des bidonvilles ou habitations de fortune, et le relogement de leurs habitants.

Par essence, ces opérations ne sont pas rentables. L'Etat participe au financement de leur déficit sur la base d'un taux de 100 % pour la résorption des bidonvilles et de 70 % à 80 % pour les autres types d'habitat insalubre.

Année	Opérations financées (en nombre et en MF)	dont opérations dans les DOM (en nombre et en MF)	dont résorption de bidonvilles (en nombre et en MF)
1993	45 198,5	18 78,5	nd
1994 (au 15.08)	19 84,1	10 25,7	nd

Depuis 1992, une enveloppe de 80 millions de francs est réservée chaque année aux opérations RHI dans les DOM et à Mayotte où l'insalubrité et la précarité de l'habitat touchent encore près de 40.000 ménages. Cette priorité est maintenue.

Par ailleurs, il subsiste, notamment dans le Nord-Pas de Calais, sur le littoral méditerranéen et en région Ile-de-France, des poches importantes d'habitat insalubre qui impliquent la poursuite de l'effort engagé. Dans le projet de loi de finances pour 1995, 148 millions de francs en autorisations de programmes sont ouverts à ce titre, soit le même montant qu'en 1994.

Enfin, l'Etat finance des subventions destinées à la réalisation d'aires de nomades (24,3 millions de francs engagés en 1993, 22,4 millions de francs au 15 août 1994).

CHAPITRE V

LE LOGEMENT LOCATIF

Le budget du ministère du logement intervient dans le logement locatif de deux manières : en subventionnant la construction et la réhabilitation du parc social, et en aidant la réhabilitation du parc privé grâce aux crédits de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

I - LE LOGEMENT SOCIAL.

Le logement social est essentiellement de la compétence des organismes d'habitation à loyer modéré (HLM). L'Etat subventionne la construction par le prêt locatif aidé (PLA) et la réhabilitation par les primes à l'amélioration des logements à usage locatif et social (PALULOS). Ces deux types de financement sont regroupés en un seul chapitre budgétaire, dénommé "ligne fongible".

Un circuit financier privilégié existe également pour le logement intermédiaire : le prêt locatif intermédiaire (PLI).

A. LA CONSTRUCTION DES LOGEMENTS SOCIAUX

1. L'enveloppe de PLA pour 1995

Les crédits ouverts pour 1995 doivent permettre de financer 85.000 PLA.

Le programme comprend 20.000 PLA dits "très sociaux". Il s'agit de 10.000 PLA d'insertion (logements anciens) et de 10.000 PLA "adaptés" (logements neufs), dont le coût doit être inférieur à celui d'un PLA disposant de tous les éléments de confort et de qualité.

Pour réaliser en priorité les PLA, le ministère du logement entend cloisonner la gestion des crédits budgétaires en 1995. Ceci invite les directions départementales de l'Équipement à l'abandon de la pratique de la fongibilité, destinée initialement à donner les souplesses nécessaires pour adapter la programmation aux priorités locales.

En effet, le ministre ne cache pas son souhait de limiter de plus en plus la participation de la ligne "fongible" PLA-PALULOS à la seule construction, afin de confier la réhabilitation à l'autofinancement des organismes.

2. La montée en puissance des PLA "très sociaux"

Les PLA très sociaux sont réservés au logement des personnes ne dépassant pas 60 % des ressources admissibles pour accéder aux HLM. Actuellement, si la consommation des PLA est très vive, les préfets ont des difficultés à écouler leurs enveloppes de PLA sociaux.

Le bilan de l'année 1993 indique une augmentation de la consommation en montant de subventions (426,4 millions de francs en 1993 contre 408,2 millions de francs en 1992), mais un nombre de logements financés moindre (6.908 en 1993 au lieu de 7.016 en 1992). Ces données traduisent les difficultés rencontrées lors du montage des opérations de PLA d'insertion (offre de logements vacants faible, coûts fonciers élevés...).

Le décret n° 94-549 du 30 juin 1994 étend le champ d'application des PLA à financement très social, jusqu'alors réservés aux opérations d'acquisition avec ou sans travaux, à la construction de logements neufs ainsi qu'aux locaux cédés à bail emphytéotique et aux opérations d'acquisition et de travaux permettant de transformer en logements des locaux affectés initialement à un autre usage. Ces opérations bénéficient d'un taux de subvention de l'État de 20 % qui peut exceptionnellement être porté à 25 % par dérogation préfectorale.

Ces modifications visent à améliorer la consommation des crédits et ainsi permettre de développer une offre nouvelle de logements ouverte aux familles à faibles ressources et d'améliorer la mixité sociale dans l'habitat grâce à des opérations combinant logements ordinaires et logements très sociaux.

3. L'amélioration des conditions de financement

Les PLA sont financés par une subvention de l'Etat de 12,7 % du prix de l'opération et par un prêt de la Caisse des dépôts et consignations, au taux de 5,8 %, adossé sur les ressources du livret A.

La collecte du livret A a souffert au cours des dernières années d'un écart de taux très important avec les produits concurrents. Cet écart, qui constitue la variable d'arbitrage dominante dans le choix des placements de l'épargne des ménages, s'est réduit depuis le début de 1993 : c'est ce qui a permis l'atténuation progressive de la décollecte.

La décollecte, qui n'avait pas cessé de s'aggraver à partir de 1988 (- 7,3 milliards de francs) jusqu'en 1992 (- 54,5 milliards de francs), s'est atténuée en 1993 (- 31,0 milliards de francs). Pour la première fois depuis 1986, l'année 1994 s'achèvera sur une collecte nette de 10 à 15 milliards de francs, ce qui garantit le financement des PLA. Mais il y a un revers à la médaille : le maintien d'un taux réel relativement élevé pour le PLA, 4,1 % compte tenu d'une inflation à 1,7 %.

La diminution du taux du livret A pourrait permettre un abaissement du taux des prêts locatifs aidés. Le Gouvernement a préféré toutefois maintenir une rémunération suffisante pour les épargnants afin de préserver la collecte.

Enfin, l'Etat prélèvera en 1995 un montant record sur les résultats du livret A au titre de la garantie de liquidité qu'il lui apporte : 18,5 milliards de francs (sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne).

Votre rapporteur déplore le manque de transparence de ces opérations et souhaiterait connaître de quels calculs procèdent le prélèvement effectué sur le livret A, et la différence entre la rémunération de celui-ci (4,5 %) et le taux des PLA (5,8 %).

4. La réforme du prêt locatif intermédiaire

Le logement intermédiaire constitue le problème central du logement. C'est celui d'une frange importante de la population qui n'a pas accès aux HLM ou au P, mais qui pour autant n'a pas les moyens de se loger dans le secteur libre.

La réponse actuellement apportée, le prêt locatif intermédiaire, a l'intérêt d'être très peu coûteuse pour le budget de l'Etat, mais a le défaut d'être assez inefficace.

En juillet 1994, le Gouvernement a modifié le régime du PLI afin d'améliorer cette situation. Cette réforme porte sur cinq éléments :

- les opérations d'acquisition-amélioration de logements, sous réserve de la réalisation d'au moins 20 % de travaux, sont désormais possibles ;

- le taux d'intérêt des PLI distribués par le Crédit foncier et le Comptoir des entrepreneurs est ramené à 6,5 %, au même niveau que ceux de la Caisse des dépôts ;

- la quotité maximale du prêt est portée à 70 % du coût de l'opération dans la limite de 85 % des prix plafonds au m² de surface habitable des prêts conventionnés du secteur groupé ;

- les plafonds de loyers sont désormais de 65 francs par mois par m² de surface utile en ce qui concerne la zone centrale de l'Île-de-France (Paris, départements limitrophes et certaines communes des Yvelines), de 50 francs par mois par m² de surface utile pour le reste de l'Île de France et de 40 francs par mois par m² de surface utile pour les autres régions ;

- les plafonds de ressources sont revalorisés et harmonisés avec ceux des PLA par l'application de coefficients variant entre 2,2 et 1,4 selon la zone ; les plafonds de ressources PLI ne sont, cependant, pas indexés sur ceux du P.I.A.

B. LA RÉHABILITATION DES LOGEMENTS SOCIAUX

Elle est financée par les Palulos, et de plus en plus, par les organismes eux-mêmes.

1. Les PALULOS

Pour 1995, la réhabilitation subventionnée ne devrait concerner que 100.000 logements contre 200.000 en 1994.

L'analyse de l'Union des HLM sur ce dossier est la suivante :

"Depuis la fixation en 1989, par le Président de la République, d'un objectif d'achèvement de la réhabilitation HLM en 1995, les programmes de réhabilitation ont certes été effectivement accélérés. Selon les statistiques de financement, le rythme s'établirait à 150.000 décisions favorables en moyenne annuelle, en ne considérant que les travaux de plus de 15.000 francs par logement (contre 120.000 précédemment).

Cependant, l'objectif final n'a pas été encore totalement atteint. La montée de la pression sur les P.I.A et l'affectation prioritaire des crédits qui en a découlé, a conduit à un plus grand étalement des programmes de réhabilitation. D'autre part, des travaux de réhabilitation réalisés par programmes successifs sur environ un tiers des immeubles réhabilités, sont comptabilisés plusieurs fois en nombre de logements dans les données de gestion des crédits budgétaires, où ils doivent à chaque fois faire l'objet d'une nouvelle décision de financement.

Le bilan des réalisations réelles à partir de la comptabilité des subventions Palulos est donc surestimé et il reste un volant important de besoins de réhabilitation à satisfaire dans les années à venir".

Votre rapporteur considère la question comme non close. En particulier, si un besoin réel de 20.000 Palulos supplémentaires se fait jour en gestion 1995, un décret d'avance, voire un collectif budgétaire, n'est pas à exclure.

2. Le rôle accru des organismes

L'accroissement du rôle des organismes de logement social dans la réhabilitation de leur parc immobilier dépend de leur situation de trésorerie. Des réformes récentes tendent à permettre l'amélioration de cette situation, dont la tendance naturelle est à la détérioration.

a) La trésorerie des HLM et son évolution

Bien que la situation et la viabilité de certains organismes demeurent préoccupantes, du fait de circonstances particulières et internes à ces organismes, l'analyse des comptes annuels des Offices publics et des sociétés anonymes d'HLM, montre que globalement leur situation financière a marqué, au cours de ces dix dernières années, un net redressement caractérisé par un renforcement simultané de leur structure financière, de leur rentabilité et de leur trésorerie.

Néanmoins, les exercices 1990, 1991 et 1992 (derniers comptes disponibles) sont marqués par un infléchissement de cette tendance : si le poids des charges financières est maîtrisé, les effets conjugués de la moindre rémunération de la trésorerie, de la poursuite de la progression des dépenses de maintenance du patrimoine et de la fin de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (à partir de 1989 et jusqu'en 1998 une double génération de logements entre dans le champ d'application de la TFPB, ce qui fera passer son poids moyen par rapport aux loyers de 3,3 % en 1989 à 8,7 % en 1998) ont eu pour conséquence une stagnation, voire pour certains organismes d'HLM, une diminution de leur autofinancement.

A moyen terme, ces facteurs lourds (poursuite nécessaire des efforts d'amélioration et d'entretien du patrimoine, auxquels peut s'ajouter dans certains quartiers sensibles le poids des impayés de loyers et de la vacance) risquent de peser sur l'évolution de la situation financière des organismes, et mettre en péril les plus fragiles, même si au niveau du secteur, les grands équilibres de gestion pourront vraisemblablement être respectés.

La montée en charge de la taxe foncière sur les propriétés bâties est le facteur le plus préoccupant.

Evolution de la TFPB acquittée par les organismes d'HLM
(en millions de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992 (*)	1993 (*)	1994 (*)	1995 (*)	1996 (*)	1997 (*)	1998 (*)	1999 (*)	2000 (*)
Igts taxés (milliers)	754	957	1 188	1 422	1 653	1 879	2 079	2 275	2 469	2 668	2 888	2 923	2 976
TFPB (en MF)	1 138	1 420	1 857	2 404	2 945	3 500	4 050	4 655	5 345	6 082	6 885	7 390	7 916
TFPB /LOYERS	2,91%	3,3%	4,0%	4,8%	5,5%	6,1%	6,6%	7,1%	7,6%	8,2%	8,7%	8,8%	8,9%
TFPB/Igt taxé (en MF)	1 509	1 485	1 583	1 691									

(*) à compter de l'exercice 1992 chiffres prévisionnels

b) Les tentatives d'amélioration de cette situation

Le ministre du logement cherche avec résolution à améliorer les moyens de permettre aux HLM d'obtenir une situation financière satisfaisante.

Par ailleurs, quelques pistes sont envisagées par la Cour des Comptes dans son rapport récent (1).

1. Enquêtes sur le logement - II Les organismes d'habitation à loyer modéré - juin 1994.

① La suppression du "décret trésorerie"

Le décret n° 93-1414 du 30 décembre 1993 (JO du 31.12.93) a abrogé les articles 1, 2, 4 et 5 du décret n° 90-213 du 9 mars 1990.

Le protocole d'accord signé entre l'Etat et l'UNFOHLM en décembre 1993 prévoyait, en contrepartie de la suppression de l'obligation de placement de leur trésorerie sur le livret A, qu'après négociation au niveau départemental les organismes devaient réinvestir sous forme de fonds propres non rémunérés, 2 % de leur obligation antérieure de dépôt dans la réhabilitation.

La concertation s'est déroulée dans de bonnes conditions et le dispositif a ainsi permis en 1994 de rapporter au total 160 millions de francs en complément de subvention Palulos.

② L'augmentation des ventes de logements HLM

Le ministère du logement a signé un accord le 20 avril 1994 avec les associations d'organismes de HLM, afin que chaque organisme se dote désormais d'une politique de vente de logements, avec un objectif de 35.000 cessions par an, contre 2.000 aujourd'hui.

La loi relative à l'habitat (1) a ensuite facilité les conditions juridiques de ces ventes.

L'accord précise le cadre général dans lequel doit s'effectuer la vente des logements HLM et prévoit la mise en place par l'UNFOHLM d'actions de communication et de formation. L'Etat apportera son soutien financier à l'adaptation des pratiques professionnelles.

D'ores et déjà, l'UNFOHLM a mis en place une mission pour la pratique de la vente afin d'aider les organismes à développer leurs projets.

Un secrétaire permanent, chargé auprès du directeur de l'habitat et de la construction, de la promotion de la vente, a été désigné.

Le protocole a prévu l'institution d'un comité de suivi, chargé annuellement d'apprécier l'évolution du rythme des ventes et d'en effectuer un bilan qualitatif. Un premier bilan pourra donc être réalisé dans le courant de l'année 1995.

1. n° 94-624 du 21 juillet 1994.

Une circulaire a été adressée aux préfets le 4 août 1994 afin d'appeler leur attention sur les principales dispositions concernant la vente contenues dans la loi relative à l'habitat, en leur demandant notamment de veiller à la mise en place d'une politique de vente par chaque organisme, d'instruire rapidement les dossiers qui leur sont soumis, et de rendre compte chaque année au Conseil départemental de l'habitat de la mise en oeuvre de la politique de vente des logements HLM dans le département.

③ Les suggestions de la Cour des Comptes

La Cour des Comptes suggère quelques pistes d'amélioration de la gestion, dont l'une est la systématisation du surloyer pour les ménages venant à excéder sensiblement les plafonds de ressources.

La Cour cite de nombreux exemples de dépassement de ces plafonds, quelquefois spectaculaires, et rappelle que l'INSEE évaluait à 28 % le nombre de locataires dans cette situation en 1988 (36,5 % en Ile-de-France) ; l'UNFOHLM elle-même en concédait 23 % (respectivement 32 %). La Cour écrit notamment :

"La constatation faite en 1984 quant à l'importance de la qualité de la gestion pour préserver une bonne santé financière demeure d'actualité. En particulier, l'exploitation des marges de manoeuvre en gestion locative reste souvent insuffisante, notamment dans l'adéquation des charges de personnel à l'activité de l'organisme ; de même, la diversité des mécanismes de recouvrement des recettes locatives se traduit par des taux d'impayés différents, à situation sociale identique des locataires ; l'assouplissement du régime des loyers et surloyers, par rapport à 1984, n'a pas toujours été mis à profit ; le poids croissant de la taxe foncière sur les propriétés bâties a été anticipé de façon souvent insuffisante ; l'inévitable péréquation entre programmes excédentaires et déficitaires nécessite une comptabilité de programme qui fait souvent défaut."

Votre rapporteur considère que la saine gestion des crédits d'Etat exige que tout soit mis en oeuvre par les organismes HLM pour financer eux-mêmes leur réhabilitation, avant de se tourner vers la Palulos, dont les crédits doivent alors être adaptés.

II - LE LOGEMENT LOCATIF PRIVÉ

L'Etat intervient essentiellement, en contrepartie de la perception de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB), par les subventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) aux réhabilitations du parc privé.

L'opération n'est pas équilibrée, car le rendement de la TADB est supérieur aux crédits de l'ANAH. Mais elle a une vocation redistributive et incitatrice.

La dotation de l'ANAH pour 1995 s'élève à 2,5 milliards de francs contre 2,3 milliards de francs en 1994. La forte pression sur ces crédits a conduit en 1994 à un prélèvement de 300 millions de francs sur le fonds de roulement.

Cette pression se lit clairement dans le tableau suivant :

Situation au :	Nombre d'e dossiers en instance	Montant en MF
1er janvier 1991	4.765	190
1er janvier 1992	4.216	162
1er janvier 1993	7.299	312
1er janvier 1994	19.613	776
1er août 1994	15.156	646

L'année 1993 s'est caractérisée par l'importance des dossiers en stock à fin décembre : ce stock représentait approximativement quatre mois d'activité de l'agence, alors qu'à la fin de l'exercice précédent, il représentait seulement deux mois d'activité.

Cette forte augmentation de la demande ne résulte pas seulement de l'élargissement des règles d'attribution décidé en 1992, mais indique également que les propriétaires répondent mieux aux importants besoins de travaux dans le parc locatif privé et contribuent à remettre sur le marché des logements vacants (40 % de l'activité de l'agence a concerné ce type de logements).

Le montant des engagements en opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) s'est stabilisé depuis 1992, et les programmes sociaux thématiques ont connu une progression sensible, ce qui a permis depuis leur mise en place la création d'une offre nouvelle de près de 11.000 logements destinés aux personnes défavorisées. Au total, le montant des subventions engagées par

L'ANAH dans le cadre de conventions conclues avec les collectivités locales est passé de 870 millions de francs en 1991 à 1.003 millions de francs en 1993.

Dans la période récente, les conditions d'attribution des subventions de l'ANAH ont été modifiées, pour réduire la pression de la demande et leur donner une vocation plus sociale.

Dans ce premier but, les locaux non affectés à l'habitation après travaux ne sont plus subventionnables et les règles de plafonnement de la dépense subventionnable ont été ajustées pour y intégrer les travaux d'économie d'énergie et mieux tenir compte de la variation des prix entre les zones géographiques.

Pour atteindre le second but, et sur proposition du ministre du logement, le conseil d'administration de l'ANAH a pris deux décisions :

- ouvrir le bénéfice des subventions majorées à caractère social (dites "ANAH sociale") aux organismes oeuvrant pour le logement des personnes défavorisées et qui cherchent à les loger en louant des logements privés à faible loyer. Pour réaliser les travaux d'amélioration nécessaires à la sous-location des logements à des personnes défavorisées, ils peuvent donc à présent bénéficier d'une subvention de l'ANAH au taux de 70 % calculé sur un montant de travaux limité à 40.000 francs par logement ;

- pour les logements conventionnés en OPAH, notamment en milieu rural, porter de 35 à 45 % le taux de subvention de l'Agence sous réserve qu'une collectivité locale accorde une subvention complémentaire au taux de 5 %, ce qui porte au total le taux de subvention à 45 %.

Pour les sept premiers mois de l'année 1994, le montant des engagements réalisés s'établit à 1.616 millions de francs contre 1.421 millions de francs pour la même période de 1993.

CHAPITRE VI

LA DÉNATURATION DES AIDES À LA PERSONNE

Les aides à la personne coûtent de plus en plus cher et leur pertinence à l'égard de leur mission d'origine est de plus en plus contestable.

Sous l'effet de la crise économique et d'une réforme mal maîtrisée, elles occupent une place grandissante dans le budget du ministère du logement, au détriment des dépenses d'investissement. Dans le même temps, leur dispersion dans une population de plus en plus vaste (26 % des ménages français aujourd'hui) contraint l'Etat à réduire les prestations du plus grand nombre alors qu'une fraction qui n'en a nul besoin continue d'en bénéficier.

Votre rapporteur considère qu'il s'agit d'un scandale, et souhaite que la mission confiée par le ministre à l'inspecteur général Jean Choussat aboutisse à une réforme en profondeur.

I - LES RESSOURCES : LA PART CROISSANTE DE L'ETAT

Les aides à la personne (aide personnalisée au logement, allocation de logement familiale ou sociale) sont financées par l'Etat et par une contribution des employeurs au fonds national d'aide au logement (F'NAL). Tous les employeurs acquittent à ce titre une taxe de 0,10 % des salaires plafonnés, et de 0,40 % de la totalité de la masse salariale pour les entreprises de plus de dix salariés.

A. LE TASSEMENT DE LA PART DES ENTREPRISES

Sous l'effet de la crise économique, la contribution des entreprises s'est tassée malgré l'augmentation du taux de cotisation, passé de 0,20 à 0,40 % à compter du 1er juillet 1991.

En 1992, le montant des cotisations non plafonnées encaissées s'est élevé à 5.615 millions de francs.

En 1993, ce montant s'est élevé à 5.595 millions de francs seulement, soit un défaut de 31,7 millions de francs par rapport à la prévision de septembre 1993.

B. L'AUGMENTATION DE LA PART DE L'ETAT AU DÉTRIMENT DES AIDES À LA PIERRE

Dans le même temps, les besoins s'accroissaient sous l'effet de la généralisation de ces aides sous condition de ressources au 1er janvier 1993.

Part de l'Etat dans le financement des différentes aides

(millions de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Total Etat	17,161	18,690	20,521	19,450	19,415	28,428*
Total employeurs	26,283	28,819	31,243	34,259	37,864	38,438
Part de l'Etat dans le financement total	39,5 %	39,3 %	39,6 %	36,2 %	33,9 %	42,6 %

* Dont 2 milliards au titre des aides à la personne versées par les caisses en 1992, régularisées en 1993.

Au cours des dernières années, une progression très forte des prestations d'aides personnelles a pu être observée : + 15 milliards de francs entre 1991 et 1994. La plus grande part de cette croissance est à la charge de l'Etat.

Pour faire face à cette croissance, le Gouvernement a été contraint d'arbitrer au sein des crédits d'Etat au détriment des aides à la pierre. C'est ce qui l'a conduit notamment à solliciter les comités interprofessionnels du logement à hauteur d'un milliard de francs pour 1995, en faveur du FNAL, après avoir été tenté de réduire une fois encore la contribution des entreprises au "1 % logement" (1) pour augmenter leurs versements au FNAL.

1. Cela fut fait en 1987, 1988 et 1991.

Le tableau suivant montre comment, depuis la réforme de 1977, la pression des aides personnelles n'a cessé d'augmenter, alors que les aides à la pierre diminuaient.

**Evolution des dépenses en faveur du logement
(1978-1990) (en francs constants)**

Effort national	+ 40 %
Dépenses budgétaires	+ 27 %
Aides à la pierre	- 35 %
Aides à la personne	+ 156 %

Source : M. André Santini, député.

Il ne faudrait néanmoins pas avoir des choses une vision trop simpliste : les aides à la personne proviennent aussi d'aides à la pierre consenties précédemment. Les tableaux suivants le montrent : après une réhabilitation par Palulos, il faut augmenter les aides pour que les locataires puissent acquitter un loyer plus élevé.

Impact d'une réhabilitation sur le niveau des loyers avec APL.

(Exemple d'un ménage avec un enfant -4.800 francs de revenus mensuels- dans une grande agglomération de province)

(francs)

	Loyer	Charges	AI/APL 2	Reste à charge
Avant travaux	925	600	609	916
Après travaux	1.427	600	971	1.052

Comparaison

	Hausse de loyer	Part APL dans le loyer	Part du loyer à charge
Ecart	502 F	68 %	73 %

II - LES EMPLOIS : DES AIDES DE MOINS EN MOINS PERTINENTES

A. LE "BOUCLAGE" S'EST TRADUIT PAR L'ACCÈS AUX AIDES D'UNE POPULATION QUI N'EN A PAS BESOIN

Le "bouclage" des aides personnelles a consisté à élargir le champ d'application de l'ALS à toute la population sous seule condition de ressources à partir de 1991.

En effet, il subsistait des ménages qui n'entraient pas dans le champ d'application de l'APL, lequel dépend du mode de financement ou du régime juridique du logement, ni de l'ALF, dont l'attribution suppose la présence d'enfants ou d'ascendants à charge ou que le demandeur soit jeune marié, ni de l'ALS. Ces exclus étaient essentiellement les personnes seules de plus de 25 et de moins de 65 ans, ou âgées de moins de 25 ans mais non salariées, ainsi que les ménages sans personne à charge qui n'étaient pas jeunes mariés et dont aucun des conjoints n'était âgé ou infirme.

La généralisation de l'ALS, prévue en trois phases, s'est achevée le 1er janvier 1993.

Il en est résulté une très forte montée en puissance de l'ALS, pourtant conçue initialement comme résiduelle par rapport à l'APL qui aurait dû se substituer à l'ensemble des aides existantes.

Nombre de ménages bénéficiaires de l'ALS (milliers)

1990	1991	1992	1993
1.043	1.075	1.455	1.785

L'augmentation très rapide du coût de l'ALS est donc très largement imputable à ce bouclage.

**Montant des prestations versées au titre de l'allocation
de logement sociale depuis 1990**

(millions de francs)

	1990	1991	1992	1993
Personnes âgées	5.220	5.511	5.614	5.692
Infirmes	1.417	1.505	1.596	1.608
Jeunes travailleurs	2.056	2.207	2.324	2.469
Chômeurs	263	314	476	579
RMI	522	754	910	1.111
Bouclage	0	51	2.143	5.392
Primes de déménagement	0	0	1	0
Remises et annulations de créances	40	41	40	45
TOTAL	9.518	10.383	13.104	16.896

A l'origine (en 1990), le coût total du bouclage était estimé à 2,5 milliards de francs en régime de croisière pour 330.000 bénéficiaires dont 50.000 en HLM.

Après achèvement de la montée en régime, la prévision de dépense induite par le bouclage est de 7 milliards de francs pour 700.000 nouveaux bénéficiaires, dont 60.000 environ en HLM.

Mais, sur ce total, le poids des étudiants est estimé à 450.000 bénéficiaires (409.000 en 1993) pour 4,4 milliards de francs de prestations en 1994 (3,3 en 1993). Il devrait être de 5,3 milliards de francs en 1995, et il est potentiellement de 8 milliards de francs à l'horizon 2000. Seule l'absence de publicité faite autour de cette aide permet encore de faire quelques économies au détriment d'étudiants mal informés de leurs droits.

La mauvaise anticipation du coût final du bouclage est directement liée à l'octroi de l'ALS aux étudiants, sans véritable condition de ressources.

Le bouclage a bénéficié en grande partie au parc privé.

**B. LES TENTATIVES D'ÉCONOMIE SE FONT AU
DÉTÉRIMENT DE L'ACCESSION SOCIALE ET DU PLUS
GRAND NOMBRE**

Les économies que le Gouvernement est contraint de réaliser se font essentiellement par une dévalorisation du barème des aides en termes réels ; à laquelle s'ajoute pour 1995 diverses autres mesures, également de portée générale.

• Le code de la construction et de l'habitation prévoit une actualisation du barème chaque premier juillet, en fonction (non précisée) de l'augmentation des prix, des loyers et de l'indice INSEE du coût de la construction.

Au 1er juillet 1993, le barème n'a pas été actualisé⁽¹⁾.

L'actualisation au 1er juillet 1994 n'a pas encore eu lieu mais la loi de finances initiale pour 1994 a prévu une économie budgétaire de 750 millions de francs en 1994 sur l'ensemble des aides à la personne. Cette économie se réalisera sur le barème, dont la réévaluation, encore en négociation devant le conseil national de l'habitat, ne serait selon les informations recueillies par votre rapporteur, que de 1,1 %, sans discrimination en faveur des familles ou des parents isolés.

Eléments de calcul	Barème 01.07.92	Barème 01.07.93	Barème 01.07.94
Paramètres ressources	2,7 %	0 %	1,5 %
Forfaits de charges	2,7 %	0 %	0 %
Loyers-plafond API. 1	2,7 %	0 %	1,1 %
Loyers plafond API. 2-AL	2,5 % isolé et M + 0 5,2 % familles	0 %	1,1 %
Inflation de l'année antérieure (glissement)	3,1 %	1,9 %	2,1 %
Inflation prévisionnelle projet de loi de finances (n + 1)	2,8 %	2,2 %	1,9 %
ICC* 4ème trimestre (n-1)(n-2)	5,2 %	0,3 %	1,1 %

* Indice INSEE du coût de la construction.

Comme les loyers ont augmenté, dans la période, davantage que l'inflation (en 1993 : 2,6 % dans le secteur libre ; 4,3 % dans le secteur HLM), il en est résulté une augmentation significative des taux d'effort (ratio loyer/revenu) dans le logement locatif.

Ceux-ci sont passés, pour l'API, entre 1987 et 1993 :

- de 24 % à 26,4 % pour une personne seule ;

- de 20,6 % à 21,5 % pour un ménage avec deux enfants, dont un seul conjoint travaille et gagne deux SMICS ;

1. Article 41 de la loi de finances rectificative pour 1993 n° 98-359 du 22 juin 1993, publiée au JO du 23 juin 1993

- de 19,4 % à 20,2 % pour une famille avec trois enfants, dont un seul conjoint travaille et gagne 2,5 SMICS.

Ces taux d'effort devraient augmenter à nouveau globalement de 1 %.

Il en est de même de l'accession à la propriété, à laquelle votre rapporteur répète qu'il souhaite voir l'APL contribuer davantage.

Au 31 décembre 1992, le taux d'effort moyen des accédants avec APL était de 30 %.

Sur cette aide, diverses mesures d'économies sont intervenues sans interruption depuis 1987, notamment : l'instauration d'un taux d'effort minimum qui est passé de 18 % en 1987 à 24 % dans le barème au 1er juillet 1994; l'augmentation du revenu minimum, passé de 17 fois la charge de prêt à 22 fois, et le plafonnement des mensualités de référence.

Le cumul de ces économies a limité sensiblement le champ des bénéficiaires de l'APL accession (940.000 en 1987, 740.000 en 1993). Le tassement du nombre d'accédants à la propriété que l'INSEE a constaté entre 1988 et 1992 est en partie imputable à ce phénomène.

Ainsi, pour faire face à une charge croissante liée à une population dont on peut juger qu'elle perçoit indûment une aide superflue, un effort est sollicité de la totalité de ses bénéficiaires.

• Outre une sous-revalorisation du barème en 1993, 1994 et probablement encore en 1995, et qui doit économiser 1,18 milliard de francs en 1995, trois autres mesures de portée générale sont prises dans le présent projet de loi de finances. Elles doivent économiser 820 millions de francs.

Il s'agit d'abord, de l'instauration d'une carence d'un mois avant le versement de la première mensualité d'APL, comme c'est le cas en matière d'Al. Cette disposition touchera les nouveaux bénéficiaires de l'aide, essentiellement de jeunes ménages ayant obtenu un logement HLM, dont l'Union des HLM évalue le nombre à 50.000, soit le tiers des nouveaux entrants dans le parc. Cette mesure est de nature à provoquer une sollicitation accrue des fonds de solidarité pour le logement (FSL), gérés au niveau départemental (à parité de ressources Etat/départements). En effet, les coûts induits par une installation sont souvent élevés pour un ménage modeste, et on observe que les FSL interviennent déjà pour compenser partiellement le délai de carence d'un mois de l'allocation de logement.

Il s'agit ensuite de la limitation à deux mois du versement rétroactif de l'ensemble des aides, auparavant limité à deux ans. Cette mesure paraît équitable. Un rappel de deux ans est une véritable aubaine sans véritable lien avec le besoin de logement.

Ces deux mesures doivent permettre d'économiser 320 millions de francs en 1995.

Enfin, la dernière mesure de portée générale concerne l'intensification des contrôles en 1995, dont le Gouvernement estime le rendement à 500 millions de francs.

Votre rapporteur est très partagé sur cette mesure. Si elle rapporte effectivement 500 millions de francs, cela signifiera que la gestion des aides personnelles a été lamentable, et qu'un énorme gâchis, probablement de plusieurs milliards de francs depuis 1977, a eu lieu.

Si en revanche la mesure ne rapporte pas cette somme, c'est qu'aucune économie n'est à en attendre à l'avenir.

Pour conclure sur cette douloureuse question des aides à la personne, votre rapporteur ne peut que déplorer que les ménages modestes soient sollicités pour aider les étudiants des familles aisées ou riches à se loger confortablement. Dans les circonstances budgétaires très difficiles que nous connaissons aujourd'hui, alors que les marchés financiers sanctionnent tout dérapage des dépenses d'une hausse des taux d'intérêt funeste à l'investissement en logement, ce gaspillage de plusieurs milliards est tout simplement inadmissible.

Il est indispensable de revenir aujourd'hui à la mission d'origine des aides personnelles : aider les ménages modestes à se loger dans un premier temps ; favoriser les conditions d'un parcours résidentiel qui les dirige vers l'accession dans un second temps.

Votre rapporteur suggère trois pistes de réforme, qu'il faudra apprécier au regard des conclusions de la mission de l'inspecteur général des finances Jean Choussat :

- réaliser la réforme prévue par le projet de loi de finances pour 1994 afin de limiter l'octroi de l'ALS aux étudiants les plus modestes ;

- engager une réflexion, comme le suggère la Cour des Comptes, sur une simplification des aides tendant à ne tenir compte dans leur calcul que du montant du revenu perçu, et non de sa nature ;

- gérer les aides de façon stricte, afin de ne pas aboutir à leur dénaturation. Sont-ce des aides au logement ou un revenu minimum ? Pour leur rendre leur vocation, une unification sur la base du système de l'APL, conçue comme une aide directement liée au logement occupé (alors que l'AL n'est liée qu'aux ressources), paraît une bonne piste.

CHAPITRE VII

LE MARCHÉ DU LOGEMENT: UNE REPRISE MENACÉE

Le marché du logement exerce une influence déterminante sur la situation économique d'un pays. On se souvient que la profonde récession qui a touché l'économie mondiale au début des années 90 avait connu ses premiers signes avant-coureurs dans la baisse des mises en chantier aux Etats-Unis. De même, la sortie de crise s'était manifestée dans ce pays par une remontée des permis de construire.

L'année 1994 aura été une incontestable année de reprise sur l'ensemble des marchés du logement des pays industriels. Mais cette reprise marque aujourd'hui le pas. Il est encore trop tôt pour connaître la durée de ce palier, et encore plus pour savoir s'il s'agit d'une phase de consolidation, ou bien d'une inflexion. Mais votre rapporteur remarque que l'ennemi du logement, le haut niveau des taux d'intérêt réels, qui n'avait que très légèrement désarmé, revient à nouveau en force.

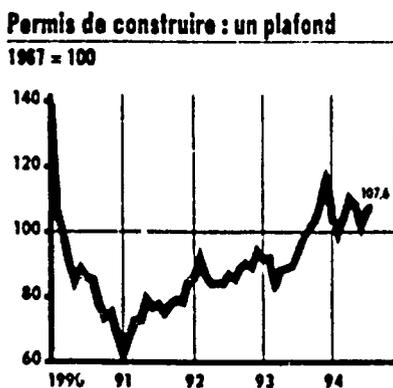
I - LES MARCHÉS ÉTRANGERS

A. LES ETATS-UNIS ET LE JAPON

1. Les Etats-Unis

Aux Etats-Unis, après cinq années consécutives de déclin, les mises en chantier de logements ont progressé en 1992 et ont atteint 1,29 million de logements en 1993, soit 11 % de plus qu'en 1991. Cette progression devrait se poursuivre en 1994 où l'on attend environ 1,5 million de mises en chantier.

Cependant, l'indicateur avancé que constituent les autorisations de construire connaît un tassement assez sensible, qui est de loin le plus long depuis le début de l'année 1991.



Source : *Enjeux les Echos* - novembre 1994

2. Le Japon

Au Japon, la tendance générale dans le secteur de la construction était à la croissance d'environ 5 % par an de 1988 à 1990. En revanche en 1991, l'investissement dans le logement a baissé de 12,4 %, l'activité globale chutant de 1,4 %. En 1992, 1,4 million de logements ont été mis en chantier, alors que dans la période 1987-1990, la moyenne des logements commencés était d'environ 1,7 million. Mais parmi les pays industriels, c'est toujours le Japon qui construit le plus grand nombre de logements par habitant.

B. L'EUROPE

1. L'impact de la remontée des taux d'intérêt à long terme

L'Union européenne a été cueillie à froid par la vague de remontée des taux venue des Etats-Unis. Celle-ci a été très rapide et très ample, alors même qu'aucun facteur interne ne la justifiait, l'Europe sortant à peine de la récession et, Allemagne mise à part, d'une crise sérieuse de la construction.

Les taux d'intérêt réels fortement positifs sont défavorables à l'achat d'un logement, investissement à long terme qui nécessite en général un niveau important d'emprunt.

L'envolée des taux longs, avec une remontée de près de deux points depuis janvier, d'abord considérée comme provisoire, est un sujet de préoccupation. Si le niveau actuel du coût des ressources devait se maintenir, cela risquerait de freiner, voire de contrarier la reprise. Les réajustements opérés par les prêteurs pour les taux aux particuliers risquent de peser sur la demande privée en renforçant l'attentisme des ménages.

2. La situation de la construction

En 1992, le repli de la construction s'est accentué dans la plupart des pays, à l'exception de l'Allemagne qui a connu une progression de + 9 %, ce qui a conduit à une évolution globale légèrement positive.

L'année 1993 s'est soldée par une évolution négative (-0,8 %) de la production de logements neufs en Europe (Union européenne + Association européenne de libre-échange). Une reprise est attendue en 1994 (+ 2,6 %) et en 1995 (+ 2,9 %) correspondant à une croissance de l'activité dans tous les pays, sauf en Italie.

Le nombre de logements construits devrait passer pour les pays de l'Union européenne et de l'AELE de 1,6 million en 1993 à 1,7 million en 1994 et à près de 1,8 million en 1995. Le nombre de logements mis en chantier devrait être élevé en Allemagne et en Irlande, tandis qu'il resterait faible au Royaume-Uni et au Danemark, malgré l'amélioration de l'activité.

Les tendances qui se dégagent pour la période 1993-1995 permettent de distinguer quatre groupes de pays :

- un pays à forte reprise, après une forte récession : le Danemark,

- des pays à croissance soutenue : l'Irlande, l'Allemagne, le Royaume-Uni depuis 1992 et la Belgique de façon plus modérée,

- des pays en amélioration : la France, l'Espagne, le Portugal et les Pays-Bas,

- enfin, un pays en décroissance : l'Italie.

Nombre de logements commencés

	1991	1992	1993
France	303.100	277.000	256.500
Italie	279.000	271.000	245.000
Allemagne*	264.000	316.000	366.000
Espagne	203.900	210.500	197.000
Royaume-Uni	135.000	120.000	142.000
Pays Bas	84.800	85.100	86.000
Belgique	44.000	46.000	45.000

Source : Euroconstruct

* Pour l'Allemagne, il s'agit des logements terminés en Allemagne de l'Ouest.

3. L'entretien-amélioration

Il s'agit d'un secteur qui a fortement crû au cours des années 80, jusqu'à représenter environ 34 % de l'activité du bâtiment dans le logement. Si l'on inclut l'entretien de génie civil, le pourcentage est de 40 % du total du secteur construction. Ce secteur est moins sensible que les autres aux aléas conjoncturels, mais il semble que, lors de la flambée de la construction neuve, la progression des travaux d'entretien-amélioration est passée de 5 % annuellement à 2 ou 3 % seulement, avant une pause en 1991. En 1992 et 1993, l'activité est légèrement positive, en particulier dans le bâtiment.

Par pays, cette tendance semble positive partout à l'exception de l'Italie qui envisage une évolution négative en 1994. Sur la période 1992-1994, l'évolution annuelle moyenne sera inférieure à - 1 % aux Pays-Bas et supérieure à 3 % en Espagne, au Danemark et en Allemagne.

II - LA SITUATION EN FRANCE

L'année 1994 aura connu une franche reprise de la construction et pourrait atteindre les 295.000 logements commencés après une année 1993 détestable. Sur le marché du logement ancien, une nette reprise des transactions a eu lieu. Les prix se sont stabilisés.

Pour autant, la situation n'est toujours pas structurellement satisfaisante, l'adéquation aux besoins n'étant pas assurée.

A. LES ASPECTS STRUCTURELS

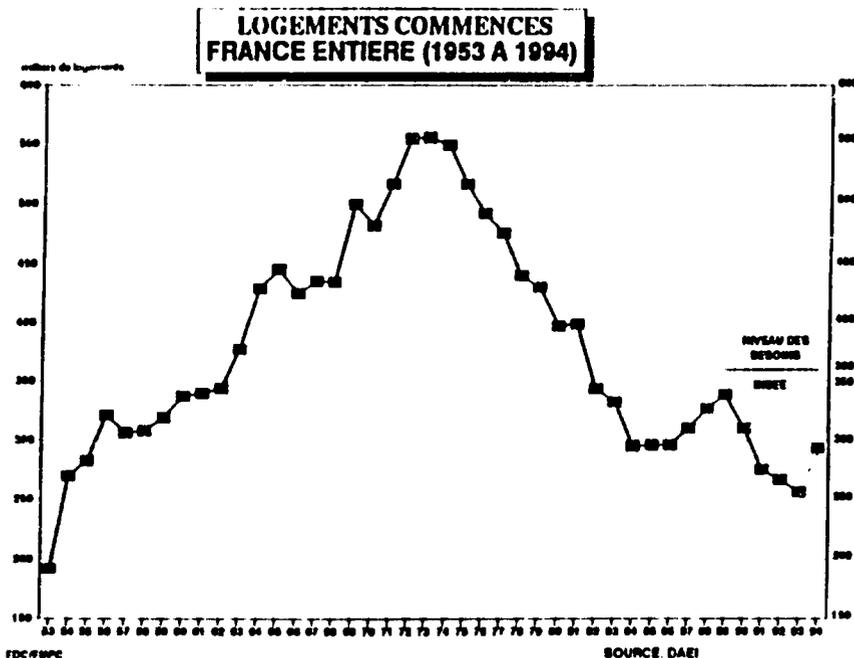
Les premiers résultats, encore très parcellaires, de l'enquête-logement de l'INSEE en 1992, montrent que la situation s'améliore, mais qu'elle demeure en deçà des besoins.

De 1988 à 1992, la croissance du nombre de résidences principales s'est maintenue à un rythme annuel moyen de 220.000 par an. Par rapport à la période 1985-1988, moins de résidences principales sont devenues vacantes alors que dans le même temps plus de logements inoccupés revenaient à l'habitation. Aussi, la proportion de logements vacants au sein du parc de logements a-t-elle régressé.

L'accession à la propriété marque le pas, surtout pour les ménages modestes : la proportion de ménages propriétaires est restée stagnante, passant de 53,6 % à 53,8 % de 1988 à 1992. Les acquisitions de logements neufs ont été en net recul dans les campagnes et les petites agglomérations.

Un autre constat concerne l'amélioration qualitative du parc de résidences principales. Le nombre d'entre elles qui n'ont pas les éléments de confort élémentaires a diminué de 300.000 entre 1988 et 1992. Il ne reste que 1.370.000 logements ne disposant pas de ces éléments.

Cependant, d'un point de vue purement quantitatif, l'amélioration de la situation ne suffit pas à la satisfaction des besoins que l'INSEE avait définis, puisque 360.000 mises en chantier seraient actuellement nécessaires.



Pour aller au-delà de ces constats, il faudra attendre les autres résultats et en particulier ceux relatifs à la mobilité, au revenu et aux dépenses des ménages pour leur logement. Ces résultats seront diffusés par l'INSEE et le ministère du logement durant les prochains mois.

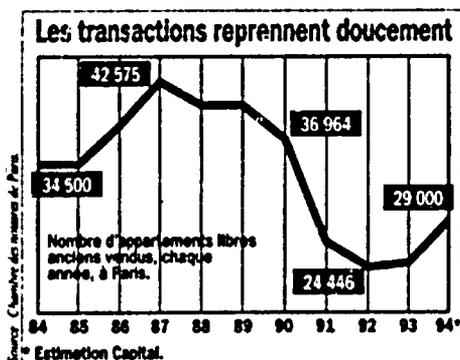
B. LA CONJONCTURE EN 1994

La reprise s'est traduite en 1994 par une augmentation des volumes, aussi bien des constructions que des transactions dans l'ancien.

1. Le marché de l'ancien

La fédération nationale des agents immobiliers (FNAIM) a mis au point un indice de l'activité du marché de l'ancien.

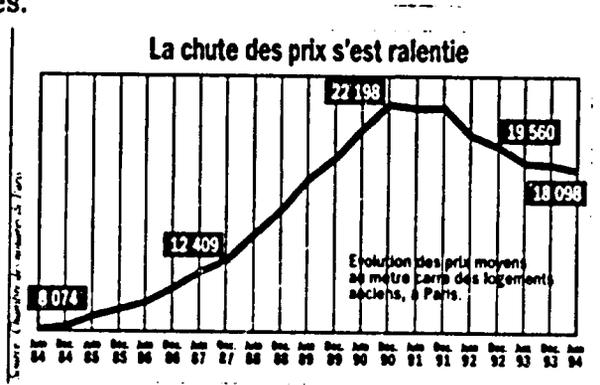
Après une stagnation entre décembre 1992 et avril 1993, le volume des transactions a crû de 2,1 % au second semestre 1993, et a atteint + 6,4 % sur un an entre avril 1993 et avril 1994. Cette reprise a été particulièrement vigoureuse pour les maisons individuelles (+ 7,3 %).



Source : Capital - novembre 1994

La reprise a été inégale régionalement : vigoureuse en Ile-de-France, elle est moins forte dans le Sud-est et la Corse, tandis que l'Ouest, le Sud-ouest, le Midi, le Centre et les Alpes ont connu une dégradation jusqu'en décembre 1993.

Cette reprise intervient dans l'ensemble sans tension sur les prix, la baisse des prix continuant même en Ile-de-France au premier semestre 1994, mais de façon estompée par rapport à la période homologue de 1993. Dans les autres régions, les prix semblent s'être stabilisés.



Source : Capital - novembre 1994

A Paris, les prix sont revenus à leur niveau de juin 1989, en francs courants.

2. Le marché du neuf : le retour de la maison individuelle

Le niveau des mises en chantier est l'indicateur privilégié de la situation du logement. La tendance pour 1994 permet de prévoir un niveau de l'ordre de 295.000 logements commencés, 296.100 exactement selon le professeur Mouillart, de l'Université de Nanterre.

Effet du renouveau des PAP, la reprise profite surtout à la maison individuelle, souhaitée par le quart des 2 millions de ménages en mesure d'acquérir un logement, mais qui a souffert de 1983 à 1993 d'une chute d'activité de 42 %, avec 121.000 mises en chantier, soit le chiffre de 1963 (contre 280.000 en 1979, année record). Ce marché est en effet très intimement lié au niveau de la distribution du PAP.

Après avoir connu une période florissante au début des années 1980 avec le développement de l'accession sociale à la propriété, le marché de la maison individuelle a connu une baisse continue de son activité depuis 1985. Après avoir représenté environ deux tiers des logements mis en chantier en 1985, la part de l'individuel dans les mises en chantier n'a cessé de régresser pour devenir inférieure à la construction de logements en immeubles collectifs depuis 1991.

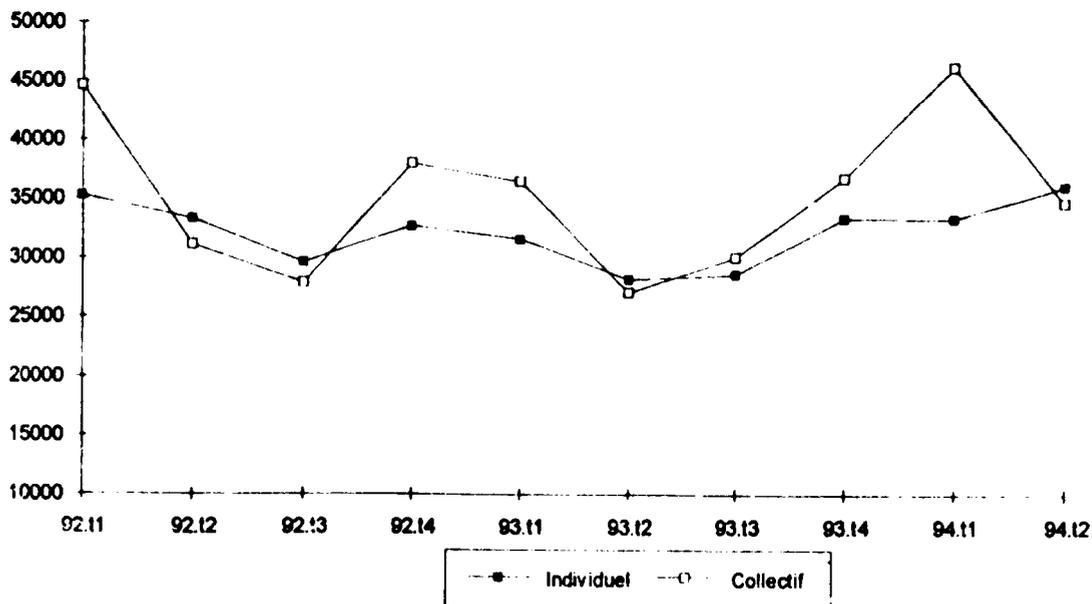
Les données trimestrielles récentes sur la construction de maisons individuelles permettent d'observer une reprise sous l'effet du plan de relance.

Evolution de la construction neuve selon le type d'immeuble
Données par trimestre et cumul annuel

		Individuel		Collectif	
		Autorisés	Commencés	Autorisés	Commencés
1992	1er trimestre	36200	35300	50300	44600
	2ème trimestre	37100	33300	39900	31100
	3ème trimestre	37800	29600	44500	27900
	4ème trimestre	36700	32700	54300	38000
	cumul 92	147800	130900	189000	141600
1993	1er trimestre	32000	31626	42800	36533
	2ème trimestre	33700	28213	38600	27111
	3ème trimestre	36500	28665	45300	30081
	4ème trimestre	38800	33407	51900	36842
	cumul 93	141000	121911	178600	130567
1994	1er trimestre	10600	33370	43800	46300
	2ème trimestre	11300	36091	43800	34700

source : ministère de l'équipement / DAEI

Evolution du nombre de logements mis en chantier selon le type d'immeuble
Données trimestrielles



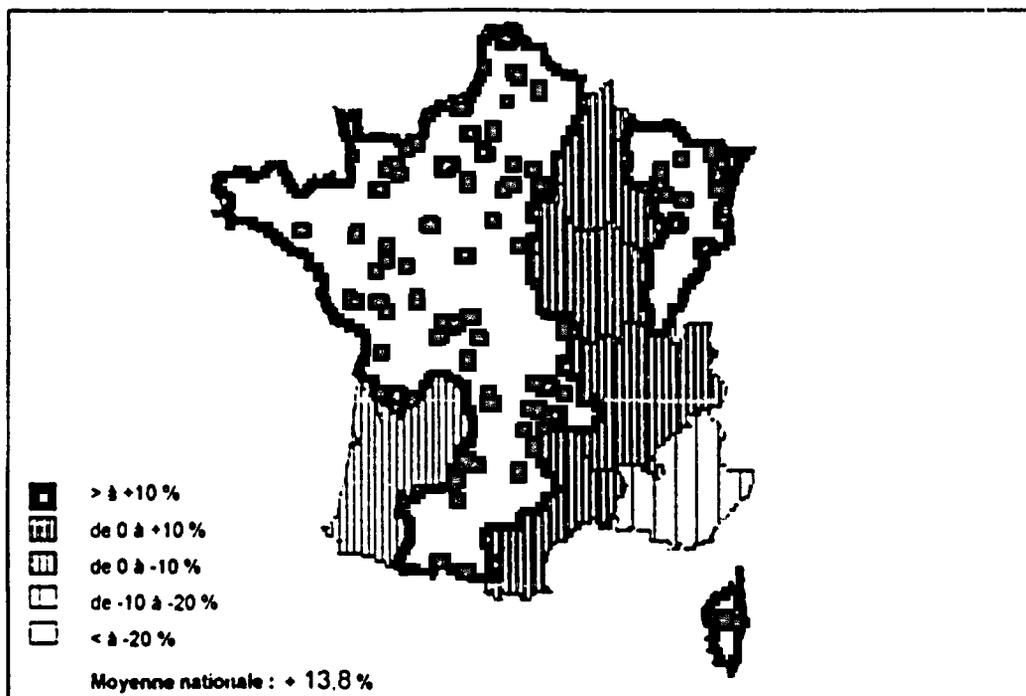
Les derniers résultats de la construction publiés par la direction des affaires économiques et internationales du ministère du logement pour le troisième trimestre 1994 laissent apparaître un certain essoufflement de la reprise tout en confirmant que le nombre total de mises en chantier avoisinera les 300.000 en 1994.

67.700 logements ont été mis en chantier au troisième trimestre, soit 221.300 depuis le début de l'année. La hausse est de 12 % par rapport au trimestre homologue de 1993, mais ce chiffre est en baisse de 6 % par rapport au second trimestre 1994.

93.000 permis de construire ont été délivrés (+ 11 % sur 1993 et + 8 % sur le deuxième trimestre 1994).

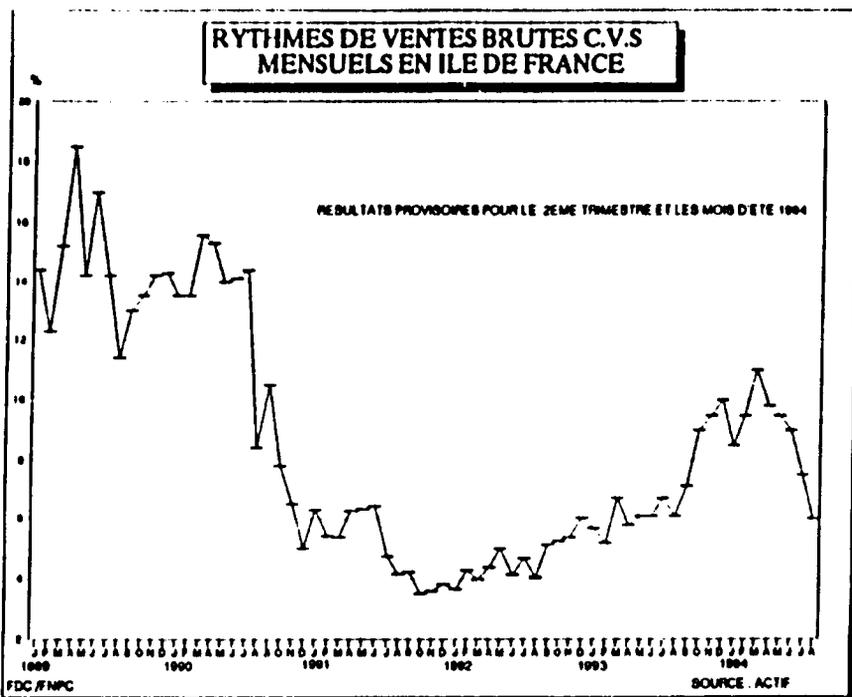
Sur le plan local, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur reste la plus mal lotie.

Logements ordinaires déclarés commencés par région (3ème trimestre 1994)
(12 derniers mois/12 mois précédents)



Source : ministère de l'Équipement/DAE/SDISC ; SICLONE

Les risques de persistance de l'essoufflement peuvent être illustrés par la rechute des ventes du secteur de la promotion immobilière dans le logement collectif, telle qu'elle apparaît au troisième trimestre selon les statistiques provisoires de la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs (FNPC).



Cette situation n'est pas à négliger, car la reprise a été provoquée pour l'essentiel par le financement budgétaire en 1994. Celui-ci marque nettement le pas en 1995 pour les aides à la pierre, en espérant le relais du secteur privé. Si celui-ci ne devait pas suivre, une rechute globale serait inévitable.

C. LES PERSPECTIVES POUR 1995

Compte tenu de la rétraction des masses budgétaires en jeu, la poursuite de la reprise dépend essentiellement du secteur privé. Or, le rythme des ventes dans l'ancien comme celui de la construction neuve sont étroitement dépendants du niveau des taux d'intérêt réels, car les ménages s'endettent pour acquérir leur bien immobilier, que ce soit pour l'occuper ou même pour le donner en location.

L'INSEE a fait paraître récemment une enquête qui montre que la moitié des ménages sont endettés, et que près de 30 % le sont pour une acquisition immobilière.

Ménages endettés au début de 1992

En %

Ménages endettés (1)	51,3
Au moins un emprunt immobilier	29,8
Pour l'achat de la résidence principale	23,6
Pour l'achat d'autres logements	3,1
Pour de gros travaux immobiliers	6,1
Au moins un emprunt professionnel	5,4
Au moins un autre emprunt ni immobilier ni professionnel	21,9
Pour l'achat d'une voiture	14,4
Pour d'autres biens durables	10,6
Pour des projets personnels (études, santé...)	4,3
Au moins une autre forme de crédit	18,7
Crédit par cartes bancaires ou privatives	10,1
Découverts bancaires	13,1
Au moins un leasing (professionnel ou privé)	2,0

(1) Le même ménage peut avoir plusieurs prêts ; la somme des pourcentages par type de crédit est donc supérieure à 51,3 %

Source : Enquête actifs financiers 1992, Insee

Contrairement à une idée reçue, la proportion de ménages endettés croît avec le niveau de revenu. 50 % des propriétaires sont endettés pour le logement à un titre quelconque, et sont en général accédants.

Proportions de ménages endettés par catégorie

	Au moins un emprunt immobilier
Tous ménages	29,8 %
Revenu du ménage en 1990	
Moins de 50.000 F	4,5 %
50.000 à 75.000 F	11,8 %
75.000 à 100.000 F	17,7 %
100.000 à 130.000	31,3 %
130.000 à 200.000 F	42,1 %
200.000 à 300.000 F	58,8 %
300.000 à 500.000 F	64,3 %
500.000 F et plus	61,8 %
Statut d'occupation du logement	
Propriétaire	50,0
Accédant	100,0
Non accédant	12,4
Locataire, logé gratuitement	7,1

Malgré le relèvement sensible en 1994 des taux d'apport personnel, lié à un cycle d'épargne plus long que d'habitude (la récession immobilière a été en partie provoquée par des différés dans l'acte d'acquisition, au cours desquels l'épargne des futurs accédants a crû); il n'y a que peu d'autofinancement en matière de logement. On ne peut donc raisonner comme pour les entreprises et compter en 1995 sur une certaine insensibilité au niveau des taux réels. La sensibilité est au contraire très forte.

Or la tendance des taux d'intérêt est repartie très nettement à la hausse depuis février 1994, contraignant la plupart des établissements de crédit à relever nettement le niveau de leurs taux de crédit acquéreur.

Fourchettes de taux d'acquéreur moyennes de 18 établissements de crédit (prêt à taux fixe)

	Mars/avril 1994	Octobre 1994
Taux le plus bas	7,71 %	8,28 %
Taux le plus haut	9,25 %	9,52 %

Le professeur Mouillart, dans une étude publiée en septembre 1994, considère que la reprise est fragile à l'horizon 1996, et entrevoit deux facteurs qui pourraient la contrarier sensiblement :

- le maintien des taux à long terme au niveau élevé qu'ils ont atteint récemment. Cette situation entraînerait une plus grande sélectivité des établissements de crédit vis-à-vis des ménages à revenus moyens (scénario de blocage des taux d'intérêt);

- une croissance de l'économie inférieure aux 3,1 % actuellement prévus. Cette moindre croissance serait due à la poursuite de la hausse des taux, et entraînerait une nouvelle hausse du chômage (principal facteur d'attentisme dans la décision d'achat du logement) et pèserait sur le pouvoir d'achat.

Dans le même temps, la hausse des taux provoquerait une tension sur les PAP, dont le Gouvernement devrait soit augmenter le taux, soit réduire le nombre (scénario du blocage de la reprise).

Quoique privilégiant pour 1995 un scénario de consolidation de la reprise, qui se fonde sur une baisse des taux d'intérêt (notamment un niveau moyen du taux des obligations du secteur privé de 7 % en 1995), le professeur Mouillart considère comme "non négligeable" la probabilité d'un blocage de la reprise.

La fragilité de la reprise

(Source : CERREVE)

En milliers de logements commencés	1994	1995	1996
1. Scénario de consolidation de la reprise			
Ensemble	296,1	303,9	315,8
dont :			
+ secteurs aidés à la pierre	129,0	123,5	121,5
+ secteurs intermédiaires	54,3	65,9	77,2
+ secteurs non aidés	112,8	114,4	117,2
dont :			
+ secteurs locatifs	128,7	125,3	122,9
+ secteurs de l'accès à la propriété et achats au comptant	146,3	154,3	166,9
+ secteurs des résidences secondaires	21,1	24,3	26,0
dont :			
+ individuel	136,2	147,0	155,0
+ collectif	159,9	156,8	160,8
2. Scénario de blocage des taux d'intérêt			
Ensemble	296,1	300,4	307,1
dont :			
+ secteurs aidés à la pierre	129,0	123,5	121,5
+ secteurs intermédiaires	54,3	64,9	73,8
+ secteurs non aidés	112,8	112,0	111,8
dont :			
+ secteurs locatifs	128,7	125,0	122,2
+ secteurs de l'accès à la propriété et achats au comptant	146,3	151,3	159,6
+ secteurs des résidences secondaires	21,1	24,1	25,3
dont :			
+ individuel	136,2	144,3	147,8
+ collectif	159,9	156,1	159,3
3. Scénario de blocage de la reprise			
Ensemble	296,1	290,1	286,9
dont :			
+ secteurs aidés à la pierre	129,0	113,3	101,3
+ secteurs intermédiaires	54,3	64,9	73,8
+ secteurs non aidés	112,8	112,0	111,8
dont :			
+ secteurs locatifs	128,7	119,3	113,2
+ secteurs de l'accès à la propriété et achats au comptant	146,3	146,7	148,3
+ secteurs des résidences secondaires	21,1	24,1	25,3
dont :			
+ individuel	136,2	135,9	132,8
+ collectif	159,9	154,2	154,1

Il considère enfin que le marché de l'ancien connaîtra un palier en 1995, et ne devrait être en mesure de repartir à nouveau qu'en 1996.

Votre rapporteur estime qu'à l'heure où il rédige le présent rapport, les facteurs d'inquiétude l'emportent sur les motifs d'optimisme. Ces facteurs sont au nombre de trois.

En premier lieu, la situation des taux à long terme ne cesse de se dégrader, l'écart avec les taux allemands atteint 0,70 point, alors qu'il était presque nul en début d'année.

En second lieu, la reprise de 1994 était étroitement liée à l'effort public sur les aides à la pierre. Or celui-ci se réduit.

Enfin, la reprise a été soutenue par le marché de la maison individuelle, qui bénéficiait d'importantes réserves foncières viabilisées. Comme votre rapporteur le mentionne dans le chapitre III du présent rapport, le problème foncier est actuellement un frein à la reprise.

Votre rapporteur souhaite vivement une disparition de ces trois facteurs négatifs, le plus grave étant le niveau élevé des taux d'intérêt. Une baisse de ces taux lèverait les inquiétudes sur la pérennité de la reprise.

MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

A. LA MAJORATION DES CREDITS DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMELIORATION DE L'HABITAT (ANAH) (TITRE VI)

Le ministre du budget a annoncé à l'Assemblée nationale qu'il acceptait de majorer de 200 millions de francs les autorisations de programme relatives à l'ANAH.

Les crédits initialement projetés étaient 2,3 milliards de francs, soit une somme identique à la loi de finances pour 1994, qui reconduisait elle-même le montant record atteint en collectif budgétaire de printemps.

Mais la forte pression exercée sur les crédits de l'agence par la demande des propriétaires-bailleurs ⁽¹⁾ a conduit le ministre du logement à demander un prélèvement de 300 millions de francs sur le fonds de roulement en mai 1994 ; opération qui, à l'évidence, ne peut être constamment renouvelée (le fonds de roulement s'élevait à 842 millions de francs le 31 décembre 1993).

Il n'est pas certain que cette rallonge suffise. Sur la pente actuelle en effet, l'ANAH engagerait plus de 2,7 milliards de francs de crédits en 1994 (100 millions de francs de plus que ce dont elle dispose).

1. Les subventions peuvent être obtenues lorsque l'immeuble a plus de quinze ans, si bien que le parc de logements éligible aux prestations de l'agence croît chaque année. On peut rappeler que la fin des années 1970 connaissait une importante vague de constructions (400.000 logements commencés en 1978).

B. L'EXEMPTION DES FOYERS DE JEUNES TRAVAILLEURS DE LA MODIFICATION DES CONDITIONS DE VERSEMENT DE L'APL (TITRE IV)

L'Assemblée nationale a voté un amendement à l'article 61 rattaché au budget du ministère du logement. Il tend à exempter les foyers de jeunes travailleurs de la réforme des conditions de versement de l'APL que cet article propose.

Cette réforme consiste notamment à créer un délai de carence d'un mois entre l'entrée dans les lieux et le premier versement de l'APL. Le ministre du logement a admis que ce délai serait insupportable pour la trésorerie de la plupart des jeunes travailleurs, qui ne pourraient dès lors acquitter leur loyer, d'autant qu'il n'occupent ces foyers que pour une durée très brève.

Le coût de cette mesure est de 8 millions de francs, qu'il faut rajouter à la contribution de l'Etat au Fonds national de l'habitat. Cela diminue d'autant, mais de façon insensible, la révision des services votés sur les aides à la personne (qui s'élèvent au total à 3 milliards de francs).

C. AUTRE MAJORATION A TITRE NON RECONDUCTIBLE (TITRE VI)

Le chapitre 65-48 (construction et amélioration de l'habitat) est majoré de 8,74 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement, à raison de :

(millions de francs)

· chapitre 65-48, article 01 (logements locatifs)	1,1
· chapitre 65-48, article 10 (ligne "fungible" construction et réhabilitation des logements sociaux)	6,64
· chapitre 65-48, article 80 (prime à l'amélioration de l'habitat des propriétaires occupants)	1

Réunie le mercredi 19 octobre 1994, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des Finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du ministère du logement, ainsi que l'article 61 rattaché.

La commission a confirmé cette proposition lors de sa séance du vendredi 18 novembre 1994, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale.