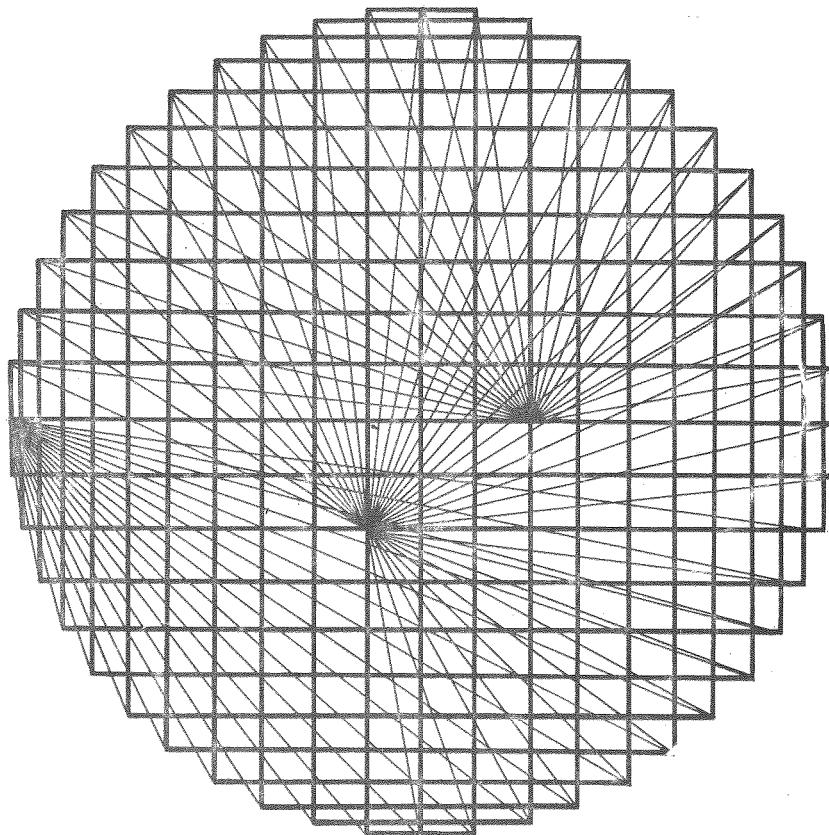


B 16231

rapport de la commission d'étude d'une

réforme du financement du logement

présidée par Raymond Barre



LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

RAPPORT DE LA COMMISSION D'ÉTUDE D'UNE RÉFORME DU FINANCEMENT DU LOGEMENT

présidée par Raymond BARRE

(décembre 1975)



LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

COMPOSITION DE LA COMMISSION

Président : M. Raymond Barre,

Membres : M. Henri Charrière,
M. Yves Cousquer,
Mme Marie-Claire Desdouets,
M. Daniel Dommel,
M. René Kuntz,
M. Bernard de La Rochefoucauld,
M. Michel Mauer,
M. Claude Pellat,
M. Michel Saillard,
M. Jean Turc.

Rapporteur Général : M. Antoine Jeancourt-Galignani.

Rapporteur Général Adjoint : M. Georges Crepey.

M. Pierre Hervio, Directeur de la Construction, a assisté aux séances de la Commission.

M. Jacques Lebhar, Administrateur Civil ; M. Jean Dufour, Ingénieur des Ponts et Chaussées ; M. Michel Frigola, Ingénieur du Génie rural, des Eaux et Forêts ; M. Philippe Jaffré, Inspecteur des Finances, ont apporté leur concours à la préparation du rapport.

M. Pierre Durif, Administrateur de l'I.N.S.E.E., a apporté son concours aux travaux de calcul économique et statistique nécessaires à l'élaboration des projets.

SOMMAIRE

	Pages
COMPOSITION DE LA COMMISSION	3
INTRODUCTION	7
Chapitre I. — La mutation des besoins	9
Chapitre II. — Le grippage des mécanismes	19
Chapitre III. — Les voies de la réforme	35
Chapitre IV. — Le système de financement	45
Chapitre V. — Le système d'aide	67
Chapitre VI. — L'organisation des responsabilités	89
Chapitre VII. — Les actions complémentaires	107
CONCLUSION	127
 ANNEXES	
I. — Coûts du crédit au logement	131
II. — Evolution récente des crédits au logement	137
III. — Hypothèses sur les prix, les loyers, les mensualités et les charges des logements neufs	139
IV. — Barèmes de l'aide personnelle et taux d'effort en résultant ..	145
V. — Coûts budgétaires des aides à la construction	153
VI. — Coût de l'aide personnalisée au logement	156
LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES	163
Table des matières	165

INTRODUCTION

La Commission d'étude d'une réforme du financement du logement a été instituée par le Conseil des Ministres du 22 janvier 1975.

Par une lettre du même jour, adressée à son Président, le Président de la République a ainsi défini sa mission :

« Situant ses travaux dans le cadre d'une réflexion générale sur les modes d'habiter répondant aux aspirations diverses des Français, cette Commission étudiera notamment les moyens d'accroître l'efficacité économique et sociale des aides de l'Etat, de simplifier et d'assouplir les circuits et les procédures de financement, de moderniser et de décloisonner les structures de production et de gestion. Elle examinera également les conditions dans lesquelles pourrait intervenir une décentralisation des responsabilités en matière d'habitat ».

« Les réflexions de la Commission ne se limiteront pas aux problèmes de la construction neuve, mais porteront également sur une meilleure utilisation du parc existant. Elles tiendront compte de la liaison à établir entre la politique du logement et celle de l'urbanisme. »

Depuis le mois d'avril 1975, la Commission a procédé à de nombreuses auditions de personnalités responsables des divers aspects de l'habitat. Elle est demeurée en contact constant avec les administrations compétentes. Elle a établi une liaison étroite avec M. Simon Nora, chargé par le Ministre de l'Economie et des Finances et par le Ministre de l'Équipement, d'une étude sur la réhabilitation de l'habitat ancien.

Au cours de ses travaux, la Commission ne s'est pas attachée à l'étude des problèmes posés, dans le domaine du logement, par la

situation conjoncturelle de l'économie française. Elle n'a pas moins tiré de cette situation un certain nombre d'enseignements pour les réflexions à plus long terme auxquelles elle a procédé. De plus, elle n'a pu, dans le temps qui lui était imparti, traiter certains problèmes qui ont pourtant une incidence directe sur la qualité et le prix des logements : ainsi la question foncière, débattue au même moment dans les Assemblées parlementaires ; la politique de l'urbanisme ; la productivité de l'industrie du bâtiment. Du moins, la Commission a-t-elle veillé, dans ces domaines, à faire des propositions concrètes et surtout à esquisser une politique de l'habitat qui n'isole pas les différents sujets, mais en reconnaît l'interdépendance.

Enfin, la Commission n'a pas cherché à déterminer les besoins quantitatifs de logements qui devraient être satisfaits dans les prochaines années. Cette tâche revient aux commissions du Plan.

En revanche, elle a accordé dans ses réflexions une place centrale aux questions relatives aux aides et aux financements. Elle a en effet estimé que les mécanismes de financement et d'aide commandaient la plupart des aspects de la politique du logement et avaient une influence décisive sur les progrès de l'habitat.

Si la Commission a jugé nécessaire de proposer une réforme profonde de ces mécanismes, les observations qu'elle a formulées à l'égard du système actuel n'ont procédé à aucun degré d'un esprit de critique systématique. Les défauts que présentent aujourd'hui les régimes d'aides au logement ne signifient pas que ceux-ci furent, dans le passé, inutiles ou inadaptés. Bien au contraire, la Commission tient à exprimer son admiration pour tous ceux qui, depuis trente ans, ont, au milieu de grandes difficultés, conçu et conduit une politique qui a largement amélioré les conditions de logement des Français.

Mais la nature des Sociétés modernes est ainsi faite que leurs aspirations se renouvellent sans cesse et que les méthodes qu'elles inventent pour les satisfaire ne peuvent prétendre à la pérennité.

CHAPITRE I

LA MUTATION DES BESOINS

La France a connu, au lendemain de la guerre, une profonde crise du logement.

La renaissance de la natalité et le rythme rapide d'urbanisation ont alors créé des besoins nouveaux que le parc existant, mal entretenu, amputé par les destructions et trop faiblement accru entre les deux guerres, ne pouvait satisfaire. Des familles plus nombreuses se trouvaient contraintes de vivre dans des logements anciens, exiguës, inconfortables. Pour satisfaire la demande criante d'habitat, les capacités de production et les mécanismes de financement, affectés par l'immobilisme d'entre les deux guerres et par le blocage des loyers, apparaissaient dramatiquement insuffisants.

A compter de 1950, les Pouvoirs publics ont progressivement mis en œuvre une politique du logement et institué des dispositifs de financement et d'aide à la construction. Des entreprises publiques ou privées se sont développées pour mettre en œuvre ces dispositifs et construire ou améliorer des habitations. Ainsi s'est organisée une économie de la production de logements qui a permis de répondre à une grande partie des demandes. Aujourd'hui, cependant, tous les besoins légitimes ne sont pas encore satisfaits et des aspirations nouvelles se dessinent qui portent en elles la demande d'une économie de la qualité.

Plus complexes que ceux d'hier, les besoins nouveaux appelleront autant qu'eux, de la part de la collectivité publique, un engagement politique et financier dont la charge devra être équitablement répartie.

A. — D'UNE ÉCONOMIE DE LA PRODUCTION...

Le développement des interventions publiques, favorisé par l'élévation du niveau de vie et l'intérêt croissant des Français pour leur habitat, a considérablement accru et rénové le parc immobilier depuis 1950. Mais, il a d'abord eu pour effet de doter le pays d'une meilleure organisation de la production de logements.

La profession de constructeur, qui ne s'était jamais épanouie en France et qui avait presque disparu au lendemain de la guerre, a connu depuis cette époque un essor et un affermissement continus. Des organismes de constructions sociales, sous l'égide du Mouvement des Habitations à Loyer Modéré, ont été les premiers à adopter un rythme nouveau de mise en chantier, puis, par la suite, à s'engager dans les voies de l'industrialisation. Par la densité de leur réseau et leur expérience des besoins sociaux, ils constituent aujourd'hui les principaux acteurs du progrès de l'habitat. A leur suite, des Sociétés d'Economie Mixte, issues notamment d'initiatives conjointes des collectivités locales et de la Caisse des Dépôts, puis des entreprises privées de promotion ont été créées.

Ces entreprises ont connu des débuts difficiles et mouvementés. Mais, mieux soutenues au fil des ans par les groupes industriels et financiers, beaucoup d'entre elles ont constitué de remarquables équipes, capables aujourd'hui de concevoir et d'offrir des produits de construction avec la même rigueur que le meilleur des industriels. Privés ou publics, les constructeurs ont donné récemment la mesure de leur solidité et de leur prévoyance : la plupart ont mieux résisté à la crise de 1974 qu'aux précédentes et les promoteurs imprudents ont été beaucoup plus rares qu'auparavant. Tous doivent cependant faire encore de grands progrès et, notamment, renforcer leur assise financière pour faire face aux fluctuations conjoncturelles et mieux gérer leur parc.

Cette mutation a été favorisée par le développement et l'organisation de la maîtrise d'œuvre — architectes et bureaux d'études — et par l'adaptation de l'outil de production. Dans les entreprises du bâtiment, l'accroissement des commandes et des besoins a provoqué une évolution profonde, qu'il s'agisse des coûts, des méthodes de fabrication en série ou de l'innovation. Aussi, l'industrie française du bâtiment figure-t-elle aujourd'hui parmi les meilleures d'Europe.

Enfin, les constructeurs ont trouvé chez les établissements de crédit les auxiliaires financiers dont le concours est toujours indispensable

à l'habitat. Aux mécanismes ingénieux, mais délicats, que les autorités monétaires avaient imaginés au lendemain de la guerre, se substituèrent, pour une large part, des crédits hypothécaires longs, à la facture plus simple et au financement plus robuste. Lorsque la conjoncture le permit, la concurrence en abaissa les taux jusqu'à des niveaux proches de ceux pratiqués dans les pays voisins. Les conditions de crédit à la production, encore coûteuses, s'améliorèrent cependant suivant la même évolution.

Ainsi, l'armature de la production constituée de constructeurs-maîtres d'ouvrage d'architectes, de bureaux d'études, d'entrepreneurs et d'établissements financiers, s'est mise en place et renforcée.

Largement alimentés par les programmes publics de construction et soutenus par les interventions multiples des Pouvoirs publics, les producteurs ont pu, au cours de ces dernières années, réaliser un volume d'investissements considérable dans l'habitat.

Pendant les vingt-cinq dernières années, 8 millions de résidences principales ont été achevées, qui représentent aujourd'hui près de 45 % du parc total. Bien que le rythme de construction ait fortement varié pendant cette période, le nombre de logements mis annuellement en service n'a cessé de s'accroître :

— 1950 :	68.000
— 1975 :	500.000
— 1970 :	456.000
— 1965 :	412.000
— 1960 :	316.000
— 1955 :	210.000

Le maintien d'un tel rythme de 500.000 logements pendant dix ans représenterait 25 % du parc de résidences principales et secondaires actuellement en service.

Après une progression tardive, il a réussi à placer ces dernières années la France dans le peloton de tête des pays de la Communauté Economique Européenne tant pour le nombre de logements construits par habitant que pour la part de la production intérieure brute affectée à l'investissement logement.

Un effort de construction aussi intense était indispensable pour répondre aux besoins nés de l'accroissement de la population, des migrations sur le territoire et de la vétusté du parc d'avant-guerre. Accompagné d'une action plus récente de travaux dans les logements existants, l'effort de construction a permis d'améliorer sensiblement les conditions d'habitat des Français :

— la proportion de logements pourvus d'un confort minimum, c'est-à-dire de l'eau et d'une installation sanitaire sommaire, s'élevait en 1954 à 9 %. Elle atteignait, en 1973, 61 %.

- la proportion de ménages vivant en surpeuplement (1) qui était encore de 39 % en 1962, était tombée à 22 % en 1973 et s'est encore réduite depuis cette date.

La poursuite de la politique de production, désormais bien outillée, devra améliorer encore ces résultats qui demeurent nettement insuffisants. En maintenant l'effort entrepris, elle devrait aboutir avant 1990 à l'élimination presque complète des logements inconfortables.

Mais le défi des prochaines années sera davantage encore de répondre à des besoins qu'une économie orientée principalement vers la quantité ne suffit plus à elle seule à satisfaire.

B. — ... A UNE ÉCONOMIE DE LA QUALITÉ

Pour l'habitat comme pour de nombreux biens ou services essentiels, une mutation des besoins se dessine de l'ordre de la quantité vers celui de la qualité.

Il fallait d'abord produire et offrir en grande masse les logements qui manquaient ou qui devaient se substituer à ceux vétustes ou inconfortables que le passé a légués. Une fois rétablie une certaine abondance, des aspirations nouvelles prennent corps qui s'expriment en termes qualitatifs, et non plus seulement en termes de quantités produites.

Nul ne peut prévoir avec certitude quelle forme prendra en l'An 2000 la demande d'un meilleur habitat. Du moins peut-on déceler aujourd'hui, dans les aspirations de nos concitoyens, quelques tendances majeures qui, vraisemblablement, s'affirmeront au cours des prochaines années :

- le souhait d'une plus grande justice dans les conditions d'habitat ;
- la volonté d'une plus grande liberté dans le choix des habitations ;
- le désir d'un confort accru des logements ;
- l'aspiration à une meilleure qualité de l'environnement de l'habitat.

(1) Selon la définition de l'I.N.S.E.E., un logement est réputé en situation normale de peuplement lorsqu'il compte une pièce quel que soit le nombre de personnes, plus une pièce par couple ou adulte, plus une pièce par groupe de deux enfants du même sexe habitant le logement. Il y a surpeuplement lorsque le nombre de pièces du logement est inférieur à cette norme.

1° Une plus grande justice dans les conditions d'habitat.

Si la proportion de logements surpeuplés et inconfortables diminue continûment, c'est parmi les plus défavorisés qu'elle demeure la plus forte :

Proportion de ménages occupant un logement confortable selon la catégorie socio-professionnelle de leur chef en 1962, 1968 et 1973.

Catégorie socio-professionnelle	Proportion de logements confortables (1)		
	1962 (x) (recensement)	1968 (recensement)	1973 (enquête logement)
Agriculteur exploitant	6	17	35
Salarié agricole	6	17	40
Patron de l'industrie ou du commerce	33	53	70
Profession libérale ou cadre supérieur	74	88	96
Cadre moyen	50	72	89
Employé	32	54	75
Ouvrier	23	43	64
Personnel de service	17	35	56
Autre actif	41	65	82
Personne non active	16	28	41
Ensemble	25	43	61

(x) Proportions estimées.
(1) Est considérée comme confortable, toute résidence principale ayant à la fois des w.-c. intérieurs et une baignoire (ou une douche).

(Source I.N.S.E.E.)

En 1973, le pourcentage de ménages logés confortablement variait donc de 96 % pour les professions libérales - cadres supérieurs à 35 % pour les agriculteurs exploitants.

Ceux qui occupent un logement confortable supportent à ce titre des charges très variables en valeur absolue et surtout relativement à leurs revenus selon le statut des immeubles qu'ils habitent.

Des locataires aisés dans des immeubles H.L.M. anciens ou des appartements encore soumis à la loi du 1^{er} septembre 1948, bénéficient

de rentes substantielles alors que des personnes âgées ou des jeunes ménages supportent de très lourdes charges qui amputent dramatiquement leurs ressources. En dépit de progrès récents, les travailleurs immigrés et les familles nombreuses demeurent très lourdement handicapés, s'ils doivent payer le prix actuel d'un logement répondant à leurs besoins.

A l'inverse, le logement, aidé ou non aidé, a été pour d'autres source d'enrichissement parfois spectaculaire. S'ils disposaient au départ d'un certain capital ou de facultés d'emprunt bon marché, des ménages ont pu acquérir des logements et les valoriser, hors de l'impôt, dans des conditions de rendement qui dépassent très largement le prix payé sur les capitaux empruntés.

Pour ceux-là, le service du logement était presque gratuit alors qu'il était souvent hors de prix pour les plus pauvres.

La grande dispersion des taux d'effort, qui caractérise l'utilisation du parc du logement en France, traduit ces inégalités, d'autant plus choquantes qu'elles s'inscrivent dans le secteur le plus réglementé et le plus administré de notre économie, voire même qu'elles naissent des réglementations ou des interventions de la puissance publique. Une remise en ordre dans la distribution des avantages et des charges de l'habitat sera un des souhaits de notre société pour les prochaines années.

2° La liberté de choix de l'habitat.

La revendication de justice s'accompagne dans notre société d'un désir très vif d'une plus grande liberté de choix. Chacun définit l'habitat de son choix selon des critères qui lui sont propres et qui sont très largement subjectifs. Aussi bien la diversité des solutions offertes au public et la liberté effective qui lui serait ouverte de choisir entre elles, contribueraient plus que tout à la qualité du logement.

S'agissant de la construction neuve, il faut d'abord prendre garde aux risques de l'uniformité architecturale et d'une monotonie dans le dessin des nouveaux quartiers. Si on en juge par le paysage urbain créé ces vingt-cinq dernières années et la morne alternance de tours et de barres qui encerclent nos villes, celles-ci ont bien eu cours en France depuis la guerre. Le goût du public exige maintenant et pour l'avenir une plus grande diversité que la réglementation doit favoriser comme elle s'efforce déjà de le faire.

Mais la véritable liberté de choix va très au-delà de la variété architecturale. Elle suppose, en réalité, de profondes mutations dans la politique d'aide, dans les facteurs de la mobilité du logement et dans les conceptions d'urbanisme.

Il n'y a point de réelle liberté de choix si les ménages à faibles revenus sont assignés, selon le niveau de leurs ressources, à une catégorie donnée de logement, fût-elle unique, dont les normes sont définies par l'autorité publique. Le système d'aide à l'habitat devrait au contraire permettre aux individus d'effectuer un véritable choix, dont l'ouverture sera sans doute longtemps encore fonction de leurs revenus, mais qui, même pour les plus pauvres, devrait s'élargir continuellement.

Les conditions de mobilité des logements, notamment les formalités et les frais de transactions immobilières, facilitent ou entravent la liberté des habitants d'aller vers de nouveaux logements à certaines périodes de leur vie. Les pratiques françaises à cet égard sont encore trop lourdes, qu'il s'agisse de la fiscalité ou des procédures juridiques.

La variété des solutions d'habitat est aussi tributaire des conceptions de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Selon que celles-ci, à l'issue de procédures de concertation avec la population, retiennent des densités fortes ou faibles ; selon qu'elles prévoient des espaces pour les maisons individuelles à côté des logements collectifs ; selon qu'elles cherchent ou non à préserver un habitat divers dans les villes anciennes ; selon qu'elles visent à l'aménagement du secteur rural autant qu'à celui des villes, les candidats au logement pourront opter plus librement pour l'habitation de leur préférence.

Un élément déterminant dans ce domaine sera la place faite à la rénovation de l'habitat ancien. La mobilisation des possibilités offertes par celui-ci constitue un facteur d'ouverture des choix conformes aux aspirations nouvelles des Français.

Le jour où chacun d'entre eux, quel que soit le niveau de son revenu, pourra choisir à son gré un logement neuf ou ancien, individuel ou collectif, dans la ville ou à sa périphérie, la situation de l'habitat dans notre pays pourra être jugée satisfaisante.

3° Un confort accru des logements.

De nombreuses recherches et de nombreux travaux ont été entrepris au cours des dernières années sur la question de la qualité proprement dite des habitations.

A l'initiative de l'Administration, des normes nouvelles de confort concernant en particulier la surface, l'isolation phonique et thermique, le choix des matériaux, ont été définies et proposées aux constructeurs. Une documentation abondante existe désormais sur ce chapitre.

Occuper des logements plus spacieux, plus confortables, mieux isolés, constituera certainement une aspiration croissante à l'égard des

habitations de l'avenir. Pour progresser, la qualité du logement devra triompher de deux adversaires tenaces : la mauvaise information du public et les excès du zèle administratif.

Dès lors que la pénurie s'atténue et que s'avive la concurrence, les maîtres d'ouvrage s'attelleront eux-mêmes à la promotion de la qualité. Dans la période la plus récente, en effet, les promoteurs de logements collectifs ou individuels ont dû, bien davantage que par le passé, soigner ou parfois renouveler la conception, la fabrication et la finition des habitations. Mais on peut redouter qu'ils s'attachent à la présentation du « produit » davantage qu'à ses qualités intrinsèques aussi longtemps qu'un nombre suffisant de chalands ne les jugeront pas sur ce terrain. Aussi, toute initiative visant à seconder le public dans son jugement en mettant à sa disposition, par exemple, l'appréciation objective portée sur un logement donné par un organisme indépendant de tous les constructeurs, sera bienvenue. Cette information devrait d'ailleurs s'étendre au parc existant et aux logements réhabilités.

A l'inverse, la qualité peut souffrir d'un abus de la réglementation. La mauvaise gestion des règles de prix plafond à certaines époques, la rigidité des normes touchant les surfaces, le lancement de programmes spectaculaires, mais au rabais, ont parfois sacrifié des générations de logements pour des bénéfices conjoncturels dérisoires.

Plus généralement, la pléthore d'indications administratives, surtout si elle est liée à l'octroi de crédits publics, risque d'engourdir l'imagination des professionnels et de paralyser leurs initiatives.

4° La qualité de l'environnement de l'habitat.

Aujourd'hui, la qualité de l'habitat est de plus en plus indissociable de celle de son environnement.

Dans bien des cas déjà, ceux qui peuvent choisir privilégient un logement autant pour ses mérites propres que pour ceux du quartier où il a été bâti. Bien des éléments contribuent à la réussite humaine d'une communauté urbanisée, dont beaucoup sont impondérables. Mais on peut prévoir que deux d'entre eux prendront une valeur éminente dans les prochaines années : le degré d'équipement et la convivialité.

Privé des équipements nécessaires, un logement ne peut être considéré comme satisfaisant. Il s'agit bien sûr des réseaux essentiels et des services publics de base, de santé, d'éducation et de sécurité publique. Mais il faut compter aussi parmi les équipements les systèmes de transport le plus souvent insuffisants, les services commerciaux d'implantation trop tardive et les vrais espaces verts presque toujours sacrifiés et qui ne

pourront plus être retrouvés faute qu'on ait réservé à temps les terrains. La liaison indispensable entre le logement et les équipements, à laquelle le public est si profondément sensible, a été maintes fois proclamée. Mais on n'en a jamais pleinement tiré les conséquences quant aux procédures de décision et de financement qui continuent de cloisonner soigneusement ce qui touche à l'un et ce qui concerne l'autre. L'évolution des pratiques administratives et financières sur ce point sera une des conditions du progrès de l'habitat dans les prochaines années.

En outre, une fois les équipements réalisés, les nouveaux quartiers devront être animés par des responsables délégués des habitants et qui soient à même de connaître leurs besoins.

La ségrégation des hommes par la localisation de l'habitat est un des fléaux de l'urbanisme spontané des sociétés modernes ; la lutte contre une telle ségrégation figure parmi les aspirations de la conscience sociale d'aujourd'hui. Elle suppose, elle aussi, une adaptation des mécanismes d'aide au logement qui n'ait pas pour effet de fermer systématiquement certains quartiers, telles des « réserves », tantôt aux ménages les plus défavorisés, tantôt aux ménages les plus aisés.

Mais l'instauration d'une plus grande convivialité dans nos villes pose surtout la question du système foncier dans la mesure où la ségrégation résulte pour une large part de l'inégalité des prix des terrains.

Il n'était pas dans la mission de la Commission de débattre en soi de la question foncière, d'autant plus qu'elle était en cours de discussion devant le Parlement. Elle affirme du moins les relations étroites qui existent entre ce domaine et celui de l'habitat ; elle s'attachera à préconiser des solutions qui, dans le cadre de la législation actuelle, visent à atténuer l'incidence du système foncier sur la ségrégation de l'habitat.

A l'avenir, les maîtres d'ouvrage et les entreprises devront toujours concevoir, investir et produire. Mais le souci de la qualité fixera à la production de nouvelles orientations et la soumettra à de nouvelles exigences : des logements neufs, de conception nouvelle et plus ample ; mais aussi des travaux de restauration, dans des tissus urbains délicats ; les uns et les autres pour un public plus libre et plus averti.

C. — LES CONTRAINTES DE L'ÉCONOMIE

Comme la quantité, la qualité a son prix.

Aider davantage ceux qui en ont le plus besoin ; construire des logements plus confortables dans une variété de genres et de sites qui

ouvre des choix plus larges ; rattraper le retard des équipements et sauvegarder à l'abord des villes de vastes espaces naturels : les aspirations de l'avenir ne promettent pas d'être moins ambitieuses que celles du passé.

Il serait vain et dangereux d'espérer que le fonctionnement du marché puisse à lui seul assurer le succès de tels programmes. Assurément, l'organisation économique héritée des vingt dernières années permet de se reposer davantage qu'hier sur l'initiative et la responsabilité des maîtres d'ouvrage publics et privés pour ce qui concerne la production et les progrès de la productivité.

La collectivité publique pourra ainsi alléger certaines réglementations et élaguer le foisonnement de ses interventions, pour mieux se concentrer sur l'essentiel et consacrer les efforts de ses administrations aux nouveaux besoins sociaux.

Moins que jamais, l'Etat et les collectivités territoriales ne peuvent se désintéresser de la situation du logement. Leur engagement maintenu doit prendre des formes nouvelles permettant d'atteindre les objectifs qui correspondent aux aspirations des Français.

Mais, dans la situation économique incertaine d'aujourd'hui et devant les exigences du développement économique et social des prochaines années, les actions publiques ne peuvent s'accommoder du gaspillage ou de la facilité. Pour conduire le progrès de l'habitat, l'Etat doit continuer de susciter de vastes programmes d'investissement et mettre en place d'efficaces mécanismes d'aide et de transferts. Encore faut-il que ces programmes et ces mécanismes soient bien ajustés aux besoins réels et aux ressources disponibles.

Ceci suppose d'abord que les investissements de logements soient financés non par l'inflation, mais par la mobilisation d'une épargne plus abondante et plus longue, adaptée à leur durée. Ceci suppose également que les Français acceptent de payer désormais le vrai prix de l'habitat, le recours légitime à la solidarité nationale venant alléger la charge de ceux qui en ont réellement besoin.

CHAPITRE II

LE GRIPPAGE DES MÉCANISMES

Les pièces de l'actuelle politique du logement ont été mises en place progressivement à partir de 1950. Au fil des ans, les dispositions se sont ajoutées les unes aux autres, formant un ensemble touffu et complexe.

Si l'appellation d'habitation à loyer modéré (H.L.M.) date de 1950, l'institution, antérieurement dénommée H.B.M. (habitations à bon marché) est beaucoup plus ancienne, ses origines remontant à la fin du siècle dernier. Les autres instruments de la politique du logement ont été créés après la guerre : l'allocation de logement en 1948, les primes et prêts du Crédit Foncier en 1950, la contribution patronale de 1 % sur les salaires en 1953, enfin l'épargne-logement en 1965.

Ainsi, exception faite de ce dernier mécanisme, les bases principales du dispositif étaient jetées dès 1953.

A partir de là, le système s'est progressivement développé du point de vue quantitatif, les programmes annuels de logements aidés passant ainsi au total de 50.000 environ en 1951 à 240.000 en 1960 et à plus de 350.000 en 1975.

Parallèlement le dispositif réglementaire et financier des aides à la construction faisait l'objet de réformes successives manifestant le souci des autorités responsables d'accroître l'efficacité économique et sociale du système.

Dans le secteur H.L.M., des plafonds de ressources sont institués en 1954. Aux H.L.M. ordinaires viennent s'ajouter, en 1961, les P.S.R. et les I.L.N. L'année 1966 voit la création de deux nouvelles catégories : les I.L.M. et les P.L.R. qui se substituent en partie aux précédentes, sans

pour autant les supprimer. En 1970, un régime nouveau d'accession à la propriété H.L.M. est créé : l' « H.L.M. 70 » mais il sera supprimé en janvier 1975.

Les prêts spéciaux du Crédit Foncier permettaient à l'origine de financer tous les types de logement au bénéfice de toutes les catégories d'emprunteurs. En 1953, la naissance des « logecos » (logements économiques et familiaux), marque la volonté de donner à l'institution une vocation sociale. Mais celle-ci s'estompera progressivement en raison de l'évolution des prix et du relèvement insuffisant des prêts. Aussi une réforme intervient-elle en 1963 pour personnaliser l'attribution des prêts spéciaux par l'imposition de plafonds de ressources et l'instauration de suppléments familiaux, en même temps que pour empêcher les opérations de caractère spéculatif. Cependant la réglementation apparaît rapidement comme trop complexe et contraignante : des assouplissements interviennent en 1965, et une catégorie nouvelle, celle des « prêts différés » est créée qui échappe aux plafonds de ressources. Enfin, la réforme de 1972 a pour but de revaloriser les barèmes de prêts et d'ins tituer le régime des « P.I.C. » en remplacement des prêts différés.

Si la plupart de ces mesures visaient des objectifs sociaux, toutes étaient inspirées d'un souci économique primordial : celui d'accroître la production de logements neufs pour porter remède à une extrême pénurie.

En dépit de ces efforts, la crise quantitative persista cependant plus longtemps en France que chez la plupart de nos voisins. La cause principale en est sans doute le retard accumulé entre les deux guerres. Peut-être aussi les voies choisies par certains pays étrangers ont-elles été d'une efficacité supérieure. Néanmoins, les solutions adoptées dans notre pays finirent par susciter un rythme de production mieux adapté aux besoins.

La question d'aujourd'hui est celle de l'adéquation de ce dispositif hérité des vingt-cinq dernières années aux besoins actuels et futurs de l'habitat. Celui-ci est-il de nature à satisfaire au-delà des besoins quantitatifs la demande de justice et de qualité ? Peut-il ajuster l'offre aux besoins, au meilleur coût pour la collectivité et dans le respect des équilibres économiques généraux ? Pourra-t-il favoriser, outre l'habitat, l'environnement de l'habitat ?

Au regard des aspirations nouvelles des Français, le système actuel, en dépit de ses mérites, présente des défauts de plusieurs ordres :

- une insuffisante efficacité sociale du système d'aide ;
- une gestion trop centralisée d'un dispositif complexe ;
- la ségrégation des hommes ;
- un financement privé coûteux et irrégulier.

A. — UNE INSUFFISANTE EFFICACITÉ SOCIALE DU SYSTÈME D'AIDE

On observe depuis un certain nombre d'années une contradiction entre l'importance de l'effort financier réalisé et la médiocrité des résultats obtenus pour les catégories sociales les plus modestes.

L'effort consenti par la collectivité en faveur du logement n'a cessé de croître : il atteint aujourd'hui un niveau élevé à travers des voies diverses résumées dans le tableau suivant relatif aux années 1971 et 1975.

Récapitulation des aides au logement (Millions de F.)

	1971	1975
Dépenses budgétaires (crédits de paiement).		
1. — <i>Aides budgétaires directes à la construction :</i>		
— subventions HLM (1)	2.320	3.373
— bonifications HLM (2)	854	1.715
— bonifications des prêts du Crédit Foncier	884	2.377
— bonifications des prêts du Crédit Agricole	250	350
— primes non convertibles	960	1.087
Total des aides directes à la construction	5.268	8.902
2. — <i>Autres dépenses budgétaires :</i>		
— primes d'épargne-logement	57	1.000
— versement aux collectivités locales de partie de l'impôt foncier bâti (3)	631	1.300
Total des dépenses budgétaires (4)	5.956	11.202
Dépenses extra-budgétaires.		
— allocation de logement (5)	2.712	5.220
— versement des employeurs au titre du 1%	1.680	2.900
— subventions de l'A.N.A.H. (6)		450
Déductions et exonérations fiscales.		
— minoration des droits d'enregistrement (taux réduit de 4,8 % au lieu de 16,6 %)	(7)	(8) 3.500
— réductions du revenu imposable au bénéfice des accédants à la propriété (intérêt des emprunts, dépenses de ravalement, isolation thermique)	(7)	(8) 2.700
— exonération fiscale des intérêts des Comptes et Plans d'Epargne-Logement	(7)	(8) 200

Voir note page suivante.



Les dépenses budgétaires intéressant le logement dépassent donc 12 milliards en 1975, soit environ 4,57 % du budget de l'Etat, contre 3,58 % en 1971.

Si l'on y ajoute l'allocation de logement, financée principalement sur le budget des allocations familiales, la contribution patronale provenant d'une cotisation de 1 % sur les salaires et les subventions de l'A.N.A.H., ayant pour origine la taxe de 3,50 % additionnelle au droit de bail, on aboutit à un total de charges pour la collectivité avoisinant 20 milliards. Encore ce chiffre ne comprend-il pas les pertes de recettes fiscales importantes qui résultent de nombreuses exonérations et déductions intéressant le logement. Au total, la collectivité consent donc en faveur du logement un effort considérable.

Malheureusement les résultats obtenus ne sont pas ceux que l'on pourrait en attendre. De nombreux logements demeurent inconfortables ou surpeuplés : près de la moitié de la population peut encore être considérée comme mal logée au regard de l'un ou l'autre de ces critères. De plus, les ménages titulaires de bas revenus ont encore pris du retard : tandis que la proportion de ménages inconfortablement logés passait de 50,1 % à 37,2 % entre 1967 et 1973 pour l'ensemble de la population non agricole, la proportion correspondante s'abaissait seulement de 77 % à 71 % pour les 20 % de ménages les plus défavorisés.

Cette situation s'explique par une mauvaise répartition des aides à la construction en fonction des besoins et par de graves insuffisances de l'allocation de logement.

- (1) Subventions versées à la Caisse de Prêts aux Organismes d'H.L.M. (C.P.H.L.M.) et destinées au financement du secteur locatif H.L.M.
- (2) Bonifications versées à la C.P.H.L.M. destinées en majorité à l'H.L.M. accession.
- (3) Les exonérations de contribution foncière entraînent une moins-value fiscale pour les collectivités locales. L'Etat compense cette moins-value en reversant aux communes une partie du montant correspondant. (Ce poste aurait pu également être classé dans la rubrique des exonérations fiscales.)
- (4) Compte non tenu de la contribution budgétaire au financement de l'allocation de logement (voir note 5).
- (5) Les exercices comptables de l'allocation de logement vont du 1^{er} juillet au 1^{er} juillet. Les chiffres indiqués correspondent aux exercices qui se terminent au 1^{er} juillet de l'année considérée. Il faut préciser que le budget de l'Etat contribue au financement de l'allocation de logement à caractère social, à hauteur de 810 millions pour l'exercice comptable s'achevant le 1^{er} juillet 1975. Cette somme devrait être ajoutée au total des dépenses budgétaires, ce qui ferait passer ce dernier à environ 12 milliards.
- (6) Montant des dépenses engagées.
- (7) Estimations non disponibles.
- (8) Estimations approximatives.

1° Les aides à la construction.

Dans le but de proportionner l'aide aux diverses situations de revenus, les catégories de logements ont été multipliées, le prix de revient étant d'autant plus serré et l'aide apportée d'autant plus forte que la destination sociale était plus marquée et le plafond de ressources plus bas. Mais, dans la réalité, cet espoir a été constamment déçu.

Il faut reconnaître d'abord que ce résultat est pour une part inhérent au système lui-même. En effet, sauf à multiplier à l'infini les catégories, on ne peut éviter des discontinuités ou des « trous » dans le dispositif. Ainsi, par exemple, les loyers des H.L.M. ordinaires apparaissent-ils excessifs pour les locataires les plus modestes, alors qu'ils sont le plus souvent inutilement bas pour les ménages dont les revenus sont proches du plafond de ressources. Mais les candidats locataires exclus des H.L.M. ordinaires par un léger dépassement de ce même plafond ont peine à se loger dans le secteur I.L.M. nettement plus onéreux.

En outre, l'aide est mal répartie dans le temps. Généralement insuffisante dans les premières années où la solvabilité est la plus difficile à assurer, elle devient souvent excédentaire par la suite, les charges financières décroissant rapidement en valeur réelle du fait de l'érosion monétaire. Le phénomène est particulièrement net en accession à la propriété : parmi les accédants à la propriété bénéficiant de prêts, H.L.M. ou du Crédit Foncier, près d'un tiers versent une mensualité représentant moins de 5 % de leurs revenus, alors que les accédants récents doivent parfois consacrer plus de 30 % de leurs revenus au remboursement de leur emprunt.

Par ailleurs, l'évolution générale des conditions économiques appellerait une revalorisation régulière des prix plafonds et des barèmes de prêts. Dans la pratique, celle-ci n'intervient que par à-coups et avec retard, introduisant de fortes distorsions dans le temps. Très « solvabilisant » lorsque le montant des prêts vient d'être réévalué, le système se dégrade ensuite plus ou moins rapidement jusqu'à la révision suivante.

Enfin, pour freiner la croissance des charges de l'aide et tout en permettant une augmentation continue des programmes aidés, les Pouvoirs publics ont relevé progressivement les taux d'intérêt des prêts bonifiés tant en location qu'en accession à la propriété. Cette politique n'a pas réussi à éliminer toutes les rentes de situation, mais elle a considérablement accru les loyers des logements neufs, rendant ces derniers inaccessibles aux moins favorisés, même dans les catégories de logement qui leur sont en principe destinées.

Pour ces différentes raisons, le dispositif apparemment perfectionné des aides à la construction ne permet pas aux ménages d'en bénéficier de manière équitable, d'autant que les conditions réglementaires

taires d'attribution de l'aide peuvent, dans la pratique, ne pas toujours être respectées.

L'analyse statistique des revenus des populations bénéficiaires des aides de l'Etat dans les différents secteurs de construction illustre bien les considérations précédentes.

a) Dans le secteur des H.L.M. locatives dont la vocation sociale est prioritaire, on constate en effet que la part de la population titulaire des revenus les plus bas est nettement sous-représentée, et que la clientèle majoritaire est en fait constituée par les titulaires de revenus moyens. Ces résultats se traduisent dans le tableau ci-dessous (1), comparant la distribution des revenus annuels des locataires H.L.M. à celle de l'ensemble de la population :

	Moins de 10.000	10.000 à 20.000	20.000 à 30.000	30.000 à 40.000	40.000 à 60.000	Plus de 60.000	Ensemble
Locataires HLM	5,9	17,7	28,9	25,1	18,4	4,4	100
Ensemble ménages	14,7	21,6	22,2	17,5	15,4	8,6	100

Il est vrai que pour être tout à fait significative, la comparaison des revenus de cette catégorie de locataires avec ceux du reste de la population devrait être faite toutes choses égales d'ailleurs, notamment en ce qui concerne la taille du ménage ou la localisation géographique. Or, les familles locataires d'H.L.M. sont en moyenne plus nombreuses que les autres et habitent plus fréquemment des agglomérations importantes. De plus, elles comportent davantage de salariés dont les revenus sont mieux connus que ceux des travailleurs indépendants.

La prise en compte de ces facteurs conduirait sans doute à nuancer les conclusions précédentes. Mais elle n'en met pas en cause le sens général.

Le caractère insuffisamment social de l'occupation des H.L.M. est d'abord la conséquence des conditions de financement des programmes qui conduisent à des loyers trop élevés par rapport aux possibilités financières des plus pauvres et d'autant plus difficilement supportables que s'y ajoutent des charges en très forte croissance depuis quelques années.

De plus, le souci de se garantir contre le risque de non-paiement des loyers conduit parfois les organismes propriétaires à éliminer les

(1) Les chiffres sont tirés de l'enquête nationale sur le logement réalisée en 1973 et sont donc relatifs à cette dernière année.

candidats les plus démunis, alors même que certains d'entre eux seraient prêts à réaliser l'effort nécessaire pour accéder aux H.L.M. et qu'une utilisation efficace du parc le plus ancien déjà amorti et à loyer assez faible pourrait permettre de descendre relativement bas dans l'échelle des revenus.

Enfin, les organismes souhaitent naturellement conserver les locataires anciens dont les revenus ont souvent fortement progressé depuis leur entrée dans les lieux et se trouvent de ce fait dépasser les plafonds de ressources en vigueur. L'existence de tels dépassements est doublement dommageable. D'une part, c'est autant de places en moins disponibles dans le parc social pour les ménages modestes n'ayant pas les moyens de se loger autrement. D'autre part, des rentes de situation sont ainsi instituées au profit de ménages aisés dont les taux d'effort se trouvent être particulièrement bas.

Sans doute la réglementation prévoit-elle en pareil cas le prélèvement d'un surloyer. Mais elle n'est pas toujours appliquée. De plus, le surloyer n'est effectivement exigible que si le revenu dépasse le plafond de ressources de plus de 20 %. Enfin, la faiblesse de son montant lui enlève une bonne part de son efficacité.

Le comportement des organismes ne saurait être incriminé. Enserrés dans toute une série de contraintes administratives et financières et travaillant ainsi dans des conditions difficiles, il est compréhensible que leur préoccupation essentielle soit d'assurer l'équilibre de leur exploitation. Ce qui doit être ici mis en cause, c'est l'ensemble d'un système qui est dominé par des critères administratifs et réglementaires et tend ainsi à s'éloigner de sa finalité économique et sociale.

b) Les prêts H.L.M. et ceux du Crédit Foncier vont à des ménages dont le revenu moyen dépasse celui de l'ensemble de la population, comme le montre le tableau suivant qui compare la distribution des revenus annuels des bénéficiaires de ces prêts à celle de l'ensemble des ménages.

	H.L.M. accession (1)	Crédit Foncier accession (2)	Ensemble ménages (3)	Rapport (1) (3)	Rapport (2) (3)
Moins de 10.000 F.	0,2	2,2	14,7	—	0,15
10.000 à 20.000 F.	6,9	8,8	21,6	0,32	0,41
20.000 à 30.000 F.	25,4	20,7	22,2	1,14	0,93
30.000 à 40.000 F.	29	23,3	17,5	1,66	1,33
40.000 à 60.000 F.	29,2	27,6	15,4	1,90	1,79
Plus de 60.000 F..	9,3	17,4	8,6	1,08	2,02
Total	100	100	100	—	—
Revenu moyen .	38.740	42.600	30.580	127	139

Ce résultat moyen n'est pas surprenant car l'accession à la propriété suppose que l'on dispose de revenus suffisants pour supporter la charge d'un investissement aussi important que l'habitation. On sait d'ailleurs que, dans bien des cas, c'est une opération d'accession à la propriété qui conduit la femme à travailler, un deuxième salaire étant nécessaire dans le ménage pour permettre le remboursement des emprunts.

On peut en revanche juger anormal que la proportion de bénéficiaires de prêts aidés soit d'autant plus forte que les revenus sont plus élevés. Or, c'est ce que l'on observe sur le tableau, non seulement pour le secteur Crédit Foncier de France mais également pour le secteur H.L.M. (à l'exception dans ce dernier cas de la tranche de revenus supérieure à 60.000 F).

c) Les aides à la construction sont assorties d'incitations non soumises à conditions de ressources : épargne-logement et déductions fiscales.

Ces incitations ont un objectif économique : favoriser la construction de logement. Mais pour diverses raisons tenant notamment à la progressivité de l'impôt sur le revenu, leur effet croît avec le montant du revenu dans une mesure excessive.

Ainsi en ce qui concerne l'épargne-logement la prime reçue est d'autant plus importante, dans la limite toutefois du plafond réglementaire, que la capacité d'épargne est plus grande. En outre, la déduction fiscale dont celle-ci bénéficie profite davantage aux ménages à revenus élevés pour la raison ci-dessus mentionnée de la progressivité de l'impôt sur le revenu. On observe par ailleurs (1) que les titulaires de plans d'épargne-logement sont en moyenne plus aisés que le reste de la population.

Des raisons voisines jouent dans le même sens pour les déductions fiscales. Celles-ci portent sur des sommes d'autant plus élevées que la capacité d'emprunt est plus grande, ce qui favorise les ménages les plus aisés. Ceux-ci bénéficient en outre, en raison de la progressivité de l'impôt et malgré le plafonnement, d'une aide fiscale d'autant plus importante en valeur absolue que le revenu est plus élevé. Le tableau ci-après relatif à l'année 1970 donne la mesure du phénomène :

(1) C'est ce que montre notamment une enquête réalisée par le C.R.E.P. en 1974.

Revenu net imposable (F/an)	Moyenne de l'aide fiscale pour les bénéficiaires de la tranche (F/an)
Moins de 15.000	204
15.000 à 30.000	506
30.000 à 70.000	892
70.000 à 300.000	1.890
Supérieure à 300.000	3.000
Ensemble	530

Source : Ministère de l'Economie et des Finances (Direction de la Prévision).

2° L'allocation de logement.

Au contraire des aides à la construction, cette aide a une efficacité sociale indiscutable.

Modulée de façon fine et continue en fonction du revenu et de la dépense de logement, elle aurait un rôle essentiel à jouer pour corriger les imperfections des aides à la construction et compenser le caractère faiblement social de la plupart des aides.

Son effet correcteur reste malheureusement très partiel, l'allocation de logement présentant de graves insuffisances.

Malgré le coût élevé de l'allocation (de l'ordre de 5 milliards sur l'exercice 1974/1975), les barèmes selon lesquels elle est accordée ne lui donnent pas un poids suffisant pour compenser de façon satisfaisante les défauts de l'aide à la construction.

Ils ne permettent pas aux plus pauvres, soit d'accéder à la construction neuve sociale, soit de se maintenir dans l'habitat ancien amélioré. En particulier, le caractère seulement partiel de la prise en compte des charges dans le calcul de l'allocation diminue notablement l'efficacité de celle-ci pour les ménages modestes. En outre l'allocation qui est principalement concentrée sur les catégories modestes est d'un montant réduit au niveau des revenus moyens. Elle n'aide donc que faiblement les ménages qui, quittant le secteur le plus aidé, ont à franchir le seuil du secteur intermédiaire.

En ce qui concerne le champ d'application de l'allocation, les réformes de 1971/1972 en ont atténué le caractère exclusivement familial en l'étendant à de nouvelles catégories de bénéficiaires (personnes

âgées, jeunes travailleurs, jeunes ménages sous certaines conditions, etc.).

Mais d'autres catégories de la population demeurent exclues du bénéfice de cette prestation :

- les célibataires âgés de moins de vingt-cinq ans et non salariés, ainsi que l'ensemble des célibataires âgés de plus de vingt-cinq ans ;
- les ménages n'ayant pas ou plus d'enfants à charge, au-delà de cinq ans de mariage (et âgés de moins de soixante-cinq ans).

Enfin, les modalités actuelles de versement de l'allocation sont telles que celle-ci n'est pas réellement ressentie par le ménage comme une déduction de son loyer ou de sa mensualité d'accession à la propriété, mais plutôt comme un supplément de revenu. L'efficacité de l'aide est donc faible au strict point de vue de la politique du logement. Il est significatif à cet égard de constater que nombre d'organismes H.L.M. ne prennent pas en considération l'allocation de logement pour apprécier la solvabilité des ménages. Cette attitude est sans doute regrettable, car elle aboutit à éliminer des H.L.M. la clientèle modeste ; mais elle est partiellement expliquée par la conception que les ménages eux-mêmes se font de cette prestation.

Sur un plan pratique, l'efficacité de l'allocation de logement est, de surcroît, limitée par la complexité des procédures administratives liées aux modalités actuelles de la distribution de l'aide : en raison des longs délais d'instruction des dossiers et de la mauvaise information des bénéficiaires potentiels sur leurs droits ou sur les démarches à effectuer, il existe en permanence un certain nombre d'ayants droit à cette allocation qui ne la perçoivent pas. De plus l'allocation de logement n'est pas ajustée de manière suffisamment rapide en cas de baisse soudaine des revenus de ses bénéficiaires.

En définitive, malgré les améliorations apportées par les réformes de 1971/1972 et de 1974, l'allocation de logement qui reste orientée essentiellement vers des objectifs généraux de politique familiale et sociale, ne joue encore que très imparfairement son rôle d'aide personnelle au logement.

B. — UNE GESTION TROP CENTRALISÉE D'UN DISPOSITIF COMPLEXE

La panoplie des aides à la pierre ne comporte pas moins d'une dizaine de catégories de logements différent entre elles à la fois par l'origine des ressources, les conditions de taux et de durée des prêts,

leur montant, les plafonds de ressources des occupants, les prix plafonds, les surfaces minimales et maximales, etc.

Toutes ces normes sont fixées par les administrations centrales de l'Equipement et des Finances. De plus le Gouvernement propose au vote du Parlement le programme de logements qui sera construit annuellement dans chacune de ces catégories. Ce contingent est réparti ensuite sur le territoire entre chaque région.

La complexité du système rebute le public, sensible surtout aux tracasseries réglementaires et le plus souvent inconscient de l'effort de solidarité qui les justifie. De plus, elle ne permet pas aux responsables nationaux et locaux de prendre aisément une vue globale de la politique du logement, de ses objectifs, de ses résultats et de ses coûts.

La programmation et la répartition administrative des logements entre les collectivités territoriales se révèlent de plus en plus difficiles et artificielles au fur et à mesure que s'atténue la pénurie. Aucun indicateur satisfaisant des besoins n'a jamais pu être mis au point sur le plan national qui soit suffisamment précis pour avoir une réelle signification face à la multiplicité des catégories de logement. Un système qui ne permet pas aux responsables locaux de moduler eux-mêmes le rythme de la construction de logements sociaux, et celui de la mise en place des équipements collectifs, mais qui leur propose de réaliser chaque année un volume donné de logements ventilé en dix catégories, produira inévitablement un nombre croissant d'erreurs. Dans certains cas, le souci de consommer en totalité les crédits qui leur sont octroyés pousse les responsables locaux à lancer des opérations de façon peu justifiée. Dans d'autres cas, des contraintes d'urbanisme, tenant par exemple à la difficulté de trouver des terrains, rend impossible la réalisation de programmes qui répondraient pourtant à des besoins réels. Par ailleurs, une programmation ainsi éclatée entre des catégories d'opérations multiples conduit sur le plan local à un morcellement des attributions entre maîtres d'ouvrage, préjudiciable à une bonne gestion.

La minutie de la réglementation contribue trop souvent à la rendre illusoire. Nombreuses sont les dispositions notoirement inappliquées — prix plafonds de certaines constructions ; plafonds de ressources ; sur-loyers. Pour y remédier, l'Administration devrait se doter de moyens de contrôle étendus et coûteux ou s'engager dans l'allègement résolu de l'appareil réglementaire.

Enfin, une réglementation et des procédures trop complexes imposent aux professionnels de la construction de lourdes sujétions.

Beaucoup de temps doit être consacré à assimiler des textes compliqués et constamment remaniés ; une grande ingéniosité doit être déployée pour éviter de tomber sous le coup d'une réglementation tatillonne ; des intérêts financiers s'accumulent sur une opération dans l'attente de la décision de financement ; des frais d'étude sont inutilement dépensés sur un projet qui devient subitement périmé parce que les normes régle-

mentaires sont changées : toutes ces contraintes alourdissent le coût des opérations.

Enfin, le dispositif de l'aide à la construction n'a pas privilégié la qualité de l'habitat, en dépit des efforts faits par les administrations pour imposer à des constructeurs à la recherche de crédits le respect de normes ou la mise en œuvre d'expériences intéressantes.

Sans doute la responsabilité en incombe-t-elle en grande partie à la réglementation des prix plafonds : celle-ci tend, par nature, à privilégier la réalisation d'économies immédiates au stade de l'investissement, sans tenir un compte suffisant des futures charges d'exploitation et d'entretien. Mais plus généralement, les aides à la construction peuvent avoir pour effet de dispenser les maîtres d'ouvrage de toute recherche et de toute initiative dès lors qu'ils s'appliqueront par priorité à respecter les normes réglementaires.

Ces aides ne constituent donc pas forcément le meilleur instrument pour promouvoir l'innovation. Au lieu de chercher systématiquement à tester celle-ci dans le secteur de la construction destiné à accueillir les titulaires de revenus modestes, il pourrait être préférable de rechercher d'autres voies comportant par exemple le recours à des crédits budgétaires spécifiquement destinés à cette fin.

C. — LA SÉGRÉGATION DES HOMMES

Tant pour les occupants des logements sociaux que pour la population environnante, la hiérarchie des catégories de logements et des financements a valeur de système de classification selon la hiérarchie sociale.

La catégorisation des financements s'accompagne du cloisonnement des structures de production. C'est ainsi par exemple que les maîtres d'ouvrage H.L.M. ont, d'une part, pratiquement le monopole de la construction la plus sociale et se voient, d'autre part, fermer le marché de la clientèle la plus aisée. Cette situation est à la fois préjudiciable à la fluidité du marché, à la liberté de choix des ménages et au jeu de la concurrence entre les maîtres d'ouvrage.

L'effet ségrégationniste est d'autant plus large que les logements des diverses catégories ne diffèrent pas seulement par leurs caractéristiques propres mais plus encore par leur localisation. La limitation des financements disponibles pour les logements les plus sociaux, et le jeu des prix plafonds relatifs à la charge foncière, aboutissent en effet à rejeter systématiquement les constructions correspondantes dans des zones périphériques généralement situées en banlieue lointaine.

Aucun mécanisme correcteur ne permet d'assurer autrement que dans une proportion négligeable la construction de logements sociaux dans le centre des villes.

Dans le même temps, le maintien des populations modestes dans le parc ancien des quartiers centraux est de plus en plus difficile à assurer en raison de l'insuffisance des aides à l'amélioration de l'habitat existant.

Rapportée à la masse considérable de crédits engagés dans la construction neuve, l'aide budgétaire actuellement affectée à l'habitat ancien est pratiquement négligeable. La partie la plus importante en est constituée par les primes à l'amélioration de l'habitat rural. Pour le reste, les possibilités offertes aux organismes d'H.L.M. en matière d'acquisition — restauration restent encore limitées ; à peine 5 % des prêts des Sociétés de Crédit Immobilier vont à l'habitat ancien ; les primes à la restauration immobilière groupée ne jouent que dans les secteurs sauvagardés et ont un caractère très exceptionnel...

Quant aux ressources de l'A.N.A.H. — qui ne sont pas, il convient de le rappeler, d'origine budgétaire, mais proviennent des cotisations des propriétaires — leur montant limité (de l'ordre de 300 millions de francs en 1975) ne leur permet plus de faire face aux demandes qui sont en forte croissance. Les mises aux normes qui peuvent être ainsi financées ne dépassent pas quelques dizaines de milliers de logements par an.

Il est vrai que des mesures nouvelles ont été récemment annoncées en faveur de l'habitat ancien.

Elles manifestent l'intérêt que les autorités responsables attachent aujourd'hui au secteur de l'habitat ancien. Mais leur portée restera limitée tant que des crédits budgétaires suffisants ne seront pas dégagés en faveur de ce secteur, ce qui ne pourrait intervenir que dans le cadre d'une modification d'ensemble du système des aides au logement.

D. — UN FINANCEMENT PRIVÉ COUTEUX ET IRRÉGULIER

En France, de très nombreux établissements, de toute nature, participent à la distribution des crédits au logement. Les banques de dépôts, les Caisses d'Epargne, les Caisses Mutuelles, des établissements spécialisés se partagent le marché dans un climat de concurrence qui n'a cessé de s'aviver au cours des dernières années. Cette situation, propre à notre pays, constitue maintenant une donnée qu'il serait vain de remodeler autoritairement, mais dont il faut tirer le meilleur parti.

Mais elle s'accompagne d'une absence de circuits financiers spécialisés. L'essentiel des crédits est nourri par le « pot commun » des

ressources collectées dans le public par les réseaux bancaires ou parabancaires, soit que ceux-ci les affectent au financement de leurs propres opérations, soit qu'ils prêtent leurs excédents aux banques spécialisées démunies de collecte.

Un tel mécanisme est responsable de plusieurs défauts graves de notre système de financement du logement.

La plupart des banques collectrices financent directement ou indirectement des prêts de longue durée et de taux fixe avec des dépôts d'épargne à très court terme dont le coût peut varier fortement sur une courte période. Elles sont ainsi exposées à des risques de transformation qui peuvent affecter dans de fortes proportions leurs résultats d'exploitation. Dans la période récente, ces inconvénients ont été atténués par l'existence des ressources en attente d'emploi des plans d'épargne-logement ; celles-ci sont de faible coût pour les banques, mais elles pourraient sensiblement diminuer dans l'avenir.

L'ampleur du risque de transformation met également en question l'idée séduisante d'un financement généralisé des prêts au logement par des ressources d'épargne très liquides collectées à bon marché et re-prêtées immédiatement à des taux peu élevés aux particuliers au travers de circuits courts. Les institutions qui incarnent le plus parfaitement ces circuits, aux Etats-Unis et en Angleterre, ont connu en 1973 et 1974 de sérieux périls dont elles n'ont été sauvées que par une intervention massive des autorités publiques. Il serait en outre peu légitime de fonder la générosité du crédit sur une sous-rémunération systématique des épargnants.

Pour s'assurer contre le risque de variation trop forte du prix de leurs ressources, les établissements français tendent à fixer le taux de leurs prêts au logement à un niveau élevé de manière à disposer d'une marge suffisante. Ainsi les taux pratiqués en France tant par les banques de dépôts que par les établissements spécialisés sont-ils relativement plus élevés que ceux constatés dans de nombreux pays étrangers de développement comparable : l'écart entre les taux des obligations privées et ceux des crédits au logement est plus fort en France qu'en Angleterre, en République fédérale d'Allemagne et aux Etats-Unis. Les variations de ces taux sont également plus fortes en France que dans ces pays, car dans notre système les conditions de crédit au logement sont très largement commandées par celles du marché des capitaux à très court terme : les taux des banques de dépôts suivent souvent les taux de base des crédits commerciaux, et les taux du marché hypothécaire qui gouvernent les conditions des établissements spécialisés, sont étroitement liés aux fluctuations du marché monétaire (cf. annexe I).

Un tel parallélisme n'est ni naturel ni satisfaisant. Certes des variations sont inévitables car la construction ne peut s'abstraire du mouvement général des taux. Mais le prix des capitaux prêtés à quinze ans devrait varier comme celui de l'épargne longue et connaître des fluctua-

tions amorties comme pour les obligations au lieu de celles très sensibles des prêts courts.

Dans un système de taux d'intérêt fixes, ces variations placent les emprunteurs dans des situations durablement très inégales selon la période à laquelle ils empruntent et qu'ils ne peuvent pas toujours choisir en toute liberté. Elles risquent, en outre, quand elles sont excessives, de provoquer dans la demande de logements des modifications d'égale ampleur qui ne seraient pas supportables par l'économie du bâtiment dès lors que ne subsisterait plus la masse des logements catégoriels administrés par l'Etat.

Enfin, le mode de financement des crédits au logement actuellement pratiqué n'est pas satisfaisant au regard de la gestion générale du crédit. Aucune disposition particulière n'assure un équilibre entre les volumes de crédits nouveaux consentis et les ressources d'épargne longue disponibles. Les prêts hypothécaires ont ainsi connu de 1971 à 1973 une croissance très rapide — beaucoup plus forte que celle des autres concours à l'économie — que les établissements finançaient sans difficulté, grâce à la très grande liquidité procurée précisément par l'aisance générale du crédit (cf. annexe II). Seules des mesures d'encadrement très rigoureuses et de caractère nécessairement conjoncturel ont modifié, à partir de 1974, le rythme de croissance des prêts au logement. Or, les réflexes des agents économiques, désormais éduqués à l'inflation, les portent dans ces périodes à investir spéculativement dans les actifs immobiliers. Une telle spéculation, si la facilité du crédit l'autorise, alimente à son tour et accélère le processus inflationniste. L'expérience des dernières années devrait donc conduire à rechercher un mode de financement du logement qui s'appuie davantage sur une épargne plus stable et qui comporte, par là même, des dispositifs d'autorégulation.

Les défauts des mécanismes actuels de la politique du logement ne doivent pas faire oublier ses mérites. A l'actif du bilan il faut inscrire les progrès de la production et les bienfaits qu'ils ont apportés à de nombreux ménages. Si ces progrès n'avaient pas eu lieu, aucune réforme ne serait possible. Ce sont les succès de la politique suivie ces dernières années qui rendent aujourd'hui ces défauts plus sensibles et plus pressants. Ce sont les aspirations nouvelles issues de la fin de la pénurie de l'après-guerre qui invitent à la recherche d'une nouvelle politique.

CHAPITRE III

LES VOIES DE LA RÉFORME

Contre les apparences, les mécanismes fondamentaux de la politique du logement ont été remarquablement stables durant les vingt-cinq dernières années. Selon un mouvement cyclique, l'éventail des catégories tantôt s'ouvre davantage, tantôt se referme et le détail des règlements ne cesse de se perfectionner. Sans doute des réformes utiles ont-elles été décidées, telles que la création de l'épargne-logement, celle des Prêts Immobiliers Conventionnés ou l'extension de l'allocation logement. Mais le système demeure, dans son principe, celui de la combinaison de programmes catégoriels de logements sociaux, arrêtés par l'autorité centrale et répartis par elle sur le territoire, avec une aide à la personne réservée à une minorité de ménages aux revenus modestes.

Depuis quelques mois, des réflexions approfondies ont été conduites de toutes parts sur la réforme des aides au logement.

Les travaux issus de ces méditations portent une abondante moisson d'idées et de propositions. La plus ample est sans conteste celle contenue dans le Livre Blanc publié par l'Union Nationale des Fédérations d'Organismes H.L.M. qui suggère une audacieuse rénovation de la politique de l'habitat. Mais la Commission a pris connaissance également de très intéressantes propositions émanant soit de ses membres, soit des personnalités qu'elle a entendues.

Dans leur très grande majorité, ces personnalités, qui exercent des responsabilités dans les secteurs publics ou privés de l'habitat, se sont prononcées pour une réforme d'envergure qui mette fin aux défauts des pratiques actuelles et, surtout, adapte la politique du logement aux besoins nouveaux.

Toutefois, deux courants majeurs se dessinent qui tracent les voies possibles de la réforme :

- le premier vise à l'amélioration du système actuel, notamment par une redistribution des rôles de l'aide à la construction et de l'allocation logement ;
- le second plaide pour la mise en place de mécanismes nouveaux de financement et d'aide personnelle.

A. — L'AMÉLIORATION DU SYSTÈME ACTUEL

De nombreux projets ont été présentés à la Commission pour améliorer le système actuel en améliorant les aides à la construction et en étendant le champ de l'allocation logement.

1° Amélioration des aides à la construction.

Il s'agit de les simplifier, de mieux les moduler dans le temps et parfois de les personnaliser.

— La simplification des mécanismes de financement et d'aide, leitmotiv répété des propositions, manifeste bien l'insatisfaction que provoque leur actuelle complexité. Il est ainsi suggéré de réduire les catégories de logements aidés à une seule ou à deux, en retenant les caractéristiques des plus confortables d'entre elles, les immeubles à loyer moyen et les immeubles bénéficiant des prêts du Crédit Foncier.

La réglementation des prix plafonds serait allégée, voire remplacée par l'indication de prix de référence, mais celle des plafonds de ressources imposée aux occupants subsisterait. Ces habitations seraient financées pour des quotités élevées, variant dans certains projets selon le statut du maître d'ouvrage, par le Crédit Foncier de France et la Caisse des Dépôts et Consignations, dont l'Union des H.L.M. propose d'associer les activités relatives au logement dans une caisse unifiée dont la gestion pourrait être en partie déconcentrée dans les régions.

— La modulation des aides dans le temps, introduite dans le financement de l'accession à la propriété en 1972, devrait être accentuée et étendue au secteur locatif. Celui-ci serait financé par des prêts à taux progressif incorporant au début de la période d'amortissement un fort montant d'aide qui serait réduit ultérieurement. Cette proposition est toujours

accompagnée d'une autre, tendant à supprimer la subvention en capital que l'Etat verse pour le financement des H.L.M. et à lui substituer des bonifications annuelles attribuées tout au long de la durée des prêts. Une telle disposition comptable est bien adaptée à l'objectif de modulation des aides. Elle assure, en outre, pendant les premières années, une économie budgétaire qui est toutefois compensée par la charge future des bonifications d'intérêt attachées aux programmes en cours de réalisation.

— Une suggestion originale faite à la Commission consisterait non seulement à réduire progressivement la bonification au cours du prêt, mais encore à en subordonner le maintien à l'occupation sociale des logements : au terme d'une certaine période, la bonification pourrait être supprimée et le taux d'intérêt du prêt relevé pour les logements dont les occupants ne pourraient pas justifier de ressources inférieures au plafond. Ainsi l'aide à la construction serait-elle, après cette période initiale, personnalisée.

2° L'élargissement de l'allocation de logement.

Les projets communiqués à la Commission comportent tous une extension de l'allocation de logement aux personnes qui en sont encore exclues.

Le barème devrait en être renforcé, particulièrement pour les tranches les plus basses de revenus.

Des suggestions intéressantes ont été faites également quant au mode de versement de l'aide personnelle : le chèque logement et, plus récemment, selon l'une des variantes retenues par le livre de l'Union des H.L.M., la forfaitisation et le versement direct des allocations aux organismes qui seraient alors en mesure de pratiquer des sous-loyers au bénéfice des ménages titulaires des plus faibles revenus.

3° Limites de ces projets.

Ces propositions présentent toutes un grand intérêt et beaucoup d'entre elles contribueraient à rénover le système actuel, surtout si elles conduisaient à le simplifier. Elles esquiscent le dessin d'une réforme moyenne comme l'avaient déjà esquissé de précédents rapports ou les travaux effectués pour la préparation des plans. L'insuccès relatif de ces programmes en montre toutefois les limites.

— La combinaison de l'aide à la construction même réformée et de l'allocation logement même étendue, n'est pas de nature à éliminer durablement les rentes de situation et par conséquent à solvabiliser davantage les plus démunis. Elle a donc toutes chances, comme actuellement, d'être à la fois coûteuse et peu équitable, puisqu'elle maintiendrait le bénéfice de contributions budgétaires à des personnes qui n'en auraient plus besoin et n'aiderait pas suffisamment les titulaires des plus faibles revenus. Il n'en irait autrement que si l'aide à la construction était personnalisée au point de s'adapter annuellement à la situation sociale des occupants : elle gagnerait alors le caractère d'une aide à la personne, mais rien ne justifierait plus que les deux formes d'aides ne soient pas confondues.

— Le maintien d'aides à la construction systématiques et significatives ancrerait le système sur ses défauts les plus anciens et les plus visibles : le caractère arbitraire et discontinu des plafonds de ressources ; la catégorisation des hommes par l'habitat ; la complexité des normes et des catégories qui risqueraient de se différencier de nouveau rapidement selon une pente naturelle ; les fluctuations de la solvabilité dans le temps du fait de la dégradation périodique des quotités de prêts, réajustées toujours trop tard ; la centralisation inévitable d'un système qui conduit l'autorité nationale à décider seule du nombre, des catégories et du prix de logements qu'elle répartit ensuite sur le territoire, sans considération suffisante de la demande.

— Enfin, les projets d'aménagement du système actuel concernent essentiellement la construction neuve. Ils apportent peu d'éléments de nature à modifier la gestion du parc existant au bénéfice des plus défavorisés. Des suggestions intéressantes ont été faites à la Commission quant à la politique des loyers au sein du parc existant. Plusieurs d'entre elles seront reprises dans le rapport mais elles paraissent, à elles seules, impuissantes à modifier l'inégale distribution des efforts, notamment dans le parc social dont la construction a été aidée par la collectivité.

Aussi bien, la Commission, tout en marquant l'intérêt de ces propositions d'aménagement du système actuel, a-t-elle estimé opportun de rechercher les voies d'une réforme plus profonde et mieux adaptée aux besoins de l'avenir.

B. — VERS L'AIDE PERSONNELLE UNIQUE

L'autre voie de la réforme est celle de l'instauration d'une aide personnelle unique. Dans un tel système les concours de la collectivité sont accordés exclusivement aux individus pour leur permettre de couvrir dans certaines limites la différence entre la dépense d'habitat qu'ils paient et la charge qu'ils peuvent supporter, compte tenu de leur situation de famille et de revenu.

Un tel mécanisme d'aide apparaît aujourd'hui supérieur dans son principe au régime existant, même aménagé : aussi bien devrait-il constituer l'objectif à long terme de la politique de l'habitat. Mais les risques que présenterait sa mise en œuvre immédiate et sans adaptations commandent d'organiser avec soin l'évolution du système actuel vers cet objectif.

1° L'objectif de l'aide personnelle unique.

a) Les mérites de l'aide personnelle unique.

Le plus grand mérite de l'aide personnelle est de marier l'effort de solidarité sociale et le respect de la liberté des individus. Ceux-ci reçoivent de la collectivité un concours fondé sur l'idée que l'inégalité des revenus ne doit pas empêcher l'accès à un habitat correct. Mais l'Etat se garde d'utiliser l'aide pour classer les citoyens et assigner chacun d'entre eux à une résidence définie en fonction de son revenu. Aussi l'aide à la personne suppose-t-elle dans l'offre de logements une abondance suffisante pour que les ménages exercent effectivement leur liberté de choix.

Le second avantage de l'aide personnelle tient à son potentiel de justice et de solidarité. C'est l'abus des rentes de situation qui, alourdissant inutilement la facture de l'aide à la construction, empêche d'aider efficacement les plus démunis. Ici, les montants de l'aide s'ajustent à l'évolution des revenus, les plus riches perdant automatiquement le bénéfice de concours qui peuvent être reportés plus massivement sur les plus pauvres. A coût égal et toutes choses égales d'ailleurs, l'aide à la personne peut solvabiliser bien davantage les ménages à faible revenu.

Elle permettrait aussi de libérer la production du carcan administratif des aides à la construction, de supprimer les catégories de

logements et de décentraliser effectivement les choix d'investissements et de financement.

L'aide pourrait enfin s'appliquer telle quelle à la totalité du parc existant puisqu'elle vise cette fois les hommes et non plus les logements. Les occupants des immeubles neufs et anciens seraient alors traités de manière homogène et non plus en fonction du statut ou de la date d'achèvement de leurs logements. Au regard des interventions publiques l'unification du parc serait enfin réalisée.

Un tel système, inconcevable en période de pénurie aiguë et alors que la production n'avait pas été organisée, apparaît évidemment mieux adapté à la situation prévisible des prochaines années où il faudra à la fois stimuler les initiatives et assurer une plus grande justice dans l'accès au logement.

b) **Les risques de l'aide personnelle unique.**

En dépit de ces mérites, l'application brutale et immédiate d'une aide personnelle unique soulèverait des risques qui concernent à la fois la construction neuve et le parc existant.

S'agissant de la construction neuve, le passage du régime actuel à un système pur d'aide personnelle constituerait une rupture brutale qui poserait d'innombrables problèmes aux ménages, aux maîtres d'ouvrage et aux Administrations. La désorganisation du financement des programmes menacerait la production ; le versement selon les mécanismes traditionnels d'allocations devenues plus importantes risquerait de mettre en péril la trésorerie des ménages comme celle des organismes. Comment garantir alors que l'objectif de solvabilisation des ménages de toutes conditions soit effectivement atteint ?

D'autre part, l'extension immédiate et sans limitation d'une aide personnelle beaucoup plus substantielle que l'allocation logement à l'ensemble du parc existant constituerait une charge accrue pour les finances publiques.

L'aléa est d'autant plus grand que la généralisation trop rapide de l'aide personnelle aurait tout lieu de faire monter les loyers, ce qui accroîtrait encore le coût de l'opération pour le seul profit du bailleur. Plus généralement, le danger couru réside dans les possibilités d'appropriation par les propriétaires de l'aide publique à travers une augmentation des loyers, sans qu'on soit toujours assuré que les gains supplémentaires servent, fût-ce pour partie, à l'amélioration des logements. Si aucune précaution n'était prise, une telle généralisation de l'aide à la personne serait à la fois coûteuse pour les collectivités, facteur d'inflation et d'un faible rendement social.

Enfin, l'équité d'une politique d'aide personnelle pourrait être fortement atténuée par les imperfections de la connaissance fiscale des re-

venus, dont elle est tributaire. Mais toute politique de solidarité sociale visant à corriger l'effet des inégalités économiques rencontre cet obstacle et, au premier chef, l'actuel régime d'aide au logement subordonnée au respect de plafonds de ressources. Le développement des politiques de cette nature, dans l'habitat comme dans tout autre domaine, suppose parallèlement une recherche active de la vérité fiscale et la prise en considération, au-delà du revenu, des éléments de patrimoine.

Si les risques de l'aide personnelle unique sont importants, ils sont en grande partie liés aux conditions de son entrée en vigueur. Aussi la Commission a-t-elle estimé que si cette aide, qui paraît répondre mieux que toute autre aux aspirations de l'avenir, devait être demain le système d'aide au logement de notre pays, elle ne pouvait être appliquée d'emblée et sans modalités appropriées à l'ensemble du parc immobilier. Elle a donc recherché les voies d'une évolution progressive du système actuel vers cet objectif.

2° L'évolution vers une aide personnelle aménagée.

Pour conduire une telle évolution, plusieurs voies sont théoriquement possibles.

On pourrait concevoir d'aménager d'abord le régime actuel des aides à la construction suivant les lignes exposées au début du présent chapitre puis de les réduire progressivement en les relayant par un développement des allocations personnelles. Une réforme de cette nature peut offrir certaines assurances. Mais elle présente l'inconvénient majeur de reporter à un avenir lointain le changement de perspective qui apparaît aujourd'hui nécessaire pour répondre aux besoins des ménages à faible revenu. Il n'est pas certain, au demeurant, qu'elle soit moins coûteuse pour les Finances publiques dans la mesure où la générosité plus grande de l'aide pour les plus pauvres ne sera pas gagée par des mécanismes plus radicaux d'élimination des rentes de situation notamment dans la construction neuve.

Une autre approche apparaît préférable. Elle consiste à instituer un système nouveau de financement et d'aide, très personnalisée, qui puisse être appliqué dans les meilleurs délais possibles à la construction neuve et au parc existant aidé par l'Etat ; à généraliser simultanément l'allocation logement à l'ensemble des ménages ; enfin à prévoir, par étapes et avec toutes les garanties opportunes, l'unification de l'aide tant par l'extension progressive au reste du parc de la nouvelle aide personnalisée que par le rapprochement graduel des deux barèmes.

a) Pour la construction neuve et la rénovation de l'habitat ancien, les principes recherchés seraient les suivants :

— L'organisation de financements fondés sur la mobilisation d'une épargne stable et adaptés dans leurs caractéristiques aux besoins des opérations de construction.

— La mise en place d'une aide personnalisée unique, ouverte aux occupants de tous les logements dont les charges — loyers ou mensualités d'accession à la propriété — s'inscriraient dans certaines limites et qui serait, chaque fois que cela est possible, versée aux organismes gestionnaires des logements.

— La décentralisation réelle des décisions d'investissement et de financement permettant aux autorités publiques locales de faire désormais la part respective des équipements publics et du logement et d'opter entre location et accession à la propriété, construction neuve ou actions de réhabilitation dans le parc ancien.

— Le décloisonnement des productions et la suppression des catégories, la lutte contre la ségrégation étant aussi appuyée par des actions spécifiques visant à atténuer l'effet de l'inégalité des valeurs foncières.

b) Ce dispositif d'aide personnalisée serait appliqué simultanément au parc social existant, déjà aidé lors de sa construction par l'Etat, selon des méthodes d'adhésion conventionnelle, assorties de procédures de récupérations partielles des plus-values de loyers destinées à en financer la charge.

c) Dans le reste du parc existant, l'ensemble des ménages devrait être admis au bénéfice de l'allocation logement lorsqu'ils remplissent les conditions prévues.

L'aide personnalisée nouvelle pourrait être étendue ultérieurement et par étapes à ces immeubles lorsque les propriétaires accepteraient certains engagements conventionnels relatifs notamment au montant des loyers et au confort des logements.

d) En outre, la convergence progressive des deux systèmes de la nouvelle aide personnelle et de l'allocation logement serait organisée par rapprochement de leurs barèmes.

Ainsi une politique dynamique des loyers du parc existant, s'appuyant à la fois sur l'aide personnelle et sur des procédures conventionnelles, pourrait-elle assurer à terme l'unification du parc. La progression des revenus facilitera cette unification en réduisant, surtout pour le parc le plus ancien, l'écart entre les loyers de marché et les loyers supportables par les ménages.

*
**

La stratégie qui est ici proposée apparaît plus efficace, notamment à long terme, que les politiques de redéfinition des aides à la construction déjà tentées par le passé.

Certes elle n'est pas exempte de problèmes. L'un des plus difficiles peut tenir à la dualité des systèmes d'aides personnelles qui devront, pendant une assez longue période, coexister : l'aide personnalisée nouvelle, plus efficace et généreuse pour la construction neuve, la réhabilitation et le parc social existant ; l'actuelle allocation logement pour les autres immeubles.

La Commission a conscience des inconvénients que présente cette dualité tant qu'elle subsistera.

Mais elle souligne que le régime actuel comporte, par la conjonction de l'aide à la construction et de l'aide à la personne, une dualité plus fondamentale, dont les inconvénients sont assurément plus graves.

La coexistence dans le parc immobilier d'un secteur libre ressortissant de l'allocation logement et d'un parc conventionné plus largement aidé n'est pas en contradiction avec une situation que notre pays connaît déjà non seulement dans l'habitat mais dans d'autres domaines ; elle ne devrait pas, de ce fait, susciter de trop fortes objections.

D'autre part, la dualité des secteurs se résorberait progressivement dans le temps, au profit de l'unité du marché, selon un processus dont on vient de décrire les grandes lignes.

Mais surtout, la solution proposée constituerait un progrès sensible par rapport au système actuel dans la mesure notamment où la construction neuve, qui engage l'avenir, bénéficierait d'un régime de financement et d'aide plus satisfaisant et où le secteur conventionné serait ouvert à des logements plus divers. Elle ouvre nettement la voie au système généralisé d'aide à la personne, qui a été reconnu par la Commission comme le seul souhaitable pour le futur.

*
**

Ainsi la réforme proposée ne peut se réduire à un ensemble de mesures ponctuelles d'application simultanée. Elle consiste surtout dans l'affirmation d'un objectif à long terme — l'aide à la personne — et dans l'esquisse d'un cheminement vers cet objectif dont les premières étapes seules feront l'objet d'une description détaillée.

CHAPITRE IV

LE SYSTÈME DE FINANCEMENT

Une réforme permettant de mieux adapter aux besoins les concours de la collectivité publique et de libérer la production des contraintes multiples qui l'entraînent, doit distinguer davantage que par le passé les mécanismes de financement et ceux de l'aide.

Sans méconnaître les caractéristiques propres des immeubles locatifs et de ceux destinés à la vente, qui posent des questions distinctes et appellent souvent des solutions particulières, elle doit s'efforcer de les traiter dans la même optique.

A. — LES OBJECTIFS

Un bon système de financement des crédits aux acquéreurs de logements devrait présenter plusieurs caractéristiques de nature à réduire les défauts décrits dans le chapitre II.

1° Il devrait d'abord mobiliser des ressources d'épargne stable. La construction de logements est un investissement lourd qui accapare en permanence des capacités de production importantes. Les prêts au logement figurent parmi les plus longs que consent le système bancaire.

Du point de vue de l'équilibre économique à court terme, comme de celui du système financier à plus long terme, il est donc préférable que la demande de logements soit financée par des ressources d'épargne longue et dans la limite de celles-ci.

Le mécanisme le plus satisfaisant serait théoriquement celui qui affecte au logement le produit des émissions d'obligations longues dont la durée est voisine de la vie moyenne des prêts immobiliers.

L'étroitesse relative du marché obligataire et les besoins considérables de l'investissement industriel ne permettent pas de s'en remettre à une telle solution.

Des titres à moyen terme, de trois à dix ans, analogues à ceux qui sont proposés dans des pays voisins, constituerait une autre solution de nature à répondre aux besoins de l'habitat. Le marché de ces titres intermédiaires n'a pas connu en France un développement comparable à celui des obligations à quinze ans ou des dépôts de courte durée.

Si leurs caractéristiques étaient définies judicieusement, et, notamment, si leurs taux se situaient, dans la hiérarchie des intérêts créditeurs, à un niveau correspondant à leur durée, de tels titres pourraient se révéler attrayants pour les épargnantes. Ils seraient en tout cas mieux adaptés au financement des prêts immobiliers longs que les dépôts liquides ou à court terme.

Dans le système financier français, un problème particulier est posé par le poids du Livret A des caisses d'épargne.

En raison de son privilège fiscal, le Livret A sert de support à une collecte considérable de capitaux qui est à la disposition des Pouvoirs publics pour le financement des équipements collectifs et des logements sociaux. Les caractéristiques de cette ressource, en fait stable, mais dont le coût global varie, lors de chaque modification de taux, ne la rendent guère propre au financement de prêts à taux fixe de longue durée. Mais, dans l'état actuel de nos institutions d'épargne, elle doit contribuer de manière importante aux financements des investissements d'habitat, notamment des immeubles locatifs à vocation sociale qui participent le plus de la nature des équipements collectifs que les Pouvoirs publics doivent promouvoir. Il faut souhaiter du moins que les caisses d'épargne soient en mesure de mieux rémunérer la stabilité des ressources, qui seraient ainsi adaptées aux besoins des financements longs auxquels elles sont destinées.

2° La réduction du risque de transformation devrait être un autre objectif des nouveaux mécanismes. La variation brutale du coût des ressources affectées à la couverture de prêts longs à taux fixes peut mettre en péril des établissements, comme on l'a vu en 1974 dans certains pays étrangers, et menacer la stabilité du système financier.

La crainte de ces périls peut aussi paralyser la politique de l'épargne en interdisant d'ajuster le coût des dépôts qui financent les prêts consentis : ce sont alors les épargnantes qui font les frais des taux modérés accordés aux emprunteurs à une époque de moindre inflation. La variabilité des taux des prêts, combinée avec l'emploi de ressources plus longues et

tempérée le cas échéant par une garantie de refinancement, devrait réduire très fortement l'actuel risque de transformation.

3° Délivrés d'une partie des risques financiers qu'ils supportent actuellement, les établissements prêteurs pourraient consentir à une plus grande modération de leurs marges.

Certes, la compétition accrue dans la distribution du crédit au logement a déjà réduit sensiblement le niveau des marges bancaires. Il est tout à fait souhaitable de maintenir et même d'accroître cette concurrence notamment par l'intervention des institutions qui ont pour vocation première de satisfaire au meilleur coût les besoins financiers des ménages, telles que les caisses d'épargne, les caisses mutuelles ou les caisses de crédit agricole, dès lors qu'elles se dotent d'instruments d'épargne adaptés à cette activité.

Mais, s'agissant d'organiser des financements destinés au plus grand nombre et sur lesquels s'appuieront des aides personnalisées, il paraît plus sûr d'étayer le jeu de la concurrence par une limitation contractuelle des marges. C'est bien la voie qui avait été suivie lors de l'institution des Prêts Immobiliers Conventionnés avec de grands avantages pour les emprunteurs, mais selon des modalités techniques trop incertaines pour les établissements prêteurs.

4° Toute opération d'accession individuelle à la propriété doit être précédée d'un effort pluriannuel d'épargne.

Du point de vue de la collectivité, les capitaux ainsi distraits de la consommation courante contribuent à financer dans les meilleures conditions économiques les investissements de logement. Pour les ménages, l'apport personnel accumulé réduit les besoins d'emprunt et allège les charges futures.

Pour stimuler un tel effort préalable, les Pouvoirs publics ont créé en 1965 le régime de l'épargne-logement. En 1969 les plans d'épargne-logement ont été institués qui, au prix d'un engagement de versements successifs pendant une durée minimum de quatre ans, accordaient à leurs titulaires une rémunération nette d'impôt élevée et le bénéfice d'un prêt à taux réduit.

En 1975, le bilan qu'on peut faire de ce dispositif en justifie le principe et appelle son renforcement sous réserve de son adaptation aux mécanismes nouveaux d'aide et de financement proposés.

*
* *

Les objectifs, ainsi définis, dessinent les contours d'un nouveau régime général de financement, d'un aménagement de l'épargne-logement et d'un secteur particulier de financement de la location à vocation sociale.

B. — LE RÉGIME GÉNÉRAL DE FINANCEMENT : LES NOUVEAUX PRÊTS IMMOBILIERS CONVENTIONNÉS (P.I.C.)

Le régime général s'appliquerait au financement de la construction, de l'acquisition ou de la réparation de logements anciens ou neufs destinés tant à la location qu'à l'habitation par leurs propriétaires.

Il constituerait le seul mode de financement de l'accession à la propriété ouvrant droit au bénéfice de l'aide personnelle. Les prêts consentis, au titre de ce régime, seraient des Prêts Immobiliers Conventionnés (nouveaux P.I.C.) dont le mécanisme serait toutefois différent de celui institué en 1972.

Les établissements prêteurs de toute nature — Banques — Caisses Mutuelles — Crédit Agricole — Caisses d'Epargne — Etablissements spécialisés — qui souhaiteraient participer à la distribution de ces crédits, seraient invités à conclure avec l'Etat une convention comportant des dispositions relatives aux ressources mises en œuvre, aux prêts consentis, aux caractéristiques des logements financés.

1° Dispositions relatives aux ressources.

Les établissements signataires de la convention seraient autorisés à émettre des bons hypothécaires. Ces bons, d'une durée de trois à dix ans, ne seraient pas gagés individuellement par des créances hypothécaires, mais leur porteur aurait un privilège de premier rang sur l'actif hypothécaire des établissements prêteurs.

Les bons hypothécaires devraient être émis de manière permanente soit dans le public, soit auprès des institutions financières désireuses d'investir à moyen terme leurs ressources et plus particulièrement : compagnies d'assurances, organismes de prévoyance, Caisse des Dépôts et Consignations, Caisse Nationale de Crédit Agricole, et, d'une manière plus générale, les institutions collectrices et prêteuses de capitaux sur le marché.

Ils se substitueraient ainsi naturellement et progressivement aux billets émis sur le marché étroit des créances hypothécaires et figurerait également parmi les titres offerts au public pour lequel ils pourraient remplacer les dépôts à terme ou les bons très courts qui se sont développés ces dernières années.

A la manière des anciennes lettres de gage, ils devraient constituer l'instrument normal du financement du crédit immobilier et leur marché, comme celui des obligations, serait le plus large possible puisqu'il inclurait à la fois le public et les placeurs institutionnels.

Pour jouer correctement ce rôle, les bons émis à une même époque devraient avoir des taux voisins, les écarts constatés reflétant seulement l'inégale qualité des émetteurs et les coûts différents des opérations d'émission, plus élevés quand il s'agit de placements dans le public. Aussi bien, les taux ne devraient-ils pas être arrêtés par décision administrative — qu'il s'agisse de titres offerts au public ou de ceux destinés au marché des intermédiaires financiers — mais seulement concertés avec les autorités de tutelle du marché des capitaux, comme c'est déjà le cas pour les obligations.

Une telle flexibilité dans la variation des taux est indispensable pour que le niveau de rendement de ces titres se situe de lui-même à un niveau correct dans la hiérarchie des intérêts créateurs et que ne se produise aucune distorsion de nature à freiner ou à accélérer brutalement la collecte. On peut espérer que les variations du taux des bons, suivant celles des obligations, seront plus amorties que les mouvements très amples constatés sur le marché hypothécaire trop influencé par les taux du marché monétaire.

Comme les obligations, les bons hypothécaires seraient normalement remboursables à l'échéance ; ils seraient négociables soit sur le marché financier, à la cote, soit, si les bons ne sont pas cotés en Bourse, auprès d'un établissement bancaire selon les conditions financières du moment et selon des règles qui seraient strictement définies par les autorités de tutelle. La Banque de France pourrait naturellement intervenir sur le marché pour les bons d'une durée restant à courir de sept ans au plus.

Toutefois, les bons émis dans le public pourraient, si l'émetteur le juge opportun, comporter des options de reprise à la valeur nominale mais avec des taux d'intérêt de pénalité. Une telle disposition déroge aux pratiques traditionnelles en matière d'obligations mais elle vise à délivrer les porteurs du risque en capital inhérent aux titres remboursables à l'échéance mais qui donne à ceux-ci un caractère spéculatif. Or, si le public est sans doute disposé à placer à moyen terme une fraction de son épargne plus large qu'aujourd'hui, il est douteux qu'il consente à l'investir dans une spéculation sur les variations du taux d'intérêt.

Le régime fiscal des bons hypothécaires de cinq ans au moins, devrait être voisin de celui des obligations : ils bénéficieraient donc, pour ce qui est du public, de l'option pour le prélèvement libératoire de 25 % et éventuellement pourraient être pris en compte dans la franchise de 3.000 F d'intérêts ; les institutions seraient astreintes à la retenue à la source de 10 % et pourraient faire figurer ces titres au regard de la réglementation des placements à côté des obligations.

Le produit des bons devrait être investi obligatoirement soit en prêts hypothécaires, soit en prêts à des collectivités publiques, soit en valeurs d'Etat. Mais, il pourrait également être affecté à la souscription de bons hypothécaires émis par d'autres établissements : ainsi les réseaux collecteurs d'épargne et apporteurs de capitaux au marché pourraient-ils continuer d'approvisionner les établissements démunis de collecte propre.

Enfin, les autorités monétaires devraient fixer un ratio minimal entre le volume net des bons — majoré le cas échéant d'autres ressources longues — collectés pendant une période donnée et l'accroissement d'encours des prêts hypothécaires consentis par chaque établissement pendant la même période. Ainsi l'épargne à moyen terme collectée devrait atteindre obligatoirement un certain pourcentage des prêts nouveaux effectués. Ce ratio devrait être fixé au début à un niveau très modéré mais progressivement relevé par la suite. En période de forte tension inflationniste, il pourrait atteindre ou même dépasser 1.

Le marché des effets représentatifs de créances hypothécaires doit subsister. Il sera utile non seulement pendant la période d'acclimatation des nouveaux mécanismes, mais aussi au-delà, pour assurer un complément de financement plus court ou plus long, adapté à certaines situations.

L'émission de bons hypothécaires à moyen terme est pratiquée dans plusieurs pays étrangers, par exemple en République Fédérale d'Allemagne. Nouvelle en France, elle ne devrait pas cependant avoir pour effet de désorganiser les circuits de financement : dans les relations entre établissements prêteurs et investisseurs institutionnels ces bons rempliraient avec avantage et sans perturbation les actuels billets représentatifs de créances ; dans les relations entre les établissements et le public ils pourraient élargir le marché de l'épargne à moyen terme, surtout si, à la différence des obligations, ils pouvaient être repris par les émetteurs à leur valeur nominale mais avec une forte réduction de taux d'intérêt. Au demeurant ces bons se combineront en période normale avec d'autres ressources d'épargne liquide — telles que les fonds d'épargne-logement — pour le financement des prêts. Leur création n'abolirait pas tout processus de transformation mais en réduirait l'ampleur et les risques tant pour l'économie que pour les établissements prêteurs.

2° Dispositions relatives aux nouveaux Prêts Immobiliers Conventionnés.

Les établissements signataires de la convention et émetteurs de bons hypothécaires s'engageront à accorder des nouveaux P.I.C.

Consentis à hauteur de 80 % au plus des dépenses totales — révisions comprises — pour une durée de cinq à vingt ans, à laquelle pourrait

s'ajouter une période d'anticipation de dix-huit mois, ces prêts comporteraient quatre caractéristiques distinctes :

— Le taux actuel des prêts consentis ne devrait pas dépasser un taux plafond publié en principe trimestriellement par le Crédit Foncier et égal au taux moyen pondéré des bons hypothécaires de cinq à dix ans émis pendant la période précédente, majoré d'une marge déterminée qui pourrait être de 2,5 %. Les établissements communiqueraient, à cette fin, au Crédit Foncier, le volume, la durée et les taux des bons qu'ils ont émis.

— Les barèmes de prêts, vérifiés par sondage par le Crédit Foncier, devraient obligatoirement comporter une progressivité minimum de l'annuité de remboursement. Une telle progressivité est légitime : en différant une partie des charges initiales, elle allège le coût de l'aide concentrée en général sur les premières années du prêt et atténue la rente d'inflation des dernières années. Mais, elle ne doit pas être trop forte, afin de ne pas constituer en elle-même une incitation à des engagements imprudents.

Un taux minimum de 3 % par an paraît normal. Un taux maximum de 6 % ne devrait pas être dépassé.

— Les taux des prêts devraient en outre être révisables selon une périodicité fixée par les contrats mais qui ne pourrait pas être inférieure à cinq ans. La référence des révisions de taux serait obligatoirement celle du taux plafond publié par le Crédit Foncier.

Toutefois, l'incidence globale des révisions ne devrait pas dépasser, à la hausse comme à la baisse, trois points d'intérêt par rapport au taux initial. Ces variations de taux doivent permettre un ajustement normal des conditions des bons, c'est-à-dire de la rémunération de l'épargne. Elles sont la contrepartie de la limitation des marges acceptées par les établissements.

— Enfin, les établissements prêteurs pourraient obtenir du Crédit Foncier une garantie de refinancement des nouveaux P.I.C.

Cette garantie serait réservée aux prêts enregistrés effectivement au Crédit Foncier dès l'origine et suivis par lui. Le refinancement interviendra, après cinq ans, chaque fois que l'Etablissement le souhaitera, pour une durée de trois mois renouvelable, à un taux supérieur de 2,5 points au taux plafond en vigueur au moment où le prêt a été consenti.

La combinaison de la variabilité des taux de prêt et de la garantie de refinancement du Crédit Foncier réduit sensiblement les risques courus par les Etablissements et justifie de leur part l'effort de marge et de progressivité.

En période de taux très élevé, les Pouvoirs publics pourraient décider d'utiliser ce mécanisme pour refinancer non seulement les prêts anciens mais aussi, à des taux préférentiels, une fraction des prêts nouveaux ou

du moins de certains d'entre eux, répondant à des caractéristiques sociales et dont les taux plafonds pourraient ainsi être abaissés. Ils disposerait par ce biais d'une technique simple et sélective de bonification qui leur permettrait en cas de nécessité de maîtriser le prix final des capitaux offerts pour le financement d'une partie des logements neufs.

3° Le domaine des nouveaux Prêts Immobiliers Conventionnés (P.I.C.).

Les Prêts Immobiliers Conventionnés ainsi réformés s'appliquerait au financement de l'acquisition ou de la réparation de logements neufs comme de logements anciens qu'ils soient destinés à l'habitation du propriétaire ou à la location. Mais seuls pourraient en bénéficier les logements dont les prix de vente seraient égaux ou inférieurs à des plafonds fixés à des niveaux voisins de ceux des P.I.C. actuels sauf pour Paris et les grandes villes où ils devraient être sensiblement relevés. Un abattement de l'ordre de 20 % serait appliqué aux plafonds de prix des logements ayant dix ans d'âge.

Les prix plafonds qui ne déclenchaient plus automatiquement le versement d'une aide publique devraient être révisés tous les semestres en fonction de l'évolution du coût de la construction.

En l'absence d'intervention de l'Etat, les établissements prêteurs pourraient assurer seuls le contrôle de ces prix qui détermineraient la frontière pour eux entre le secteur conventionné et le secteur libre. En revanche, si l'Etat décidait d'intervenir pour des raisons conjoncturelles au moyen de bonifications systématiques, les logements éligibles aux P.I.C. bonifiés devraient bénéficier de primes délivrées par les services du Ministère de l'Equipement après un examen préalable des projets.

Dans les conditions actuelles de taux d'intérêt qui demeurent relativement élevés, on peut estimer que les nouveaux P.I.C. seraient consentis à des taux de l'ordre de 11 % à 12 %. La première mensualité brute avant aide personnelle s'établirait pour un prêt à vingt ans et de 10.000 F autour de 85 F pour une progressivité de 3 % par an et de 80 F pour une progressivité de 4 %. Ces montants sont inférieurs à ceux de la première mensualité des P.I.C. actuels et ils ne sont pas éloignés de ceux facturés aux emprunteurs de Prêts Spéciaux Immédiats du Crédit Foncier lorsqu'ils doivent recourir à un prêt complémentaire important et coûteux.

Pour un logement répondant aux normes actuelles de ceux bénéficiant des Prêts Spéciaux Immédiats du Crédit Foncier et qui serait financé à hauteur de 80 % par un nouveau P.I.C. assorti d'un prêt d'épargne-logement et d'un prêt de C.I.L., la première mensualité brute avant aide personnalisée varierait de 1.000 F à 1.050 F selon le taux de progres-

sivité retenu serait de 3 % ou 4 % (1). La mensualité nette sera réduite à 520 F pour un ménage de quatre personnes titulaires d'un revenu brut de 2.300 F par mois (cf. chapitre V).

Après les transitions opportunes, les nouveaux P.I.C. devraient devenir le régime général du financement de l'accésion à la propriété. Ils se substituerait aux P.I.C. du régime actuel et aussi aux Prêts Spéciaux Immédiats du Crédit Foncier.

Ils devraient également se substituer aux prêts attribués pour l'accésion à la propriété du régime H.L.M. Les organismes d'H.L.M. spécialisés dans l'accésion à la propriété auraient bien entendu accès aux nouveaux P.I.C. Ces prêts pourraient provenir de tout établissement conventionné mais aussi de la Caisse des Dépôts et des Caisses d'Epargne, au titre notamment des enveloppes de capitaux provenant du Livret A et dont les décisions d'affectation seraient décentralisées. Pour assurer entre tous les emprunteurs l'égalité nécessaire dès lors que les logements ne sont plus réservés à une certaine catégorie de population et que les contraintes pesant sur les organismes sont allégées, les P.I.C. de la Caisse des Dépôts devraient être consentis à des conditions de taux voisines de celles pratiquées par l'ensemble des établissements. Toutefois, certains avantages pourraient être maintenus à ces prêts : d'une part leur durée serait de vingt-cinq ans au lieu de vingt ans ; d'autre part, leurs taux pourraient être inférieurs aux taux plafonds des P.I.C. sans toutefois s'écartez de plus d'un point des taux des prêts personnels des Caisses d'épargne pour le logement.

Ainsi, aux conditions actuelles de taux, la première mensualité brute avant aide personnalisée s'établirait pour ces prêts autour de 70 F pour 10.000 F empruntés avec un taux de progressivité de 4 %. Pour un logement dont le prix serait égal à l'actuel prix plafond des H.L.M. en accession à la propriété, la mensualité brute avant aide personnalisée serait au départ de 770 F. Pour les ménages de quatre personnes titulaires d'un revenu de 2.300 F par mois la mensualité nette serait réduite à 320 F comme il sera précisé au chapitre V.

Pour ces ménages de revenu modeste, le régime proposé est donc sensiblement plus favorable que les financements actuels. En outre des dispositions particulières destinées à faciliter l'insertion des Sociétés de Crédit Immobilier dans le nouveau système de financement seront suggérées au chapitre VI.

(1) En l'absence de prêts d'épargne-logement et de prêts C.I.L. le résultat serait du même ordre pour la première mensualité, la durée plus longue du P.I.C. compensant le taux plus élevé. En revanche elle croîtrait plus fortement.

C. — L'AMÉNAGEMENT DU RÉGIME DES PLANS D'ÉPARGNE-LOGEMENT

1° Bilan de l'épargne-logement.

Les comptes d'épargne-logement, créés en 1965, ont connu une croissance continue : on en dénombrait, au 31 décembre 1974, 760.000 pour un encours de capitaux de 9 milliards de F. Le volume des prêts consentis depuis l'origine qui s'élève à 8,6 milliards de F est loin d'être négligeable.

Le régime des comptes d'épargne-logement assure, moyennant un effort modéré d'épargne, de durée relativement brève — dix-huit mois — le financement de prêts de faible montant bien adaptés à des dépenses d'entretien ou de réparations. On ne présentera ci-après aucune proposition relative à ces comptes dont les plafonds devraient cependant être périodiquement ajustés.

Dès 1970, les plans d'épargne-logement ont connu un succès fou-droyant, qui en font aujourd'hui de très loin le principal collecteur d'épargne à moyen terme dans les banques et les Caisses d'Epargne. Au 31 décembre 1974, plus de 2 millions de plans immobilisaient 34 milliards de F de capitaux.

Une telle réussite s'explique par les avantages attachés à ce placement et d'abord par son rendement net d'impôt qui, depuis 1970, s'est presque toujours situé au sommet de la gamme des instruments d'épargne à revenu fixe. Pour les ménages qui se sont astreints à la discipline des versements périodiques, le plan d'épargne-logement a atténué les effets de la médiocre rémunération de l'épargne au cours de ces dernières années.

Le maintien de rendements attrayants devrait préserver au cours des prochaines années l'équilibre de trésorerie du système et réduire en tous cas les risques auxquels les prêts à faible taux d'intérêt exposent les établissements prêteurs.

Toutefois, le régime des plans d'épargne-logement présente plusieurs défauts, du point de vue des ménages, des établissements financiers et de l'Etat.

a) Le rendement assuré à l'épargne des ménages par le plan d'épargne-logement n'est certes pas excessif au regard des taux d'inflation de ces dernières années.

Mais le mécanisme des prêts, dont sont assortis les plans, paraît moins bien ajusté aux besoins réels des ménages :

— s'agissant de personnes à revenus élevés, le bénéfice d'un prêt à taux réduit ajoute un avantage substantiel, de nature à favoriser d'utiles investissements, mais qui ne paraît totalement justifié, ni du point de vue de l'équité, ni du point de vue de l'alimentation du système que le rendement de l'épargne, net d'impôt, devrait assurer.

Or, selon une étude faite par le C.R.E.P. sur les plans à 8 % en 1973, 53 % de l'épargne accumulée en moyenne sur ces plans provenaient de ménages dont les revenus étaient supérieurs à 50.000 F.

— pour les ménages titulaires de plus faibles revenus, la disposition d'un prêt à 5,50 % ou 6 % est assurément précieuse. Mais le montant de prêts calculé à partir d'un rapport de 2,5 % entre les intérêts acquis sur l'épargne versée et ceux qui seront payés au titre du prêt consenti, est relativement faible, surtout si, pour réduire les charges, l'emprunteur souhaite une durée longue de remboursement.

Ainsi un épargnant qui effectuerait un apport initial de 12.000 F et, pendant cinq ans, des versements semestriels de 1.200 F, pourrait prétendre seulement à un prêt de 21.150 F sur quinze ans. Pour des durées plus courtes, le montant du prêt est toutefois plus élevé.

Trop généreux pour les ménages aisés, le régime apparaît ainsi trop parcimonieux pour les moins riches.

b) Les établissements collecteurs d'épargne-logement sont quant à eux dans une situation incertaine.

Aussi longtemps que les fonds collectés dépassent largement les fonds prêtés, comme c'est le cas depuis 1970, ils bénéficient, du fait de la prime versée par l'Etat, d'une ressource relativement peu coûteuse qu'ils peuvent valoriser favorablement dans des actifs hypothécaires.

Au voisinage de l'équilibre, ils subiront une perte de recettes du fait de la substitution dans leurs actifs de prêts à marge très faible à des prêts à taux normaux. Enfin, en cas de déficit, ils devront pour financer ces prêts mettre en œuvre des ressources dont le coût sera vraisemblablement supérieur à celui des prêts.

Une démarche prudente consisterait à s'assurer contre un tel risque, nullement impossible, en constituant en période d'excédents des provisions qui devraient bénéficier de la franchise fiscale selon certains

ratios déterminés en fonction de la part probable de plans donnant lieu à prêt. Celles-ci ne supprimeraient pas cependant les aléas inhérents au système de l'épargne-logement.

c) Pour l'Etat, il est source de charges élevées et croissantes qui proviennent — sans compter l'exonération fiscale — du versement à l'expiration du plan d'épargne d'une prime égale au montant des intérêts accumulés dans la limite de 6.000 F. Les crédits affectés à cette charge en 1975 se sont élevés à 1 milliard de F ; en 1976 ils seront de 1,4 milliard de F.

La justification de la prime réside dans la nécessité d'assurer aux épargnants une rémunération élevée tout en fournissant aux banques une ressource peu coûteuse — aujourd'hui 4,50 % — qui leur permettra de consentir, avec une marge très serrée, des prêts au taux de 6 %. Si le régime devait demeurer pour une longue période excédentaire, comme il l'est actuellement, la charge ainsi supportée par la collectivité serait moins intégralement justifiée.

On peut enfin faire au mécanisme des plans d'épargne-logement le reproche de ne pas favoriser la vérité des taux souhaitée par ailleurs par les pouvoirs publics. Du fait de sa non-capitalisation, la prime versée aux épargnants, si elle double bien le volume des intérêts acquis, ne suffit pas à doubler le taux d'intérêt réel qui, contrairement à la publicité généralement faite, pour les plans souscrits en 1975 est généralement plus proche de 8,75 % que de 9 %.

Un régime d'épargne aussi étroitement réglementé ne devrait pas donner lieu à un affichage aussi approximatif.

2° Propositions pour une adaptation de l'épargne-logement.

Il serait aventureux de bousculer le système des plans d'épargne-logement.

Un public de plus en plus large pratiquant surtout jusqu'ici l'épargne liquide s'engage grâce à lui dans un processus nouveau d'épargne périodique et s'initie progressivement à sa complexité. Les établissements collecteurs qui ont su vulgariser le mécanisme pourraient, par l'effet d'une réforme brutale, se trouver très rapidement dans une situation de déséquilibre grave entre les ressources et les prêts qui les exposerait à des pertes élevées et les détournerait de cet instrument de financement.

a) Aussi bien, toute adaptation devrait-elle viser les objectifs suivants :

- Maintenir pour l'épargnant un rendement net d'impôt élevé des sommes versées afin d'assurer à son épargne une rémunération correcte et de conserver l'alimentation du système.
- Mieux contrôler la croissance des charges de l'Etat et mieux les ajuster aux besoins réels des ménages.
- Modifier sans excès le régime des prêts de façon à mieux solvabiliser les emprunteurs modestes et à réduire les avantages consentis à ce titre aux personnes les plus aisées. Cet objectif devrait être recherché par une intégration de l'épargne-logement au nouveau système d'aide proposé.
- Mieux ajuster les gains et les risques des établissements collecteurs, c'est-à-dire réduire à la fois les bénéfices qu'ils pourraient tirer d'une situation durable d'excédent et les pertes qu'ils pourraient supporter du fait d'une situation voisine — ou en deçà — de l'équilibre des dépôts et des prêts.
- Respecter davantage la vérité des taux dans leur présentation à l'épargnant.

b) Pour atteindre ces objectifs, plusieurs modifications du régime peuvent être proposées. Elles conduiraient, dans la situation actuelle des taux, aux aménagements suivants :

— en ce qui concerne l'épargne :

- les fonds déposés sur les plans d'épargne-logement seraient rémunérés par les établissements au taux de 6 % contre 4,5 % actuellement.
- à cette rémunération s'ajouteraient une prime versée par le Trésor et égale à la moitié seulement des intérêts acquis par les titulaires de plans dans la limite de 4.000 F.

Ainsi la rémunération actuarielle de l'épargne serait-elle maintenue à un niveau légèrement supérieur, mais du même ordre que celui aujourd'hui obtenu. Toutefois pour assurer une meilleure vérité des taux, les autorités monétaires devraient publier le taux maximum de rémunération que les établissements pourraient annoncer en l'arrondissant au quart de point le plus proche : ainsi, aux conditions proposées, 8,75 %.

— en ce qui concerne les prêts :

- le taux de 6 % versé par les établissements collecteurs serait le taux de base des prêts auquel s'ajouteraient une marge maximum de 2 %. Le taux des prêts atteindrait alors 8 %.

- le montant des prêts serait revalorisé par l'augmentation du coefficient de conversion des intérêts acquis en intérêts dûs qui serait porté à 3 contre 2,5 actuellement.
- les personnes qui emprunteraient en vue de financer un logement destiné à leur résidence principale bénéficieraient de la même contribution de l'Etat que dans le régime actuel. Ils pourraient, en effet, prétendre à une surprime égale à la moitié de la prime dans la limite de 2.000 F. Cette surprime s'ajouteraient à leur apport personnel.
- enfin, les plafonds de prêts seraient relevés de 100.000 à 150.000 F et les plafonds de remboursement de 1.000 à 1.500 F/mois.

Ces modifications, qui devraient s'accompagner d'une révision périodique des plafonds d'épargne, de prêts et de primes, comporteraient des avantages pour les diverses parties en cause :

- les épargnants continueraient de recevoir, pour leurs versements, une rémunération correcte qui fera l'objet d'une publicité plus sincère ;
- les emprunteurs bénéficieraient de prêts plus élevés, de 20 à 50 % à effort d'épargne identique, et à un taux d'intérêt garanti dès l'origine du plan. Sans doute ce taux serait-il plus élevé — 8 % contre 6 % — mais les ménages titulaires des faibles revenus verrraient la charge des prêts atténuée par l'effet de l'aide personnalisée.

Pour récompenser davantage encore les efforts d'épargne préalable de ces ménages, il est suggéré de renforcer l'aide personnalisée au bénéfice des titulaires de prêts d'épargne-logement : ceux-ci devraient pouvoir prétendre au versement de l'aide sur une mensualité totale plus élevée que celle prévue en l'absence d'épargne-logement. Tel serait l'objet du plafond spécial qui sera décrit au chapitre V.

— les charges du Trésor ne seraient pas immédiatement réduites, mais à l'issue des nouveaux plans, elles devraient être allégées, l'avantage de la surprime étant réservé aux seuls accédants à la propriété. Leur croissance future serait ainsi mieux ajustée aux besoins de l'habitat.

— les établissements collecteurs paieraient la collecte à un prix plus élevé et devraient consentir des prêts plus importants. Mais en contrepartie, ils bénéficieraient d'une marge légèrement accrue sur les prêts. Moins favorable pour eux en cas d'excédents de trésorerie, le régime les exposerait ainsi à moins de risques lors de la réduction de ces excédents.

*
* *

Enfin, les aménagements suggérés tout en renforçant l'attrait de l'épargne-logement, notamment pour les futurs candidats à l'acquisition à la propriété, devraient mieux l'intégrer au nouveau dispositif d'aide et lui permettre de devenir une pièce plus importante de la nouvelle organisation du financement de l'habitat.

D. — LE RÉGIME PARTICULIER DE FINANCEMENT DE LA LOCATION A VOCATION SOCIALE

1° La justification d'un régime particulier.

Le régime général de financement de l'habitat serait ouvert aux accédants à la propriété comme aux personnes morales ou physiques qui construisent ou achètent des logements en vue de les louer à titre de résidence principale.

L'objectif des mécanismes proposés est d'offrir au public les conditions financières les plus favorables possibles, compte tenu d'une rémunération convenable de l'épargne, en reportant sur les procédures d'aide personnalisée l'effort de solidarité de la collectivité.

On aurait pu penser que disparaîtrait du même coup la nécessité d'un financement de type particulier en faveur des organismes spécialisés dans la construction locative à vocation sociale.

Il n'en est rien, en raison des caractéristiques propres de structure et de fonctionnement de ces organismes, essentiellement H.L.M. ou Sociétés d'Economie Mixte, qui les différencient profondément du secteur privé.

Celui-ci, surtout lorsqu'il s'agit d'investisseurs individuels, met en œuvre des capitaux propres importants qu'il accepte de rémunérer faiblement dans les premières années, en raison des perspectives de plus-value à long terme du patrimoine immobilier.

La plupart des organismes H.L.M. sont au contraire dépourvus de fonds propres et leur financement repose en majeure partie sur l'emprunt. Ils ont donc à charge des annuités de remboursement qui, pour les programmes nouveaux, doivent être équilibrées dès les premières années par les rentrées de loyers. Sans doute, les capacités de péréquation dont bénéficient les organismes propriétaires d'un parc ancien important, déjà partiellement amorti, facilitent l'équilibre. Mais ces possibilités, qui existent, sont de plus en plus limitées en raison notamment de la vétusté du parc le plus ancien qui limite la marge théoriquement possible d'augmentation des loyers. En outre, elles sont inégalement réparties entre les organismes, au détriment des plus jeunes ou des plus dynamiques d'entre eux.

Pour accroître le volume de fonds propres des maîtres d'ouvrage à vocation sociale, des suggestions seront également présentées plus loin ;

mais la mise en œuvre de ces mesures ne placera pas ces maîtres d'ouvrage à statut particulier dans des conditions identiques à celles des entreprises de droit commun.

Aussi est-il nécessaire d'organiser pour les constructeurs sociaux un financement qui les mette à même d'offrir à bail des logements dont le loyer, avant l'intervention de l'aide personnalisée, soit en harmonie avec ceux pratiqués par des investisseurs privés.

Pour apprécier ces loyers on a recouru à l'examen des programmes des Sociétés Immobilières d'Investissement, mis en service en 1974 et 1975 qui fait apparaître une rentabilité brute de l'ordre de 8 %, soit un rendement net qu'on peut estimer à 6 %.

Pour être placés dans des conditions analogues et en tenant compte de certains apports de financement gratuits et d'une mobilisation limitée de fonds propres, les organismes à vocation sociale devraient bénéficier de financements dont l'annuité financière initiale se situerait actuellement entre 6 et 6,50 %. Dans ce cas et par exemple pour les logements de quatre pièces, de type I.L.M., réalisés en province et pour lesquels les prêts couvrirraient 85 % des dépenses réelles, révisions de prix comprises, les loyers bruts avant aide personnalisée obtenus avec un tel financement seraient de l'ordre de 730 F valeur 1975, soit un niveau légèrement inférieur à celui constaté pour les programmes de Sociétés Immobilières d'Investissement. Si les prêts venaient à couvrir 90 % ou même 95 % de la dépense réelle, le loyer de sortie avant aide personnalisée demeurerait dans la zone de ceux des programmes privés examinés.

Mais des financements de cette nature ne peuvent être obtenus au titre du régime général décrit plus haut.

2° Les prêts pour la construction locative à vocation sociale.

Le recours aux ressources collectées sur le Livret A des Caisses d'épargne apparaît, comme aujourd'hui, le mieux adapté au financement des équipements collectifs et du logement locatif à vocation sociale.

Les prêts destinés à la construction locative devraient donc être conçus sur le modèle des prêts les plus longs actuellement pratiqués par la Caisse des Dépôts ou les Caisses d'Epargne en matière d'équipements collectifs. Toutefois, pour obtenir, pendant les premières années, les annuités du niveau recherché, il faut assortir ces prêts d'une progressivité modérée.

Ainsi, des prêts de trente-deux ans consentis au taux actuariel moyen de 8,50 % et comportant une progressivité d'annuité de 3,5 % par an, entraîneraient pour les emprunteurs une annuité initiale de 6,40 %. La

période d'amortissement pourrait être précédée d'une phase de deux ans de mise en place, correspondant à la construction des immeubles et pendant laquelle les organismes bénéficiaient d'un différé d'amortissement et d'une remise partielle d'intérêts à la charge du Trésor.

Des prêts de ce profil rempliraient les conditions recherchées : une annuité initiale de faible niveau, une homogénéité du point de vue de la durée et du taux moyen avec les prêts généraux d'équipements collectifs de la Caisse des Dépôts, une disparition presque totale des aides systématiques de l'Etat, limitées à la prise en charge de la remise d'intérêts, pendant la période de construction.

3° Conditions d'attribution des prêts.

Les organismes d'H.L.M. et les Sociétés d'Economie Mixte ainsi que les autres organismes de construction locative à vocation sociale pourraient bénéficier de ce financement. S'il était admis d'en ouvrir l'accès aux Sociétés Immobilières d'Investissement, entreprises privées mais soumises également à un statut réglementaire, ce ne pourrait être que pour une quotité limitée à 50 % au plus.

Aucun montant maximum de prêt ne serait fixé au niveau national : les prêts ne devraient pas toutefois couvrir plus de 90 % du prix réel de l'opération. Les décisions de prêt seraient prises, à l'intérieur des enveloppes disponibles, par les autorités décentralisées chargées de la mise en œuvre locale de ces financements, comme il sera précisé dans le chapitre VI.

Toute notion de catégorie de logements serait supprimée. Le maître d'ouvrage choisirait librement les caractéristiques de ses programmes en fonction du marché local, mais il devrait en tout état de cause respecter un loyer plafond dont le mode de détermination est précisé au chapitre V. Ce loyer plafond serait lié à un prix indicatif de référence qui servirait de guide aux responsables locaux. Ainsi disparaîtraient les actuels prix plafonds fixés pour les diverses catégories de logement.

Ce prix indicatif de référence pourrait être modulé en fonction de la localisation des immeubles pour tenir compte de la diversité des coûts de construction ainsi que des charges foncières des zones urbaines. Les surcharges foncières élevées des quartiers urbains feraient cependant l'objet d'un financement particulier au titre de l'aide foncière qui sera examinée au chapitre V.

Les constructions bénéficiant de ces financements devraient aussi être assujetties à certaines normes minimales de qualité et de surface qui viendraient s'ajouter aux prescriptions générales du règlement de construction.

Ces prêts seraient ouverts aussi bien pour la construction que pour la réparation, la réhabilitation ou l'acquisition d'immeubles anciens ; ceux-ci seraient mis ensuite en location dans les mêmes conditions — notamment de loyer plafond — que les habitations neuves.

*
* *

L'organisation des nouveaux P.I.C. et du régime particulier de financement de la location à vocation sociale, soulève la question du rôle des Institutions financières chargées de la distribution ou du contrôle de ces prêts.

E. — LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Deux établissements tiendront, dans le nouveau système comme dans l'ancien, un rôle central dans la mise en œuvre des financements : la Caisse des Dépôts et le Crédit Foncier.

1° La Caisse des Dépôts et les Caisses d'Epargne.

L'ensemble de la Caisse des Dépôts et des Caisses d'Epargne, continuerait de contribuer massivement au développement de l'habitat au titre des ressources privilégiées du Livret A, d'une part ; au titre du régime plus récent des prêts personnels des Caisses d'Epargne, d'autre part.

S'agissant des ressources du Livret A destinées traditionnellement aux équipements collectifs et aux logements sociaux, il devrait être fait masse d'un volume de ressources affecté globalement au financement de l'habitat et des équipements collectifs d'accompagnement de l'habitat.

Une partie de ces fonds est déjà laissée à la libre affectation des instances locales au titre de la procédure Minjoz. L'autre partie, centralisée par la Caisse des Dépôts, devrait être répartie en enveloppes mises également à la disposition des responsables départementaux ; ceux-ci pourraient utiliser cette masse de ressources, soit pour le financement d'équipements, soit pour des prêts à l'habitat locatif ou en accession à la propriété, selon une procédure qui sera décrite dans le chapitre suivant.

Les taux des prêts, aux conditions actuelles de rémunération du Livret A des Caisse d'épargne (7,50 %) (1) seraient alors de :

- 9,75 % pour les prêts les plus longs consentis pour les équipements collectifs ;
- 8,50 % pour les prêts locatifs d'une durée de trente-deux ans (plus deux ans de différé d'intérêt et d'amortissement pendant la construction) avec une progressivité des annuités de 3,5 % par an qui pourrait être obtenue à la fois par le jeu d'intérêts progressifs et d'une modulation des remboursements en capital ;
- 11 % pour les prêts à l'acquisition à la propriété avec les mêmes conditions de progressivité que pour les nouveaux P.I.C.

Alors que les prêts au logement social de la Caisse des Dépôts sont à l'heure actuelle consentis à un taux d'intérêt inférieur au coût de la ressource, la mise en œuvre combinée de ces financements serait de nature à assurer à cet établissement, dès le démarrage du système et en moyenne période, un rendement plus normal de ses encours de prêts au logement : le taux de rendement s'élèverait progressivement pour se stabiliser dans vingt-cinq ans à un niveau supérieur d'environ un point au rendement actuel.

Si les taux des prêts devaient évoluer, il serait important de maintenir la hiérarchie présentée ici qui répond à plusieurs préoccupations : assurer entre les différents types de prêts une relative homogénéité de conditions, nécessaires à la globalisation et à la décentralisation des décisions d'affectation : instituer un financement locatif adapté aux besoins des organismes sociaux ; maintenir les taux des prêts à l'acquisition à la propriété à un niveau voisin de ceux des nouveaux P.I.C. consentis à des maîtres d'ouvrage de statut différent.

En outre, pour éviter les risques nés d'une évolution imprévisible des encours relatifs des prêts à la location et des prêts à l'acquisition, l'Etat pourrait garantir à la Caisse des Dépôts le maintien d'une relation minimum entre le rendement de l'encours des prêts logement et la rémunération du Livret A des Caisse d'Epargne. Une telle garantie serait en outre un élément de protection contre les risques liés à la variation de la rémunération de l'épargne et de la transformation de ces ressources à vue en prêts à long terme.

La suppression de la subvention à la Caisse de prêts aux H.L.M. — qui perdrait également sa raison d'être sauf à gérer l'encours existant — poserait au départ du nouveau système un problème de volume de capitaux. Celui-ci justifierait pour une période de transition de plusieurs

(1) A la fin des travaux de la Commission, le Gouvernement a annoncé qu'à compter du 1^{er} janvier 1976, la rémunération du Livret A passerait à 6,50 % : cette mesure doit normalement entraîner un abaissement des divers taux indiqués ici.

années des avances du Trésor à la Caisse des Dépôts dont la durée et les conditions seraient identiques à celles des prêts et dont le montant devrait être suffisant pour maintenir la croissance normale des financements dans ce secteur.

Les prêts personnels que les Caisses d'Epargne consentent pour le logement, et qui sont alimentés par des ressources de droit commun, devraient être soumis intégralement au régime des nouveaux P.I.C. et être distribués, comme c'est déjà le cas, en concurrence avec les autres établissements prêteurs.

2° Le Crédit Foncier.

Les nouveaux P.I.C. se substituant aux Prêts Spéciaux Immédiats, le Crédit Foncier aurait vocation à participer activement et dans des conditions exemplaires à leur distribution. Son rôle pourrait alors être un élément déterminant de la concurrence entre les établissements prêteurs.

Pour être à même d'assurer pleinement cette fonction, le Crédit Foncier pourrait souhaiter aménager ses statuts afin notamment de pouvoir pratiquer des conditions de marge et des quotités de prêt mieux adaptées à cette nouvelle activité.

Dépourvu de réseau de collecte de capitaux, il émettrait des bons hypothécaires sur le marché. Mais le Crédit Foncier devrait aussi continuer de solliciter l'épargne du public par des émissions périodiques, soit de bons hypothécaires longs, soit d'obligations classiques que les banques, à l'instigation des autorités de tutelle, continueraient de placer dans leur clientèle.

Ainsi soutenue par les Pouvoirs publics la société pourrait mettre à profit son expérience et ses ressources pour jouer, comme par le passé, un rôle pilote à l'égard des formes les plus populaires de l'accession à la propriété en leur accordant notamment des crédits de préfinancement des programmes faisant l'objet des P.I.C.

Le Crédit Foncier conserverait cependant, par délégation de l'Etat, plusieurs attributions de caractère public :

- Il gérerait les garanties de refinancement, dans les conditions décrites plus haut ;
- Il assurerait également les refinancements à taux préférentiels décidés à certaines périodes par les Pouvoirs publics.

Pour clarifier les interventions publiques et les séparer de l'activité courante du Crédit Foncier, ces financements pourraient être effectués

pour le compte de la Caisse de consolidation et de mobilisation des crédits à moyen terme (C.A.C.O.M.) qui utiliserait à cette fin le volume de ses ressources propres, alimenté chaque année des intérêts et des amortissements des prêts consentis dans le passé. Lorsque les interventions seraient de faible ampleur et que les ressources seraient supérieures aux besoins, elles pourraient être employées : pour partie à souscrire des bons hypothécaires du Crédit Foncier, aux conditions du marché ; pour partie à des dépôts liquides et non rémunérés auprès du Trésor, rapidement mobilisables en cas de besoin. En revanche, si ces ressources se révélaient insuffisantes, elles pourraient être abondées par des avances du Trésor, de la Caisse des Dépôts ou par des émissions sur le marché.

La C.A.C.O.M. devrait alors être gérée exclusivement par le Crédit Foncier, sous le contrôle de l'Etat.

— Le Crédit Foncier devrait aussi publier les taux plafonds des nouveaux P.I.C. et surveiller les barèmes de prêts.

— Enfin, le Crédit Foncier pourrait offrir un recours aux refus de prêts. Il est important en effet qu'un candidat à l'accession à la propriété, si les établissements de crédit lui ont refusé un prêt, puisse présenter sa demande à une instance d'appel : le Crédit Foncier, avec l'accord des représentants de l'Etat, déciderait, soit de donner suite à la demande de prêts, soit de l'écartier définitivement.

Nouveaux Prêts Immobiliers Conventionnés, Prêts d'épargne-logement et Prêts pour la location à vocation sociale devraient constituer ensemble le système du financement de la grande majorité des logements construits, améliorés ou échangés. L'effort de solidarité organisé par la collectivité pourrait alors se concentrer davantage sur l'aide personnalisée.

CHAPITRE V

LE SYSTÈME D'AIDE

Le système de financement qui vient d'être esquissé a pour objet de conduire à des loyers ou à des mensualités de remboursement se rapprochant de la « vérité des prix ». Ces loyers ou ces mensualités peuvent être supportés par les ménages dont le revenu autorise le taux d'effort correspondant.

Pour les autres, une aide doit ramener la charge nette de logement à un niveau compatible avec leur situation de famille et de revenu.

A cette fin un dispositif de type nouveau serait instauré : l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) qui, partout où elle s'appliquerait, remplacerait la plus grande partie des aides à la construction ainsi que l'allocation de logement.

Cette aide doit présenter les avantages de l'aide à la personne tout en conservant, tant que les conditions du marché y obligeraient, les garanties d'affectation de l'aide à la construction.

Calculée en fonction de la situation de famille et de revenu des occupants, modifiée annuellement selon son évolution, l'aide personnalisée au logement serait ajustée aux besoins de chaque foyer. La solvabilité des plus démunis serait assurée, sans créer des rentes de situation au bénéfice des ménages mieux pourvus.

Etant attachée au ménage et non au logement — sous réserve de la progressivité de son extension — l'aide personnalisée au logement éviterait par ailleurs le cloisonnement de la production et ouvrirait la voie à un marché du logement unifié.

Cependant, il est indispensable de garantir l'affectation au logement d'une telle aide en prévoyant son versement, chaque fois qu'il est possible, aux organismes gestionnaires. Elle présenterait en outre pour les ménages l'avantage de la simplicité.

L'affectation de l'aide à des ménages occupant des logements dont la charge — loyer ou mensualité d'accession — devrait s'inscrire dans certaines limites prévues par convention, écarterait les risques inflationnistes et empêcherait, dans le cas de la location, que l'aide bénéficie au propriétaire sans contrepartie.

La priorité donnée, dans une première étape, aux logements à construire ou à améliorer, maintiendrait au nouveau système un effet incitatif à l'investissement, justifié par l'importance des besoins qui restent à satisfaire.

Ultérieurement, l'évolution des conditions du marché devrait rendre moins nécessaires les précautions et priorités précédentes, et favoriser la généralisation de l'aide personnelle.

En complément de ce dispositif général, une formule appropriée d'aide aux acquisitions foncières devrait être mise en place pour permettre l'implantation dans le centre des villes et dans les zones les plus recherchées d'une partie de la construction à vocation sociale. Il est indispensable de disposer en ce domaine de moyens d'action puissants, car c'est la charge foncière qui constitue le facteur de ségrégation le plus déterminant.

A. — L'AIDE A LA LOCATION

Le cas de la construction neuve et celui de l'habitat existant seront examinés successivement.

1° Construction neuve.

Elle bénéficiera à la fois de la nouvelle aide personnalisée et de l'aide aux acquisitions foncières :

a) L'Aide Personnalisée au Logement (A.P.L.).

Le financement de la construction locative à vocation sociale conduisant à des loyers qui se rapprocheraient de ceux du secteur non aidé, la

nouvelle aide personnalisée devrait ramener la charge nette des locataires à un niveau compatible avec leurs possibilités financières.

Son efficacité dépendra de son barème, de ses modalités de versement et de son champ d'application.

L'aide personnalisée au logement aurait pu être conçue comme représentant simplement la différence entre la dépense réelle (loyer ou mensualité) et la charge nette supportable par le ménage, qui est fonction de son revenu et de sa situation de famille.

Cette orientation ne paraît pas souhaitable, car, en supprimant toute liaison entre le loyer réel et l'effort financier du locataire, elle ne permettrait ni à celui-ci, ni au maître de l'ouvrage, d'exercer leurs responsabilités normales. Le candidat locataire doit, en effet, pouvoir avoir le choix entre un logement de qualité supérieure, qui exigera de sa part un effort supplémentaire, et un logement de moindre qualité pour lequel sa charge propre sera diminuée. De son côté le constructeur doit être incité, sous la pression de ses locataires, à rechercher le meilleur rapport entre la qualité et le loyer global (1).

Aussi faudrait-il prévoir un « ticket modérateur », l'A.P.L. couvrant seulement une fraction de l'écart entre la dépense réelle et un loyer minimum, fonction de la situation de famille et de revenu du locataire.

De plus, la dépense réelle ne serait prise en compte que dans la limite d'un plafond.

Ainsi, le barème de l'A.P.L. serait défini selon des principes analogues à ceux de l'actuelle allocation de logement ; mais les paramètres devraient être modifiés substantiellement pour permettre l'accès des ménages titulaires de bas revenus à des logements dont les loyers découleront des nouveaux financements.

Pour qu'une solvabilité indiscutable soit assurée à tous les niveaux de revenu, même les plus bas, il importe que la quasi-totalité des dépenses réelles soit prise en compte dans le calcul de l'aide. Deux contraintes en résultent.

Il doit d'abord y avoir coïncidence entre le loyer plafond de l'A.P.L. et celui imposé, pour les programmes neufs, aux organismes constructeurs qui accepteraient de se conventionner selon des modalités définies plus loin. En pratique, cela signifie que le loyer plafond de l'A.P.L. devrait être fixé à un niveau supérieur (d'environ 10 %) au loyer d'équilibre calculé selon des modalités qui tiendraient compte du prix indicatif de référence, du financement adopté pour la construction locative à vocation sociale, du montant estimé des frais de gestion et des dépenses d'entretien. Le loyer plafond, comme le prix indicatif de référence, serait modulé selon des zones territoriales dont le découpage tiendrait compte, au moins

(1) C'est-à-dire le loyer majoré des charges locatives.

partiellement, du niveau plus élevé de la charge foncière dans les zones urbaines recherchées. L'aide aux acquisitions foncières faciliterait certains ajustements.

Il importe en second lieu d'assurer la prise en compte des charges dans des conditions satisfaisantes. Sans doute, pour éviter de compliquer à l'excès la gestion et de favoriser le laxisme dans les consommations individuelles, conviendrait-il de ne pas retenir la totalité des dépenses pour leur valeur réelle et de forfaitiser certains postes. Mais, en règle générale, la fraction non couverte des charges devrait rester limitée, faute de quoi la solvabilité des plus modestes ne serait plus assurée.

En respectant les contraintes précédentes, il deviendrait alors possible de rendre les titulaires des revenus les plus bas plus solvables.

Ainsi, par exemple, pour un ménage ayant un revenu fiscal annuel de 15.000 F et comportant quatre personnes, l'effort net se situerait aux alentours de 300 F charges locatives incluses, et de 80 F charges locatives exclues pour un logement neuf de quatre pièces de qualité I.L.M. (1). Le taux d'effort correspondant serait alors de 18 % (2) charges incluses, contre 30 % (2) dans le régime actuel des H.L.M. neuves. La réduction de l'effort demandé s'accompagne en outre d'une meilleure qualité des logements.

Le progrès serait plus marqué encore pour des familles nombreuses. Ainsi, pour un ménage ayant quatre enfants et disposant d'un revenu fiscal annuel de 15.000 F, l'effort net se situerait aux alentours de 230 F. Bien sûr ne serait-ce là que le cas extrême de familles nombreuses, particulièrement démunies. Mais, sans être aussi considérable, une aide encore importante serait apportée à des niveaux de revenu supérieurs : pour 30.000 F de revenu fiscal annuel, l'effort demandé représente moins de 600 F charges incluses et moins de 300 F charges exclues, soit un taux d'effort de l'ordre de 16 % contre 20 % dans le système actuel.

Pour maintenir durablement ces résultats, il est nécessaire de prévoir une révision semestrielle des barèmes suivant une formule tenant compte à la fois de l'évolution des coûts de la construction et du niveau général des prix. La Commission tient à souligner l'importance d'une telle procédure ; si celle-ci fonctionnait mal, l'efficacité du système d'aide proposé serait gravement compromise.

Cette efficacité dépend aussi des modalités de versement de l'aide. Malgré leurs défauts, les aides à la construction présentent, au moins, le mérite de se traduire automatiquement par une égale diminution des loyers et de présenter ainsi toutes garanties quant à leur affectation au logement. Il serait très dangereux de les abandonner si le système personnalisé ne devait pas présenter une sécurité analogue.

(1) En fonction d'hypothèses précisées en annexe.

(2) Dans la réalité le loyer pratiqué est souvent inférieur au loyer d'équilibre ce qui peut conduire à un taux d'effort plus bas.

Supposons qu'un ménage gagnant 2.000 F par mois choisisse un logement dont le loyer mensuel majoré des charges avoisine 1.000 F par mois, c'est-à-dire, la moitié de son revenu. Serait-il raisonnable de lui attribuer une aide personnalisée, de montant élevé (700 F par exemple), si un risque quelconque existait quant aux délais de versement ou à l'affectation de l'aide au paiement du loyer ?

Chaque fois qu'il serait possible, l'aide personnalisée au logement devrait donc être versée aux organismes constructeurs, par des institutions spécialisées chargées de sa gestion. Les locataires n'auraient à débourser que le loyer net de cette aide. Ainsi se trouverait assurée la concomitance entre le paiement de l'aide et celui du loyer, et garantie l'affectation de l'A.P.L. à la dépense de logement.

Les modalités pratiques devraient cependant faire apparaître de la façon la plus nette la distinction entre le loyer, qui relève de la responsabilité de l'organisme constructeur, et l'aide personnalisée au logement qui relève de la responsabilité des institutions spécialisées d'aide au logement. Cette distinction est essentielle autant pour la clarté de la gestion de l'organisme que pour une juste appréciation par le locataire du prix du service rendu et du montant d'aide reçue.

Ainsi la notification de l'aide venant en déduction de la dépense de logement pourrait être faite au locataire par le même envoi que l'avis de quittance, mais sur un document distinct à en-tête de l'Institution spécialisée et non de l'organisme constructeur. La procédure du chèque logement pourrait être employée lorsque la solution précédente ne serait pas applicable.

L'organisme constructeur collecterait les données de base nécessaires au calcul de l'A.P.L. (situation de famille et revenu des locataires), mais ce sont les institutions spécialisées d'aide au logement qui effectueraient ce calcul, émettraient le document individuel portant notification du montant de l'aide et rembourseraient globalement l'organisme.

Quant au champ d'application, les bénéficiaires de l'aide personnalisée seraient de droit les occupants des logements construits par les organismes d'H.L.M. et les S.E.M.

Mais pourraient également profiter de la nouvelle aide les locataires de logements qui appartiendraient à un organisme public ou privé de gestion locative agréé par l'administration, ou qui seraient gérés par un tel organisme.

Celui-ci s'engagerait par convention à respecter des loyers plafonds identiques à ceux qui sont imposés aux constructeurs éligibles de droit, et plus généralement à appliquer une politique des loyers qui tienne compte des conditions du marché sur lequel il opère. Les baux établis par eux et communiqués à l'administration devraient préciser les paramètres fixant l'évolution de ces loyers.

b) **Aide aux acquisitions foncières.**

Il serait vain de prétendre lutter contre la ségrégation sociale par la suppression des catégories de logement et le développement de l'aide personnalisée si ces actions n'étaient accompagnées d'un renforcement important des moyens de la politique foncière en matière d'habitat pour des acquisitions de terrains à prix élevés.

Sans doute le nouveau dispositif suggéré comporte-t-il déjà en lui-même des éléments de flexibilité de nature à améliorer la situation.

Les organismes constructeurs à vocation sociale pourraient en effet recourir aux prêts locatifs de la Caisse des Dépôts décrits au chapitre précédent en dissociant dans le temps le financement du terrain et celui de la construction. Ils seraient donc en mesure, mieux qu'aujourd'hui, de constituer un fonds de roulement de terrains et de saisir les opportunités foncières. La suppression des prix plafonds, et particulièrement du prix plafond « charge foncière », éliminera un obstacle certain à l'implantation de logements sociaux dans les localisations les plus recherchées. La modulation du loyer plafond en fonction de la localisation permettrait de tenir compte, dans une certaine mesure, des disparités de charges foncières. Enfin, une politique appropriée de péréquation des loyers entre les différents éléments de leur patrimoine immobilier permettrait aux organismes de concilier, dans certains cas, le respect du loyer plafond avec une charge foncière élevée.

Si ces différents facteurs apportent un incontestable progrès, il ne faut pas néanmoins en exagérer la portée. La modulation géographique du loyer plafond, qui devra respecter des règles définies sur le plan national, ne pourra traduire fidèlement les disparités locales du marché foncier. En outre, les possibilités d'adaptation offertes par la péréquation des loyers resteront limitées. C'est la raison pour laquelle, en complément du mécanisme général de l'aide personnalisée, il conviendrait de prévoir des dispositifs particuliers d'intervention foncière.

Cette question, qui se rattache au problème général de la liaison entre le logement et l'urbanisme, sera traitée de manière plus détaillée sous l'angle des procédures dans le chapitre VI.

L'aide proposée revêtirait la forme de prêts à long terme de la Caisse des Dépôts et Consignations bonifiés par l'Etat. Ils serviraient à l'acquisition de terrains ou d'immeubles anciens dans les zones à charge foncière élevée. Ils seraient consentis pour une très longue durée (quarante ans) et à des taux très faibles au départ (3 %), les annuités progressant par la suite.

A la différence des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations constituant le financement normal des opérations locatives, ces prêts fonciers incorporeraient une aide importante de la collectivité publique. Il importerait donc de réserver les programmes qui en auraient bénéficié à

une clientèle sociale. Le critère à retenir en l'espèce pourrait être celui des ménages dont la situation de famille et de revenu confère le droit au bénéfice de l'A.P.L., au moment de l'entrée dans les lieux.

2° L'habitat existant.

Des arguments majeurs militent en faveur de l'extension au parc existant des A.P.L. applicables à la construction neuve.

Ils tiennent à une meilleure utilisation des ressources de ce parc pour les besoins des moins aisés, à la réhabilitation des immeubles anciens, à la réduction des écarts choquants entre le neuf et l'ancien.

Mais, des précautions doivent être prises pour éviter les abus qui résulteraient d'un cumul des aides dans le parc aidé ou d'une hausse injustifiée des loyers dans le parc non aidé.

a) Le parc aidé.

Le parc locatif existant ayant bénéficié antérieurement d'une aide à la construction est constitué principalement du patrimoine des organismes H.L.M. et du patrimoine des Sociétés d'Economie Mixte financé au moyen de prêts du Crédit Foncier.

Pour ce parc, les arguments en faveur de l'extension de l'A.P.L. prennent un relief particulier.

Le parc H.L.M. ancien, déjà amorti financièrement, constitue l'outil privilégié de la politique la plus sociale. De plus, une large campagne d'amélioration des ensembles immobiliers construits dans le passé s'impose aujourd'hui d'urgence. Enfin l'inégalité de traitement entre deux parcs serait particulièrement gênante au sein du patrimoine détenu et géré par un même organisme. Or, les occupants des logements neufs des organismes H.L.M. et des S.E.M. bénéficieraient de droit de l'éligibilité pour leur construction neuve.

Cependant, comme il s'agit d'un parc déjà fortement aidé dans le passé et procurant des rentes de situation, il serait anormal d'injecter un supplément d'aide très important, dans des conditions insuffisamment maîtrisées et sans recours à des procédure de récupération (1).

•

(1) L'extension de l'A.P.L. à l'ensemble du parc H.L.M. existant, aux loyers actuels, coûterait approximativement 1.300 millions de F annuellement. Cette estimation a été établie sur la base du barème locatif indiqué en annexe. Elle se décompose en un peu moins de 1.130 millions dû au changement du barème de l'A.P.L. par rapport à celui de l'allocation de logement, et environ 190 millions dus à l'extension de l'A.P.L. à celles des catégories de ménages qui restent encore exclues de l'allocation de logement. Ces chiffres sont à comparer à celui de 1.900 millions, coût actuel de l'allocation de logement en ce qui concerne le parc H.L.M.

Aussi les logements du parc H.L.M. comme ceux des S.E.M. devraient-ils être admis au bénéfice de l'A.P.L. suivant des règles définies dans le cadre d'une politique contractuelle menée au niveau départemental entre les représentants de l'Etat et les collectivités locales, d'une part, les organismes propriétaires, d'autre part.

Cette politique contractuelle comporterait deux volets étroitement liés.

Le premier aurait trait à l'amélioration du parc lorsque celle-ci s'avérait nécessaire. Les travaux porteraient en premier lieu sur la consolidation du gros œuvre et l'introduction des éléments maxima de confort là où ceux-ci seraient absents. Mais ils concerneraient aussi éventuellement l'amélioration de l'aspect général des immeubles, la mise en valeur des espaces extérieurs, la création d'équipements collectifs de voisinage, etc... Ils pourraient faire l'objet de contrats de programmes passés avec l'Etat et bénéficieraient du même financement de la Caisse des Dépôts et Consignations que les opérations de construction neuve.

Le second volet concernerait la politique des loyers.

Si l'extension de l'A.P.L. au parc aidé existant ne s'accompagnait pas d'une majoration substantielle des loyers, elle entraînerait des anomalies impossibles à admettre. Elle créerait une disparité anormale entre les taux d'effort des locataires du parc ancien et ceux des nouveaux logements ; elle accroîtrait les rentes de situation dont bénéficient déjà une partie des locataires H.L.M., alors qu'il faut chercher au contraire à les éliminer. Il est donc nécessaire de réaliser cette majoration qui ouvrirait la voie à l'unification du marché du logement social et à une plus grande vérité des prix.

Mais toute hausse des loyers entraînera un accroissement du coût de l'aide personnalisée. Pour être financièrement admissible, cet accroissement devrait être compensé par la reprise sur les organismes d'une partie au moins des gains provenant des augmentations de loyer.

L'augmentation des loyers, qui resterait en moyenne modérée, et qui serait étalée sur plusieurs années permettrait de rapprocher progressivement les loyers H.L.M. de ceux pratiqués dans le secteur non aidé. Les ménages qui bénéficient aujourd'hui de rentes de situation seraient les seuls à supporter la totalité de l'augmentation. Pour les catégories modestes, l'accès à l'aide personnalisée compenserait, et au-delà, l'effet de la majoration ; au total, leur situation se trouverait nettement améliorée, ainsi d'ailleurs que le ferait ressortir à l'évidence la procédure de délégation de l'A.P.L. à l'organisme intéressé.

Etant donné l'importance du parc concerné et de la masse totale des loyers en cause (8.200 millions en 1975 pour les seules H.L.M.) toute augmentation, même modérée, des loyers apporterait aux organismes des rentrées de fonds supplémentaires importantes. Celles-ci contribueraient, pour une part, au financement de l'aide personnalisée et seraient, pour une autre part, librement utilisées par les organismes.

Enfin, pour le budget de l'Etat, l'effet net de la majoration des loyers serait à peu près neutre, car la contribution précédente compenserait l'incidence de cette majoration sur le coût de l'aide personnalisée. Sans doute l'Etat conserverait-il, dans l'hypothèse où nous nous sommes placés, la charge d'une dépense importante, due à la simple extension de l'A.P.L. au parc H.L.M., indépendamment de toute majoration des loyers. Mais cette charge serait justifiée notamment par l'amélioration du patrimoine H.L.M., amélioration dont l'urgence aurait nécessité de toute façon une intervention financière de l'Etat. Celle-ci existe d'ailleurs déjà depuis cette année sous la forme de subventions allouées aux organismes pour le financement de travaux d'amélioration.

L'application de la réforme proposée dans le parc social existant supposerait donc qu'un plan de revalorisation progressive des loyers soit établi par chaque organisme conventionné. Celui-ci procéderait d'abord à l'établissement d'une hiérarchie correcte des loyers qui pourrait être obtenue à partir d'un calcul de surface corrigée dont la règle aurait été rénovée. En particulier, un poids plus important qu'aujourd'hui devrait être donné au facteur localisation. L'organisme déterminerait ensuite, sous le contrôle de l'administration, le taux de loyer moyen au mètre carré applicable à cette surface corrigée qui ramènerait ses loyers à un niveau comparable à celui du marché local. Un observatoire des loyers, à mettre en place au niveau local, apporterait les éléments d'information nécessaires à la détermination de ce taux.

Le plan de revalorisation des loyers, qui s'étalerait sur plusieurs années, devrait être étroitement coordonné avec le programme de travaux de réhabilitation évoqué antérieurement. Dans un certain nombre de cas en effet, l'amélioration préalable des immeubles sera nécessaire pour rendre la hausse acceptable par les locataires. Les calculs de surface corrigée ci-dessus mentionnés devraient d'ailleurs permettre de déceler ces cas.

Les gains correspondant à la hausse des loyers seraient affectés pour une forte part à un compte de provision pour allègement des loyers. Ce compte serait abondé par les institutions spécialisées d'aide au logement des montants nécessaires pour parfaire la distribution des aides personnalisées liquidées par ces institutions et réparties par l'organisme propriétaire.

La part des gains non affectée au compte de provision serait utilisée librement par l'organisme pour financer des travaux de réhabilitation, acquérir des terrains, constituer des fonds propres.

b) Le parc non aidé.

L'extension complète et immédiate à l'ensemble du parc non aidé des A.P.L. applicables à la construction neuve, est difficilement envisageable, car elle se traduirait par une majoration très importante des dépenses annuelles d'aide et risquerait de se répercuter sur le niveau des loyers.

Pourtant, c'est dans les logements anciens de ce parc que l'on trouve la fraction la plus pauvre de la population. Il importe que celle-ci, qui compte, en particulier, une forte proportion de personnes âgées, n'ait pas pour seule issue l'emménagement dans des logements neufs ou dans des H.L.M. anciennes, mais puisse aussi bénéficier d'une amélioration de ses conditions de logement en demeurant sur place. C'est la conservation du centre de nos villes et le maintien de leur diversité sociale qui sont en jeu.

La solution à ce problème difficile réside dans la progressivité du cheminement vers l'aide personnalisée générale.

Cette progressivité se traduirait en premier lieu par l'admission sélective des immeubles existants aux A.P.L. applicables à la construction neuve.

Seraient bien entendu admis de droit les immeubles qui feraient l'objet d'une acquisition restauration par des organismes H.L.M. ou des Sociétés d'Economie Mixte. De tels cas doivent en effet à l'évidence être assimilés, du point de vue de l'aide personnelle, à des opérations de construction neuve. Les financements sont d'ailleurs les mêmes : prêts locatifs de la Caisse des Dépôts et Consignations et prêts bonifiés pour surcharges foncières. Cet arsenal de moyens, aide personnalisée et financements spécifiques, devrait permettre un certain développement de cette procédure, concurremment à la construction neuve.

Mais il convient également de se préoccuper du cas, plus général, des immeubles appartenant à des propriétaires privés. Dans ce cas, l'admission au régime de l'A.P.L. ne serait possible que si le logement respecte des normes minima de confort et s'il est géré par un organisme à vocation collective agréé par l'administration. Ce dernier devrait s'engager à respecter un loyer maximum, fixé contractuellement, qui pourrait être inférieur au loyer plafond de l'A.P.L. Il serait défini localement en fonction de la situation du marché locatif dans la zone concernée selon les constatations faites par l'observatoire des loyers.

En outre, une action sélective pourrait être menée, qui ferait des A.P.L. un outil stratégique de la politique de l'habitat ancien.

La priorité pourrait être donnée à des logements initialement inconfortables pour lesquels la promesse d'accès de leurs occupants à l'A.P.L., une fois l'immeuble aménagé, inciterait le propriétaire à réaliser les travaux, tout en assurant la solvabilité des locataires les plus pauvres.

Alors que des considérations d'ordre social empêchent aujourd'hui de réduire le champ d'application de la loi de 1948 aussi vite qu'il serait souhaitable d'un point de vue économique, l'A.P.L. pourrait faciliter cette évolution en rendant les hausses de loyer des logements libérés supportables par les occupants modestes.

Cette idée peut d'ailleurs être combinée avec la précédente, la « sortie » de la loi de 1948 s'accompagnant du recours à l'A.P.L. au profit des logements faisant l'objet de travaux d'amélioration.

Sans être tout à fait exclusive, la priorité donnée à la réhabilitation devrait du moins être très marquée. En effet, tant que des besoins importants restent à satisfaire, il est souhaitable de donner à l'A.P.L. un effet d'incitation à l'investissement. De plus, il est utile de pouvoir opposer un critère simple et indiscutable à la pression qui ne manquera pas de s'exercer en faveur d'une extension rapide de l'A.P.L.

En définitive, la Commission est conduite à préconiser une extension progressive de l'aide personnalisée au logement respectant schématiquement quatre étapes :

- la première étape concernerait à la fois le parc aidé existant et les logements réhabilités acquis par des organismes à vocation sociale, ou mis en gestion auprès de ces organismes ;
- la seconde étape porterait sur les logements rénovés et gérés par d'autres organismes à vocation collective ;
- la troisième intéresserait les logements déjà confortables gérés par des organismes à vocation collective : on trouverait en particulier ici le patrimoine des Sociétés Immobilières d'Investissement ;
- enfin, la dernière étape atteindrait les logements déjà confortables et gérés par un propriétaire individuel. Elle marquerait ainsi la généralisation de l'aide personnelle.

*
* *

Ce cheminement progressif vers l'aide personnalisée générale se traduirait, en second lieu, par la « mise à niveau » progressive de l'aide personnelle applicable à l'ensemble du parc.

Sans pouvoir, pour des raisons de coût, éliminer tout écart entre le régime préférentiel de l'A.P.L. et celui de l'allocation de logement, il convient du moins, pour préparer l'unification ultérieure de ces deux formes d'aide personnelle, de réduire autant que possible leurs différences.

Il importe d'abord de charger la même organisation administrative de la gestion des deux régimes. Par ailleurs le « bouclage », c'est-à-dire l'extension aux catégories de ménages qui en sont encore exclues de l'allocation de logement, devrait être réalisé immédiatement. Enfin, une homogénéisation minimum des barèmes pourrait être effectuée dès le

départ, ne serait-ce que pour la commodité de la gestion. Ainsi, les paramètres de calcul du loyer minimum et du coefficient de prise en charge deviendraient identiques.

Dans ces conditions, le barème de l'allocation de logement et celui de l'A.P.L. ne différeraient à ce premier stade que par le loyer plafond et par le forfait de charges. Sur ces deux points, ce n'est qu'à terme, et de façon très progressive, que l'unification peut être envisagée. Le rythme de la progression sera déterminé en premier lieu par la nécessité de se prémunir contre le risque de hausse des loyers puisque l'octroi de l'allocation de logement n'est assorti d'aucune condition de loyer plafond ; ce risque est appelé à diminuer progressivement au fur et à mesure que l'élévation générale du niveau de vie permettra de concentrer l'aide personnelle sur une fraction plus réduite de la population. En second lieu, la progression de l'unification dépendra de la diminution du coût de l'aide : l'élévation des revenus, en réduisant le coût de l'allocation de logement, devrait faciliter le renforcement progressif de son barème.

B. — L'AIDE A L'ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ

Les mécanismes fondamentaux de l'aide à l'accession à la propriété doivent être les mêmes que ceux relatifs à la location : les accédants pourraient donc recevoir une aide personnalisée, fonction de leur situation de revenu et de famille.

Les nouveaux P.I.C. seraient éligibles au bénéfice des aides personnalisées au logement, régime accession, dont les caractéristiques seraient les suivantes pour le neuf (accédants à la propriété) d'une part, et pour l'ancien (accédants à la propriété ou propriétaires occupants), d'autre part.

1° Accession à la propriété des logements neufs.

Les charges du prêt prises en considération pour l'octroi de l'aide seraient celles des P.I.C. et de tous autres prêts dont les taux d'intérêt seraient inférieurs aux taux des P.I.C. : prêts d'épargne-logement, prêts d'employeurs ou de collectivités publiques, etc...

L'A.P.L. accession serait calculée suivant les mêmes principes que l'A.P.L. location : elle serait égale à une fraction de la différence entre les charges mensuelles de l'accession à la propriété, dans la limite d'un plafond.

fond, et la charge minimum supportable par l'emprunteur, compte tenu de sa situation de famille et de revenu.

Le choix des paramètres caractérisant le barème s'inspirerait en premier lieu de l'idée que l'accédant à la propriété doit réaliser un effort plus important que le locataire. A la différence de ce qui a été retenu pour la location où le loyer plafond de l'A.P.L. est toujours supérieur au loyer réel, la mensualité d'accession serait susceptible de dépasser le plafond retenu pour le calcul de l'A.P.L., la part de la mensualité dépassant ce plafond étant alors entièrement à la charge de l'accédant. De plus, il serait concevable de retenir un loyer minimum plus élevé dans le cas de l'accession que dans celui de la location, ou — ce qui aboutirait au même résultat — de diminuer, voire d'annuler, le forfait de charges en accession. Les choix relèvent ici d'une option de caractère politique.

En second lieu l'aide apportée à l'accédant pourrait être majorée lorsque ce dernier a réalisé un effort d'épargne préalable dans le cadre de l'épargne-logement.

Dans ce cas, par exemple, la mensualité plafond de droit commun correspondant aux charges financières d'un prêt P.I.C. nouveau ferait l'objet, pour les accédants ayant constitué une épargne logement, d'une majoration spécifique de plafond qui serait égale au montant de la mensualité de remboursement du prêt d'épargne-logement dans la limite d'un maximum, de 200 F par exemple.

Plusieurs variantes de barème ont été étudiées. Une hypothèse moyenne conduit aux résultats suivants.

Pour un logement répondant aux normes actuelles de ceux bénéficiant des Prêts Spéciaux Immédiats du Crédit Foncier et dont la mensualité brute de départ serait de 1.000 F, un ménage accédant de quatre personnes, titulaire d'un revenu brut de 2.300 F par mois (soit d'un revenu fiscal annuel de 20.000 F) verrait sa mensualité nette réduite à 520 F ou 360 F selon qu'il aurait ou non préalablement épargné dans le cadre d'un plan d'épargne-logement. L'inclusion des charges conduirait approximativement dans ces deux hypothèses à une dépense nette mensuelle respectivement de 750 F et de 590 F et à un taux d'effort respectivement de 32 % et de 25,6 %. Ces deux taux sont l'un et l'autre sensiblement inférieurs au taux d'effort correspondant dans le système actuel des Prêts Spéciaux Immédiats (plus de 36 %).

Le même ménage ayant acquis un logement répondant aux normes actuelles des H.L.M. accession et supportant une mensualité brute de 770 F verrait sa mensualité nette réduite à 320 F sans condition d'épargne-logement préalable. L'inclusion des charges conduit à une dépense nette totale de l'ordre de 550 F, d'où résulte un taux d'effort de 23,7 %, inférieur au taux d'effort correspondant dans le système actuel de l'H.L.M. accession (25,1 %).

Pour une mensualité brute de 1.000 F, un ménage de quatre personnes titulaire d'un revenu mensuel brut de 4.000 F ayant effectué une

épargne-logement préalable verrait sa mensualité nette abaissée à moins de 800 F.

Avec les charges, le taux d'effort serait de l'ordre de 25 %, ce qui correspond à la situation actuelle dans le secteur des Prêts Spéciaux Immédiats. Si l'on soustrait l'aide fiscale dont l'effet est sensible à ce niveau de revenu, le taux d'effort s'abaisse à 22,2 %.

Un ménage de six personnes titulaire d'un revenu brut mensuel de 4.000 F et supportant une mensualité brute de 1.200 F verrait sa mensualité nette réduite à 650 F en cas d'épargne-logement préalable. Avec les charges, cette mensualité conduirait à un taux d'effort de 23,1 %, nettement inférieur au taux correspondant dans le régime actuel des Prêts Spéciaux Immédiats (28,8 %). En soustrayant les déductions fiscales, on serait conduit à 20,1 % charges incluses, et à 13 % charges exclues.

Si l'A.P.L. locative doit être versée aux organismes bailleurs, il peut en aller différemment lorsqu'un ménage réalise une opération d'accession à la propriété et en accepte par conséquent la responsabilité financière.

Trois systèmes de versement de l'A.P.L. accession pourraient être concurremment pratiqués :

— Dans le régime de droit commun, les ménages percevraient directement l'A.P.L. et feraient leur affaire du paiement intégral de la mensualité à l'établissement prêteur. Toutefois, celui-ci devrait pouvoir obtenir la délégation automatique de l'A.P.L. à son profit si l'emprunteur laissait trois mensualités impayées. La procédure de délégation devrait être diligente et efficace.

— Cependant, les organismes d'H.L.M. qui gèrent les prêts consentis aux accédants et sont dans une position intermédiaire entre ceux-ci et les établissements de crédit, pourraient obtenir dans tous les cas la délégation de l'A.P.L. accession et prélever seulement sur les occupants des logements une mensualité nette. Il serait très concevable que d'autres organismes spécialisés dans l'accession à la propriété de caractère social (S.E.M., certains groupes coopératifs privés) soient agréés par l'administration pour assurer aussi cette fonction d'intermédiaire financier et décharger les ménages d'accédants les plus modestes de la compensation financière entre A.P.L. et mensualités de prêt.

— Enfin, des établissements de crédit pourraient souhaiter assurer à leur clientèle un tel service. Ceux-là devraient avoir la possibilité de conclure avec les organismes gestionnaires de l'A.P.L. des conventions pour lesquelles ils recevraient délégation des bonifications et prélèveraient sur les emprunteurs des mensualités nettes d'A.P.L.

2° Accession dans l'ancien et propriétaires occupants.

Pour limiter les dépenses d'aide personnalisée et dans le souci de donner à celles-ci un certain caractère incitatif à l'investissement, il pourrait être décidé de limiter l'octroi de l'A.P.L. accession aux acquisitions suivies de travaux de rénovation représentant une part minimum du prix d'achat et aux travaux d'amélioration réalisés par les propriétaires occupants.

Les travaux ouvrant droit à l'aide personnalisée devraient faire l'objet d'une définition précise. Ils devraient aboutir à doter des éléments minima de confort (eau, installations sanitaires) des logements qui seraient initialement dépourvus de l'un au moins de ces éléments. Lorsque cette condition ne serait pas respectée, un abattement forfaitaire pourrait être appliqué au plafond.

C. — LE FINANCEMENT ET LA GESTION DE L'AIDE PERSONNALISÉE

Les Aides Personnalisées au Logement seraient destinées à remplacer à la fois la majeure partie des aides à la construction et l'allocation de logement. Les ressources qui financent ces deux formes d'aide proviennent dans le premier cas du budget de l'Etat et, dans le second, des cotisations de sécurité sociale alimentant le budget des allocations familiales. Elles devraient donc normalement concourir au financement de l'aide personnalisée au logement.

Un Fonds National d'Aide au Logement serait institué qui résulterait de la transformation de l'actuel F.N.A.L. en un organisme à vocation très élargie.

Le F.N.A.L. tirerait ses ressources à la fois d'une contribution budgétaire de l'Etat remplaçant l'aide à la construction et d'une cotisation versée par les employeurs et les travailleurs indépendants, qui viendrait en déduction de l'actuelle cotisation versée au titre de la sécurité sociale qui assure le financement de l'allocation de logement par le budget des allocations familiales. Ainsi cette cotisation n'accroîtrait pas les charges sociales supportées par les employeurs et les travailleurs indépendants.

Cette formule aurait un double mérite.

D'une part, la substitution d'une cotisation spécifique à une contribution des allocations familiales traduirait bien le caractère de la nouvelle aide, fondée sur une politique de la « qualité de l'habitat » en faveur de tous les Français selon leurs ressources, et non pas seulement en faveur

des familles, même si, comme il est normal, le choix des barèmes devait avantagez particulièrement ces dernières. D'autre part, elle supprimerait les aléas que l'allocation de logement fait aujourd'hui peser sur l'équilibre de la sécurité sociale.

L'Etat apporterait la différence entre le coût total de l'aide personnalisée et le produit de la cotisation. Sa part croîtrait d'ailleurs au fur et à mesure de l'extension de l'A.P.L. ; elle serait appelée, à terme, à devenir majoritaire.

On a déjà souligné l'importance que présente le problème de la gestion de la nouvelle aide personnelle. Il serait, en effet, dangereux de substituer celle-ci aux aides à la construction si les garanties d'affectation nécessaires n'étaient pas prises à cet égard.

C'est dire le soin que réclamera l'organisation pratique du nouveau dispositif et l'exigence dont il faudra faire preuve pour assurer son bon fonctionnement.

Au plan national, le Fonds National d'Aide au Logement (F.N.A.L.) serait responsable du nouveau dispositif. Il serait doté d'un conseil d'administration présidé par le Ministre de l'Equipement (ou, par délégation, le Directeur de la Construction) et comprenant notamment :

- les représentants des Ministères de l'Economie et des Finances, de l'Equipement et du Travail ;
- un représentant de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales ;
- un représentant de l'Union Nationale des Associations Familiales ;
- un représentant des usagers ;
- des représentants des organismes constructeurs ;
- un représentant des collectivités locales.

Le F.N.A.L. s'appuierait pour la gestion de la trésorerie sur la Caisse des Dépôts et Consignations ; pour la distribution de l'aide, sur des caisses départementales d'aide au logement placées sous la tutelle du Ministère de l'Equipement et chargées, par délégation, de gérer la nouvelle aide personnalisée. Ces caisses devraient être uniques au niveau de chaque département. Elles pourraient être constituées à partir des personnels des Caisses départementales d'allocations familiales.

D. — LE BILAN DE LA RÉFORME POUR LES FINANCES PUBLIQUES

L'incidence de la réforme proposée sur le budget de l'Etat doit être analysée en trois volets distincts : le bilan budgétaire du nouveau système de financement et d'aide de la construction neuve, le coût des mesures en faveur du parc existant, le bilan des autres mesures.

1° Le bilan budgétaire du nouveau système de financement et d'aide de la construction neuve.

Il s'agit de comparer les coûts respectifs pour le budget de l'Etat des aides actuelles à la construction et de l'aide personnalisée au logement. Une telle comparaison doit évidemment être effectuée dans le temps, sur une période suffisamment longue, pour laquelle on retient des hypothèses quant au rythme de la construction neuve et à l'évolution générale de l'économie.

Les calculs ont donc été faits sur une période de trente ans, de 1975 à 2005, l'année 1975 étant choisie, par commodité, comme l'année de départ de la réforme.

Le programme annuel de construction, supposé stable pendant trente ans, est celui de la loi de finances de 1975, soit 146.000 logements locatifs et 209.000 logements en accession à la propriété. On n'a donc pris en compte aucune économie pouvant résulter d'une réduction éventuelle à long terme du nombre de logements aidés, les actions de réhabilitation devant se substituer, pour partie, aux constructions. En revanche, on donnera une indication du surcroît de dépenses tenant à une éventuelle augmentation du nombre de logements bénéficiant de l'A.P.L. par rapport au programme éligible aux aides actuelles à la construction.

Les hypothèses relatives à l'évolution générale de l'économie sont très voisines de celles retenues pour la préparation du VII^e Plan ; la progression du niveau général des prix comme des prix de la construction est estimée à 8 % par an. La progression du pouvoir d'achat des ménages concernés par l'aide personnelle a été fixée à 2,5 % par an, soit une augmentation nominale des revenus de 10,5 %.

Tous les résultats financiers présentés sont exprimés en francs 1975.

a) Le secteur locatif.

Les hypothèses de financement et d'aide sont celles retenues au chapitre IV et dans le présent chapitre, sauf pour la progressivité retenue des annuités de prêts qui est ici de 3 %. Les caractéristiques des logements sont celles des I.L.M. Il est tenu compte de la charge pour le Trésor de la remise partielle d'intérêts pendant la période de construction.

Aide au secteur locatif.

(En millions de F - 1975.)

Années	Economies sur les aides à la construction	Supplément d'aide personnelle	Solde annuel	Solde cumulé	Moyenne annuelle sur 21 ou 31 ans
1975	2.110	0	2.110	2.110	
1980	4.720	340	4.380	20.580	sur 21 ans
1985	4.860	1.450	3.410	33.165	2.424
1990	4.920	2.600	2.320	42.500	
1995	4.980	3.200	1.780	50.915	sur 31 ans
2005	4.800	3.300	1.900	66.900	2.160

b) Le secteur de l'acquisition à la propriété.

Les hypothèses de financement et d'aide sont également celles décrites plus haut, les caractéristiques des logements étant celles des habitations bénéficiant des Prêts Spéciaux Immédiats du Crédit Foncier. Les économies sur les aides à la construction incorporent le bénéfice pour le Trésor de la disposition gratuite de la moitié des sommes disponibles de la C.A.C.O.M., celles-ci étant, comme les autres, réduites en francs 1975.

Aide au Secteur de l'Accession à la propriété

(En millions de F - 1975.)

Années	Economies sur les aides à la construction	Supplément d'aide personnelle	Solde annuel	Solde cumulé	Moyenne annuelle sur 21 ou 31 ans
1975	40	0	40	40	
1980	1.790	1.500	270	850	sur 21 ans :
1985	2.970	2.700	290	2.450	- 145
1990	2.900	3.400	- 500	1.250	
1995	2.750	3.800	- 1.050	- 3.050	sur 31 ans :
2005	2.600	3.500	- 900	- 14.000	- 450

c) Bilan budgétaire général de la réforme

(En millions de F - 1975.)

Années	Solde annuel (1)	Solde cumulé (2)	Moyenne annuelle sur 21 ans ou 31 ans
1975	2.150	2.150	
1980	4.670	21.450	sur 21 ans : 2.300
1985	3.680	35.600	
1990	1.820	43.750	
1995	730	47.850	sur 31 ans : 1.700
2005	1.000	52.900	

(1) Chiffres résultant de l'addition algébrique des soldes annuels des deux précédents tableaux.

(2) Chiffres résultant de l'addition algébrique des soldes cumulés des deux précédents tableaux.

Pour bien juger de l'incidence budgétaire de la réforme, il faut considérer ensemble le secteur locatif et le secteur de l'accession à la propriété. En effet, si, pour ce dernier, le régime proposé apparaît plus coûteux à partir de 1990, c'est très largement parce que le système de financement établit une péréquation, au sein de la Caisse des Dépôts, entre les prêts pour la location et ceux pour l'accession à la propriété. Les premiers sont consentis à des taux inférieurs aux taux normaux des prêts aux collectivités alors que les seconds sont accordés à des taux supérieurs. Une telle péréquation, tout à fait légitime, correspond bien en outre à la nature différente des besoins de financement des deux secteurs de la location et de l'accession à la propriété.

Ainsi, la réforme proposée pour la construction neuve, en même temps qu'elle améliore sensiblement la solvabilité des plus pauvres, devrait se traduire par des économies pour les finances publiques, c'est-à-dire pour la collectivité. Ce résultat est atteint en dépit des mesures prévues pour rétablir progressivement une rentabilité normale des prêts au logement de la Caisse des Dépôts. Il serait bien entendu supérieur si l'évolution de la rémunération de l'épargne permettait d'envisager un certain abaissement des taux de prêts.

Des économies présentées ici il faudrait déduire les charges de bonification des nouveaux prêts fonciers à long terme. Compte tenu d'un montant annuel de prêts de 500 MF, celles-ci devraient croître progressivement pour atteindre 200 millions de F par an.

Parmi les incertitudes qui affectent naturellement ces prévisions budgétaires, l'une des plus grandes tient à l'évolution du nombre d'habitations bénéficiant de l'aide personnalisée au logement. Mais certaines hypothèses assez généreuses qu'on peut faire sur ce point ne modifient

pas le sens général du bilan : ainsi, si on supposait que la moitié des résidences principales actuellement construites sans aide de l'Etat serait, dans le nouveau système, éligible à l'aide personnalisée, il en résulterait un supplément de coût annuel qui serait de l'ordre de 300 millions de F.

Au total, en tenant compte à la fois de la charge certaine des prêts fonciers et de celle incertaine de l'extension de la construction aidée, le bilan budgétaire annuel moyen serait de l'ordre de 1.800 millions de F sur les vingt et une premières années, et de 1.200 millions de F sur les trente et une premières années.

2° Le coût des mesures en faveur du parc existant.

A la différence du dispositif de financement et d'aide de la construction neuve, les mesures proposées pour le parc existant comportent seulement des coûts supplémentaires pour les finances publiques.

— L'extension de l'allocation de logement aux personnes qui n'en bénéficient pas encore et la modification du barème destinée à le rendre homogène avec celui de l'aide personnalisée au logement entraîneraient un coût supplémentaire de 580 millions de F.

— L'application par voie conventionnelle de l'aide personnalisée au logement au parc H.L.M. existant se traduira par une charge brute de 2.500 millions de F. Dans l'hypothèse d'une reprise de 70 % du produit des augmentations de loyers, évalué à 2.400 millions de F, le montant des sommes récupérées serait alors de 1.700 millions de F. Le coût net serait alors de 800 MF, auquel il faudrait ajouter 100 millions de F au titre du parc des Sociétés d'Economie Mixte financé par des prêts du Crédit Foncier. Mais il est peu vraisemblable que tous les logements du parc H.L.M. soient soumis, du moins avant de longs délais, au nouveau dispositif de loyer et d'aide majorée. La charge a donc toutes chances de croître très progressivement et de se stabiliser autour de 700 millions de F. Elle apportera au demeurant aux organismes des ressources substantielles qui leur permettront notamment de procéder, sans aide particulière de l'Etat, à la réhabilitation de leurs immeubles les plus anciens.

Il est très difficile de prévoir l'évolution dans le temps de ces dépenses supplémentaires affectant le parc existant. D'une part, la charge de l'allocation logement, limitée au parc existant non aidé, tendra vraisemblablement à décroître du fait de la progression plus rapide des revenus que des loyers dans ce parc ; d'autre part, l'extension de l'A.P.L. à de nouveaux immeubles réhabilités et gérés par des organismes privés agréés pourrait être à l'origine de dépenses supplémentaires. C'est en fonction notamment de cette évolution des coûts de l'aide que les Pouvoirs publics auraient à décider du rythme de la généralisation de l'A.P.L. à l'ensemble du parc.

Mais le coût des mesures proposées plus haut pour la première étape — adaptation de l'allocation de logement et extension conventionnelle de l'A.P.L. au parc social existant — demeure inférieur à la moyenne des économies annuelles prévues pour la construction neuve pendant les vingt années suivant l'application de la réforme.

3° L'incidence des autres mesures.

Deux autres mesures proposées par la Commission auront à terme une incidence budgétaire positive mais qui n'a pu être chiffrée avec suffisamment de précision.

La première concerne la réforme des plans d'épargne logement exposée au chapitre IV. Dans le nouveau régime proposé, la prime de l'Etat, intégralement maintenue pour les accédants à la propriété, est réduite d'un tiers environ pour les épargnants non emprunteurs et pour ceux des emprunteurs qui acquièrent un logement destiné à la location. Les uns et les autres représentent aujourd'hui une part importante des titulaires de plans d'épargne-logement.

La seconde, qui sera développée dans le chapitre VII, est la modification du régime des déductions fiscales des accédants à la propriété et, notamment, la suppression de telles déductions pour les contribuables les plus aisés.

Ces deux mesures peuvent se traduire à terme par des économies sensibles que les informations statistiques disponibles ne permettent pas d'évaluer avec rigueur.

Ainsi le bilan de la réforme proposée montre, non seulement que les charges supportées par la collectivité ne seraient pas plus élevées qu'actuellement, mais encore que l'application progressive des mesures proposées devrait comporter un solde positif pour les finances publiques, tout en accroissant sensiblement l'effort de solidarité de la collectivité envers les plus démunis.

CHAPITRE VI

L'ORGANISATION DES RESPONSABILITÉS

Les nouveaux mécanismes de financement et d'aide appellent une adaptation de l'organisation et des pratiques des institutions chargées de leur gestion : Caisses départementales d'aide au logement et établissements financiers centraux. Outre ces modifications qui ont été décrites dans les chapitres précédents, le système proposé s'accompagne d'une nouvelle distribution des responsabilités entre les divers acteurs de la politique du logement. Celle-ci vise non seulement à faciliter la mise en œuvre du nouveau dispositif, mais aussi à en tirer les principales conséquences pour que l'habitat réponde mieux aux aspirations des Français.

Elle concerne à la fois les maîtres d'ouvrage, qu'il faut mieux armer pour construire et gérer le parc immobilier dans le contexte nouveau ; les pouvoirs locaux qui doivent être rendus pleinement responsables de l'insertion de l'habitat dans son environnement ; l'Etat à qui doit demeurer la maîtrise d'ensemble du système.

A. — DES MAÎTRES D'OUVRAGE MIEUX ARMÉS POUR LA CONSTRUCTION ET LA GESTION

Pour combattre la ségrégation des hommes, il est proposé de supprimer les catégories de logements et de moduler l'aide selon les besoins des ménages qui les occupent. Tous les organismes de construc-

tion publics ou privés seraient désormais admis, pourvu qu'ils se plient à certaines conditions, à construire et à gérer des habitations ouvertes à tous et où tous, si leur situation de famille et de revenu le justifie, pourront prétendre au bénéfice de l'aide personnalisée.

Pour être vraiment fructueuse, une telle ouverture suppose que les constructeurs soient placés dans des conditions équitables de concurrence et que les handicaps dont souffrent certains d'entre eux soient levés. De plus, l'allègement des tutelles administratives doit accompagner la libéralisation des financements afin de rendre les organismes plus responsables et mieux aptes à prendre à temps les décisions les plus opportunes.

La Commission n'a pu dresser la liste exhaustive des mesures qui devront être prises pour adapter les statuts et la réglementation des organismes de construction au cadre d'activité plus ouvert qui leur est offert. Elle indiquera, ci-après, les orientations qui devraient être suivies dans cette mise à jour et les domaines où l'intervention est la plus urgente, tant pour les organismes à but non lucratif que pour les entreprises privées de promotion et de construction locative.

1° Les organismes à but non lucratif.

On entend par là les organismes dont les capitaux ne peuvent être librement rémunérés, dont le patrimoine ne peut être réparti entre les actionnaires privés et qui sont soumis à un statut réglementaire. Il s'agit, au premier chef, des établissements ressortissant du statut des habitations à loyers modérés.

Les organismes d'H.L.M. doivent jouer, dans la mise en œuvre des nouveaux mécanismes de financement et d'aide, un rôle essentiel. Par leur vocation sociale naturelle et leur expérience étendue de la construction, ils pourront prendre appui sur le nouveau dispositif pour promouvoir un habitat de meilleure qualité, non ségrégatif, mais où les taux d'effort seront acceptables même pour les plus modestes.

Pour aborder le mieux possible cette phase nouvelle de leur activité dans un contexte plus concurrentiel, les organismes d'H.L.M. doivent bénéficier à la fois de certains aménagements réglementaires et de certaines mesures d'organisation financière.

a) Les mesures d'adaptation réglementaires.

Parmi les organismes d'H.L.M., les offices sont soumis, du fait de leur statut d'établissements publics locaux, à une stricte réglementation

administrative. Sans qu'il soit porté atteinte au principe de ce statut, garant de leur vocation particulière, la réglementation devrait être aménagée pour permettre une meilleure gestion.

Les dispositions les plus urgentes concernent le personnel dont les effectifs et la rémunération sont fixés dans des conditions très mal adaptées aux besoins des organismes. S'agissant du nombre d'agents et de sa qualification, le conseil d'administration devrait être seul juge des besoins réels de l'office, l'autorité de tutelle se bornant à intervenir en cas de déséquilibre de gestion. La revalorisation des traitements est aujourd'hui absolument nécessaire pour que les offices puissent s'assurer durablement le concours d'un personnel administratif et technique de haute qualification. Pour régler cette question, diverses solutions ont été avancées, notamment celle visant à permettre aux agents d'opter pour un statut nouveau assorti d'un règlement des salaires identique à celui des Offices publics d'aménagement et de construction (O.P.A.C.).

La Commission estime que ces suggestions devraient être rapidement étudiées par les administrations compétentes avec le souci d'aboutir à des solutions positives.

Dans le domaine des procédures, plusieurs propositions ont également été présentées par l'Union des H.L.M. pour permettre aux offices d'intervenir plus rapidement et plus efficacement.

— Lors des acquisitions de terrains ou d'immeubles, les organismes devraient être autorisés, avant d'avoir reçu communication officielle de l'évaluation du Service des Domaines, à verser des acomptes aux propriétaires afin que les délais administratifs ne rendent pas les transactions impossibles.

— Pour la passation des marchés, la suppression de l'accord préalable serait justifiée, le représentant du Trésorier-payeur général étant présent dans les jurys d'appels d'offres.

L'Union souhaite également pour l'ensemble des organismes des règles de compétence assouplies dès lors que leur activité n'est plus limitée à la construction de catégories particulières de logements. Il s'agirait notamment de leur permettre d'entreprendre des opérations d'aménagement concerté et de rénovation.

De l'avis de la Commission, ces demandes devraient être examinées avec attention et dans un esprit constructif afin de desserrer les contraintes pesant sur les organismes d'H.L.M. Si les mesures envisagées se révélaient insuffisantes, il conviendrait alors de reconsidérer le régime administratif des Offices tout en sauvegardant leur statut d'établissements publics.

b) **Les mesures d'organisation financière.**

1. Une des principales faiblesses des organismes de construction à but non lucratif provient du niveau réduit de leurs réserves et de leurs capitaux propres. Sans doute, les conditions de financement très favorables qui leur ont été consenties au cours de ces dernières années auraient pu favoriser la constitution de réserves importantes. Mais la politique des loyers suivie qui fut généreuse — parfois trop généreuse — n'a pas toujours permis de dégager de telles ressources cependant que les besoins d'amélioration du parc existant et les mécanismes de péréquation absorbaient la plus grande part de celles qui pouvaient être mobilisées.

Aussi, les organismes d'H.L.M., s'ils disposent de trésoreries souvent abondantes du fait des périodicités de remboursement des prêts, sont-ils très dépourvus de réserves financières.

Or, de telles réserves risquent de se révéler de plus en plus nécessaires dans les prochaines années, pour continuer de financer partiellement des réserves foncières, pour participer aux dépenses d'amélioration du parc et aussi, dans une situation de pénurie atténuée, pour supporter d'éventuelles vacances de locataires ou des délais plus longs que prévus de commercialisation des logements.

Les organismes, avec l'appui de leurs autorités de tutelle, devraient donc s'attacher à renforcer ces ressources propres.

Deux mesures prévues par le présent rapport peuvent leur apporter à ce titre une contribution substantielle :

- La majoration des loyers qui doit accompagner l'extension conventionnelle du nouveau dispositif d'aide au parc H.L.M. existant peut dégager des ressources non négligeables au profit des organismes, même après qu'une partie en ait été imputée au financement de l'Aide Personalisée au Logement.
- La réforme proposée au chapitre VII de la réglementation de la contribution des employeurs à la construction vise également à renforcer les fonds propres des organismes sociaux de l'habitat.

Pour constituer des capitaux propres, une autre voie serait de prévoir que les organismes d'H.L.M. aliènent une partie de leur parc locatif au bénéfice des occupants. Mais ces logements font partie d'un patrimoine locatif à vocation sociale que la collectivité a financé sur fonds publics pour qu'il serve plusieurs générations successives de ménages de ressources modestes. Une réduction importante de ce patrimoine, surtout lorsqu'il est situé dans le centre des villes, priverait la collectivité d'un équipement précieux. Aussi ne paraît-il pas opportun de suivre une politique systématique de vente des logements H.L.M. notamment en forçant les offices ou les sociétés à s'engager dans cette voie.

En revanche, il serait légitime que les organismes qui le souhaitent puissent, avec l'approbation des autorités de tutelle, aliéner dans les meilleures conditions certains logements locatifs. Ils devraient alors être en mesure de pouvoir fixer des prix correspondant à ceux pratiqués sur le marché.

2. La faiblesse des fonds propres des organismes pose également, de manière parfois aiguë, la question du préfinancement des opérations de construction, principalement dans le secteur de l'accession à la propriété.

Les nouvelles procédures de financement ne devraient pas se traduire par un retour en arrière sur ce plan.

Sans doute de nombreux organismes d'H.L.M. spécialisés dans l'accession à la propriété, comme les Sociétés d'Economie Mixte et les entreprises privées de promotion, pourront-ils trouver auprès des établissements prêteurs — banques de dépôts, caisses de Crédit agricole ; établissements spécialisés — des crédits bien adaptés au préfinancement des opérations.

Pour faciliter ces crédits, les organismes devraient, dès lors qu'ils ne bénéficieront plus de financements systématiquement aidés par l'Etat, recouvrer une plus grande liberté dans la gestion et le placement de leurs trésoreries.

Mais il faut également prévoir que la Caisse des Dépôts et le Crédit Foncier qui tiendront une place capitale dans la distribution des nouveaux P.I.C. aux organismes qui se sont jusqu'ici spécialisés dans l'accession H.L.M. et dans les programmes relevant des Prêts Spéciaux Immédiats, leur accordent des préfinancements à des conditions de taux les plus favorables possibles. Ces crédits devraient être accordés non pas à raison du statut de l'organisme emprunteur, mais en considérant les perspectives de bonne fin des projets.

3. Les Sociétés de Crédit Immobilier conserveront un rôle essentiel dans la promotion de l'accession à la propriété populaire en raison de leur double vocation de constructeur et de prêteur. Elles pourront notamment assurer la fonction de tiers payant des Aides Personnalisées au Logement au bénéfice des emprunteurs.

Pour renforcer ces organismes, on pourrait envisager qu'ils soient autorisés périodiquement à émettre des bons hypothécaires. Ils disposeront alors au « prix de gros » de la ressource avec laquelle ils consentiraient leurs prêts et pourraient accroître ainsi leurs marges d'intervention. Toutefois, en raison du statut propre des Sociétés de Crédit Immobilier, ces bons ne devraient pas être placés dans le public ni même émis librement sur le marché : ils pourraient être souscrits, à des dates et dans des conditions arrêtées par les autorités de tutelle, par des investisseurs institutionnels de caractère public tels que la

Caisse des Dépôts et, pour les sociétés intervenant en milieu rural, la Caisse Nationale de Crédit Agricole.

Les Sociétés de Crédit Immobilier pourraient également développer contractuellement un rôle de gestionnaire délégué des divers prêts accessoires que leurs adhérents peuvent obtenir des collectivités locales, des Caisses d'allocations familiales ou des organismes distributeurs de la contribution de 1 % des employeurs.

4. Les Aides Personnalisées au Logement seront pour les organismes sociaux qui auront vocation à assumer la fonction de tiers payant, dans la location comme dans l'accession à la propriété, source de frais de gestion supplémentaires. Les économies résultant de l'allégement des contraintes liées au financement peuvent compenser en partie ces frais. Mais une charge subsistera pour la mise en place du système. Il est souhaitable que les Pouvoirs publics prennent en charge une partie de cette dépense initiale en finançant partiellement les expériences qui seront nécessaires et la mise au point des procédures informatiques et administratives que les organismes pourront ensuite adopter.

* *

Telles sont les différentes mesures qui paraissent devoir être prises pour mieux adapter les Sociétés de construction à but non lucratif et, au premier chef les organismes d'H.L.M., aux nouveaux dispositifs d'aide et de financement. Il ne doit pas s'agir de multiplier pour ces entreprises des priviléges exorbitants mais, bien au contraire, de les mettre à même d'assurer, en concurrence avec les autres constructeurs, la mission plus ouverte qui sera désormais la leur.

2° Les autres entreprises.

L'activité des entreprises privées de promotion ou de construction locative, beaucoup moins réglementée que celle des organismes sociaux, appelle peu d'aménagements qui soient du domaine de la puissance publique. Plusieurs dispositions pourraient cependant être adoptées en faveur des entreprises de promotion en vue de la vente et surtout des Sociétés de construction locative.

a) Les entreprises de promotion en vue de la vente.

La faiblesse des ressources financières propres qui caractérise de nombreux organismes d'H.L.M. est aussi courante dans le secteur privé de la construction.

Aussi le législateur avait-il créé en 1971, pour une période de dix ans, les « Entreprises de Construction de Logements », sociétés bénéficiant d'un régime très privilégié d'imposition des profits de construction dès lors qu'elles finançaient leurs opérations avec des fonds propres investis pour une longue période dans l'entreprise. Cette initiative a rencontré dès l'origine un certain succès puisque, selon des informations communiquées à la Commission, 150 E.C.L. au moins auraient été créées. L'évolution de la conjoncture a freiné la constitution de nouvelles E.C.L. mais ne remet pas en cause l'intérêt d'une législation qui vise à renforcer l'assise financière des producteurs et donc la sécurité du public.

Il serait souhaitable que le régime des E.C.L., qui doit expirer en 1981, soit prorogé pour une nouvelle période. Les Pouvoirs publics devraient faire connaître leurs intentions à cet égard suffisamment à l'avance pour que les professionnels continuent d'y recourir.

En outre, l'Administration pourrait accepter d'ores et déjà une interprétation moins restrictive du statut des E.C.L. en autorisant notamment celles-ci à aliéner certains terrains ou certaines participations dès lors qu'elles y seraient contraintes par des nécessités économiques — telles que l'abandon partiel d'une opération — et que la vente ne serait pas réalisée dans un intérêt spéculatif.

Même si elles disposent de fonds propres suffisants, les entreprises de promotion doivent également avoir recours à des crédits de préfinancement qui sont actuellement plus chers que les crédits consentis aux entreprises industrielles. Il serait souhaitable que les autorités monétaires maintiennent pour ces crédits des conditions favorables d'accès à la mobilisation et révisent périodiquement les plafonds de prix au-delà desquels ils ne peuvent être mobilisés auprès de l'Institut d'émission.

b) Les entreprises de construction locative.

A plusieurs reprises, le législateur s'est attaché à promouvoir en France la naissance de Sociétés de construction locative faisant appel à l'épargne publique. L'ordonnance du 24 septembre 1958 a ainsi institué les Sociétés Immobilières Conventionnées que la loi du 15 mars 1963 a transformées en Sociétés Immobilières d'Investissements.

Dans le cadre de cette législation, 19 Sociétés ont été créées qui gèrent aujourd'hui 52.000 logements locatifs. Depuis quelques années cependant, l'activité de ces entreprises se ralentit et beaucoup d'entre elles éprouvent de grandes difficultés à réunir les capitaux qui leur permettraient de mettre en chantier de nouveaux programmes. Cette situation tient pour partie à la suppression en 1973 de l'exonération des droits de mutation à titre gratuit qui était jusqu'alors attachée à leurs titres. Mais plus fondamentalement, elle résulte de l'évaluation décevante des

titres par le marché financier qui ne tient guère compte de la plus-value que recèle le patrimoine immobilier des Sociétés.

Les Pouvoirs publics et les professionnels ne doivent pas se résigner au déclin des Sociétés Immobilières d'Investissements. Celles-ci peuvent en effet jouer dans la construction un rôle important en assurant notamment le maintien, dans les opérations d'initiative privée, d'un secteur locatif particulièrement nécessaire dans les villes et surtout les plus grandes d'entre elles. Elles peuvent aussi contribuer de manière décisive à l'offre rapide de logements locatifs dans les zones d'expansion industrielle rapide.

L'organisation nouvelle des aides proposées par le rapport peut donner une chance nouvelle aux Sociétés Immobilières d'Investissements. Elles auraient en effet vocation à participer à la distribution des Aides Personnalisées au Logement pour leurs constructions neuves et, moyennant des conventions particulières avec l'Administration, leur parc ancien. Ainsi pourraient-elles, dans les mêmes conditions que les organismes sociaux, accueillir des locataires de revenus divers et contribuer au décloisonnement du parc.

Pour favoriser leur essor dans ce nouveau contexte, plusieurs dispositions pourraient en outre être prises en leur faveur.

— Le régime fiscal, fondé sur la transparence qui leur est reconnue, ne comporte plus maintenant de mesures exorbitantes. Il devrait donc être prorogé pour des délais suffisamment longs pour rendre confiance aux investisseurs.

— L'autorisation de céder les immeubles après une certaine période devrait également devenir permanente. Les délais pourraient d'ailleurs être réduits si les cessions n'avaient pas pour objet de supprimer le caractère locatif des immeubles aliénés et si ceux-ci étaient vendus par blocs à des investisseurs aptes à en assurer la gestion d'ensemble.

— Les Sociétés Immobilières d'Investissements devraient également être autorisées à emprunter mais seulement pour une fraction du montant des investissements afin de conserver leur fonction de collecte de capitaux. Comme il a été précisé au Chapitre IV, elles auraient accès aux nouveaux Prêts Immobiliers Conventionnés. Avec l'autorisation particulière de l'Administration, elles devraient également pouvoir prétendre, à hauteur de 50 % du prix de revient, aux financements particuliers consentis par la Caisse des Dépôts pour la location à vocation sociale.

— La Commission a été saisie d'un projet tendant à autoriser les titulaires de comptes d'épargne-logement à bénéficier du prêt et de la prime auxquels ils ont droit, en fonction de leur effort d'épargne, pour souscrire des actions de Sociétés Immobilières d'Investissements. Dans la mesure où ces prêts peuvent d'ores et déjà être accordés pour l'acquisition de logements destinés à la location, il paraît en effet légitime d'en permettre l'affectation au financement de sociétés qui ont pour objet principal la construction locative. Ce projet devrait donc être examiné favorablement.

— L'ensemble de ces mesures devrait favoriser une reprise de l'activité des Sociétés Immobilières d'Investissements. Mais il appartient aussi aux responsables de ces Sociétés de rechercher eux-mêmes des formes de collecte des capitaux plus attrayantes pour les épargnants.

Il est singulier en effet que les investisseurs privés, dont l'en-gouement pour le placement immobilier est traditionnel, ne soient pas plus séduits par les titres de ces Sociétés. Sans doute beaucoup d'entre eux redoutent-ils non sans raison les aléas de l'évaluation boursière.

Il serait peut-être intéressant de leur offrir alors des titres de Sociétés d'investissements locatifs qui ne soient pas cotés sur le marché financier comme le font les Sociétés civiles de placements immobiliers actuellement orientées presque exclusivement vers les immeubles industriels et commerciaux.

Avec toutes les précautions qu'appellent de telles expériences, notamment quant à l'organisation d'un marché de cession des parts, elles devraient être étudiées et tentées.

* * *

Constructeurs sociaux, promoteurs privés, Sociétés d'investissements locatifs, chacun selon sa vocation propre devrait concourir, dans un climat de plus grande responsabilité et de plus large ouverture, à la promotion de l'habitat, en dialogue avec la puissance publique et au premier chef avec les pouvoirs locaux.

B. — DES POUVOIRS LOCAUX RESPONSABLES DE L'HABITAT DANS SON ENVIRONNEMENT

La qualité de l'environnement de l'habitat est désormais une revendication croissante des Français.

La densité optimale des constructions, l'alternance des espaces verts et des espaces construits, l'organisation des transports et des services publics compteront de plus en plus dans la satisfaction ou l'insatisfaction des occupants des logements.

C'est à l'urbanisme, au sens le plus large, qu'il appartient de réaliser cet accord entre l'habitat et la ville ou la campagne, par le jeu combiné des incitations, des interventions et des réglementations.

Seules les autorités locales peuvent avoir la maîtrise réelle de l'urbanisme et toutes les dispositions prises au cours des dernières années

ou encore à l'étude, tendent à renforcer leur responsabilité dans ce domaine. Aussi ne sont-elles pas privées de moyens d'action à l'égard de la construction de logements réalisés soit en conformité avec les plans d'occupation des sols, soit selon la procédure des zones d'aménagement concerté.

Mais, si les pouvoirs locaux doivent être en mesure de dessiner les villes selon les vœux de leurs concitoyens, il faut encore accroître leur liberté de décision et d'intervention, notamment dans deux domaines où elle est très entravée : l'action foncière et la coordination du logement et des équipements collectifs.

1° L'action foncière.

Beaucoup a déjà été fait pour permettre aux collectivités locales, avec le concours de l'Etat, de maîtriser l'affectation et, dans une certaine mesure, le prix des terrains à construire.

La plupart des dispositifs imaginés à cet effet s'appliquent surtout aux zones encore agricoles qui s'étendent à la périphérie des villes et qui servent à leur expansion. Ainsi la procédure des zones d'aménagement différé a freiné considérablement la hausse des valeurs foncières dans les périmètres intéressés. L'institution des zones à urbaniser en priorité, puis des zones d'aménagement concerté a permis d'aménager plus rationnellement la construction d'ensemble de logements avec, dans certains cas, le bénéfice de crédits à moyen terme bonifiés par le Trésor. La loi foncière votée par le Parlement permettra aux collectivités d'obtenir des ressources supplémentaires notamment pour assurer le financement, nécessaire mais très onéreux, des espaces verts.

Ces dispositions devraient, dans l'intérêt de l'habitat, être complétées par des mesures financières permettant aux collectivités locales d'abord d'assurer rapidement la réservation de terrains utiles, ensuite d'implanter en centre ville des logements locatifs à vocation sociale.

a) Il est important que les villes, les syndicats de communes et les départements puissent acquérir des terrains ou des immeubles qui seraient offerts sur le marché et dont l'affectation ultérieure, du fait de leur localisation, présente un intérêt urbanistique particulier. Ainsi des immeubles vendus dans un quartier ancien en cours de rénovation privée ou une vaste propriété boisée aux portes de la ville ou encore un terrain industriel disponible dans un quartier qui devient résidentiel, peuvent être de grande importance pour l'aménagement futur des quartiers. Les règles concernant de telles acquisitions ne devraient pas toutefois être improvisées : leurs critères devraient avoir été préalablement indiqués dans les programmes d'action foncière des collectivités.

Pour financer ces acquisitions, les collectivités devraient pouvoir bénéficier d'avances bonifiées de la Caisse des Dépôts et, pour la zone rurale, du Crédit Agricole. Ces avances ne devraient pas être d'une durée supérieure à sept ans et leur taux devrait être progressif, de 3 % pendant les trois premières années, de 6 % pendant les deux années suivantes et de 8,50 % ou plus selon l'état des taux d'intérêt pendant les dernières années.

Il ne doit pas s'agir en effet d'assurer par ce biais le financement de réserves foncières de longue durée. Dans le délai de cinq ans, ou au plus de sept ans, les collectivités devraient arrêter l'affectation définitive des terrains : — équipements, espaces verts, services publics, habitat ; réserves foncières — et soit les céder aux utilisateurs, soit consolider par un financement de longue durée l'avance consentie au départ.

Ces mesures financières devraient s'accompagner d'une accélération des procédures d'acquisitions permettant aux villes d'intervenir à temps et sans imposer aux vendeurs des délais excessifs.

b) Si la collectivité décidait d'implanter sur des terrains ainsi pré-financés, et situés dans des zones de valeur foncière élevée, des logements sociaux, elle pourrait alors avoir recours aux prêts fonciers à long terme évoqués au chapitre V.

Ces prêts devraient être de très longue durée — quarante ans — et consentis à des taux très faibles au départ, 3 %. Mais les annuités devraient croître chaque année au rythme de 3,50 % retenu pour le financement principal des logements locatifs à vocation sociale. Les prêts seraient accordés par la Caisse des Dépôts après la décision de bonification du Comité de direction du Fonds National d'Aménagement Foncier et d'Urbanisme. Le montant des prêts ne serait pas plafonné. Il devrait couvrir une fraction importante du prix des terrains, le solde étant fourni par des ressources propres des collectivités locales, des organismes de construction ou par des apports de la contribution du 1 % des employeurs.

Ces financements seraient ouverts en principe et par priorité aux collectivités locales qui se porteraient acquéreurs du terrain ou de l'immeuble si elles ne l'avaient pas déjà acquis à l'aide de préfinancement bonifié — et qui le céderaient en bail à construction ou en bail emphytéotique à des organismes de construction à vocation sociale, H.L.M. ou sociétés d'économie mixte. Le loyer foncier de ces baux devrait permettre aux collectivités de payer les annuités du prêt contracté sauf pour elles à conserver une partie de la charge, au moins pendant les premières années. Si elles désiraient s'associer avec des organismes collecteurs du « 1 % » des employeurs pour réaliser de telles opérations de manière suivie, des grandes villes pourraient former avec ces organismes des sociétés d'économie mixte foncières qui bénéficieraient, outre des prêts, d'apports en capitaux propres de leurs deux fondateurs.

Les organismes constructeurs pourraient également bénéficier de ces prêts fonciers s'ils étaient en mesure de constituer la part d'autofinancement requise. Les immeubles devraient alors revenir, à l'expiration des prêts, à la collectivité locale.

Ces prêts pourraient anticiper d'un ou deux ans le démarrage des travaux mais ne seraient pas consentis avant que l'affectation du terrain à l'opération de construction sociale soit définitivement acquise.

Comme il a été précisé au chapitre IV, les logements construits à l'aide de tels prêts devraient être loués exclusivement à des personnes que leurs revenus, au moment de l'entrée dans les lieux, rendraient éligibles aux Aides Personnalisées au Logement.

**

L'enveloppe de ces nouveaux financements fonciers devrait atteindre des montants tels que l'action des collectivités dans ce domaine soit significative. Pour les préfinancements à moyen terme, les besoins estimés par le Ministère de l'Equipement sont de 300 MF la première année, devant croître en cinq ans jusqu'à 1 milliard et connaître après cette période une augmentation modérée de 10 % par an. Les prêts pour surcharges foncières seront mis en place progressivement : leur montant annuel ne devrait pas, en période de croisière, dépasser 500 MF.

Les coûts afférents à ces financements seraient partiellement gagés par la réduction des autres interventions à moyen terme du FNAFU.

Ainsi les collectivités locales seraient dotées des moyens concrets d'une politique de construction sociale en centre ville et de lutte contre la ségrégation de l'habitat.

2° La coordination de l'habitat et des équipements collectifs.

Le développement coordonné dans le temps et dans l'espace des logements et des équipements collectifs est un des objectifs capitaux de l'urbanisme. L'insatisfaction des habitants de certains ensembles nouveaux de logements tient, dans bien des cas, au retard ou à l'insuffisance des services publics. Plusieurs dispositions administratives ont été prises ces dernières années pour assurer une meilleure programmation. Mais les procédures imaginées se heurtent à la séparation radicale du financement des programmes de logements aidés et des crédits destinés aux équipements collectifs.

La réforme des aides et des financements proposée au chapitre IV aurait pour effet de rapprocher désormais les prêts au logement de la Caisse des Dépôts de ceux qu'elle accorde aux collectivités locales.

Elle permet d'envisager une nouvelle organisation des responsabilités, réellement décentralisée et qui donnerait aux autorités locales le pouvoir effectif de combiner sur le terrain à leur gré habitat et équipements.

Les ressources que la Caisse des Dépôts affecterait au financement des organismes sociaux de construction et celles qu'elle pourrait prêter pour la réalisation d'équipements collectifs, devraient être fondues en une masse unique. Celle-ci serait répartie entre les régions puis entre les départements selon des critères arrêtés par le Gouvernement, en fonction de la politique générale d'aménagement du territoire. Dans ces critères, la pondération démographique des différentes zones serait évidemment l'élément majeur. Mais elle pourrait être corrigée par le jeu d'indices de sous-équipement relatif et par la considération des orientations retenues par le Plan et les assemblées régionales.

Des projets particuliers, tels que des villes nouvelles, seraient ainsi pris en compte dans la détermination des enveloppes.

C'est aux autorités départementales qu'il reviendrait de décider de l'affectation de cette enveloppe de crédits, alimentée par les ressources collectées sur le seul livret A des Caisses d'épargne.

Un Comité départemental du logement et des équipements serait créé à cet effet. Il remplacerait notamment l'actuel Comité Minjoz dont il reprendrait les attributions. Présidé par le préfet, il aurait un caractère opérationnel et devrait donc être constitué de 15 membres : le président du Conseil général et quatre élus locaux dont un président de sociétés d'économie mixte; cinq représentants des Caisses d'épargne, des organismes sociaux de construction et de la Caisse d'aide au logement ; cinq chefs de services départementaux — équipement, agriculture, action sanitaire et sociale, éducation, trésorerie générale —. Les délégués de la Caisse des Dépôts instruiraient les dossiers financiers et assisteraient à toutes les séances du Comité dont le secrétariat serait tenu par le directeur départemental de l'équipement.

Le Comité déciderait de l'affectation de enveloppes de prêts qui lui seraient déléguées au bénéfice soit d'opérations de construction locative, soit de programmes d'accession à la propriété, soit de la réalisation d'équipements collectifs. Il pourrait évaluer les priorités départementales pour une période donnée et concentrer sur elles les financements dont il dispose. Ainsi devraient être éliminées les distorsions constatées, du fait de l'insuffisante cohérence des programmations nationales, entre le rythme des constructions de logements et celui des implantations d'équipements. Mais il faudrait veiller à ce qu'un équilibre soit maintenu entre les différentes catégories de besoins et que des équipements de caractère exceptionnel, ou qui relèvent normalement d'autres types de crédit, ne soient pas financés par ce biais.

Les décisions du Comité auraient la même valeur que les décisions de financement actuellement arrêtées par les préfets ou par les directeurs

de l'équipement. Si la situation financière des organismes ou des collectivités bénéficiaires lui paraissait devoir compromettre la bonne fin des prêts, la Caisse des Dépôts saisirait alors le Comité qui devrait réexaminer l'affaire.

L'option ainsi reconnue aux pouvoirs locaux pour l'affectation des financements du logement et des équipements collectifs constituerait une mesure de décentralisation d'une grande portée. L'expérience d'une telle liberté d'emploi a déjà été tentée, sur une échelle plus réduite, pour les fonds dont les Caisses d'épargne, au titre de la loi Minjoz, conservent la libre affectation : le logement social en a été, au cours des dernières années, le principal bénéficiaire.

Toutefois, pour que cette réforme décentralisatrice atteigne sa pleine efficacité, il faudrait qu'elle s'accompagne d'une mesure parallèle de globalisation et de décentralisation des subventions consenties par l'Etat pour les équipements collectifs ou, mieux encore, du transfert aux collectivités locales des ressources fiscales qui remplaceraient les subventions de l'Etat permettant de financer une partie du coût des équipements. Si les projets élaborés dans ce sens étaient mis en œuvre, en même temps que la réforme proposée ici, la décentralisation concrète des responsabilités d'urbanisme et d'aménagement aurait fait un progrès décisif.

C. — L'ÉTAT, PILOTE DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT

L'allégement de la tutelle des maîtres d'ouvrages et la décentralisation des décisions de financement modifieront le rôle des autorités nationales. Mais elles ne doivent pas mettre en cause la maîtrise d'ensemble de la politique de l'habitat que doit conserver l'Etat.

A cette fin, les Pouvoirs publics et les Administrations centrales devront disposer de pouvoirs fondamentaux dans quatre domaines : le réglage du système d'aide ; la distribution des enveloppes de financement ; les incitations à l'innovation ; la régulation conjoncturelle.

1° Le réglage du système d'aide.

Il concernerait à la fois l'aide personnalisée et l'aide foncière.

— Pour l'aide personnalisée, l'Etat arrêterait chaque semestre le barème des Aides Personnalisées au Logement et les loyers plafonds par zone.

Il fixerait les étapes de l'extension de l'aide personnalisée au parc existant et du rapprochement des barèmes d'allocation-logement et des Aides Personnalisées au Logement.

Le champ d'application des barèmes d'aide personnalisée serait de la compétence du Parlement qui voterait, à l'occasion de la loi de finances, les crédits budgétaires affectés à cette dépense. Le Gouvernement devrait soumettre au Parlement ses objectifs en matière de construction neuve et d'amélioration de l'habitat ancien.

— La loi de finances autoriserait également le Gouvernement à engager un certain volume de préfinancement bonifié d'acquisitions foncières et de prêts fonciers à long terme.

Ainsi les débats parlementaires, ouverts avant chaque budget annuel, devraient permettre d'évaluer la portée exacte de la politique sociale suivie en matière d'habitat, c'est-à-dire l'effort demandé aux Français et les contributions de solidarité que la collectivité consentirait en faveur des plus démunis pour alléger cet effort. Ils donneraient aussi la mesure des actions entreprises pour ouvrir le centre des villes aux plus modestes et lutter contre la ségrégation des quartiers.

2° La distribution des enveloppes de financement de la Caisse des Dépôts.

La détermination des critères de répartition entre les régions puis entre les départements des enveloppes de prêts au logement et à l'équipement, est une décision politique importante qui doit être prise en toute clarté. La pondération des différents critères, la place faite à ceux qui viseraient à compenser le retard de certaines régions défavorisées, illustreraient les options retenues par le Gouvernement en matière d'aménagement du territoire. Au plan régional, les nouvelles instances devraient être associées à ces choix qui engageraient l'avenir des différentes zones de peuplement.

3° Les aides à l'innovation.

Pour stimuler les progrès de l'habitat et poursuivre les actions déjà entreprises en faveur de la qualité, les Administrations centrales devraient être dotées de moyens spécifiques.

Une enveloppe de crédits budgétaires devrait être mise chaque année à la disposition du Ministère de l'Équipement. Ces crédits seraient

accordés aux maîtres d'ouvrage publics ou privés qui accepteraient de mettre en œuvre des modalités techniques nouvelles intéressant la productivité de la construction ou la qualité de l'habitat.

En outre, on pourrait concevoir que l'Etat se substitue aux compagnies d'assurance pour assurer la garantie des entreprises qui s'engageraient sur la voie d'innovations technologiques.

Ainsi le Ministère de l'Equipment continuerait-il de disposer des moyens financiers d'une politique de l'innovation et de la qualité.

Parallèlement à ces incitations financières, les actions visant à mieux informer le public des qualités intrinsèques des logements, notamment par l'attribution de cotations, délivrées par des organismes indépendants — tels que l'association « Qualitel » récemment créée — devraient être intensifiées.

4° La régulation conjoncturelle.

La nouvelle aide personnalisée constituerait en elle-même un élément de stabilisation de la solvabilité des ménages et donc de la demande.

Mais, pour assurer un développement régulier de la construction neuve et la rénovation de l'habitat ancien et épargner ainsi à l'industrie du bâtiment de trop fortes secousses, les autorités centrales devraient être en mesure d'agir sur les financements disponibles.

Le système proposé leur donnerait à cet égard deux instruments :

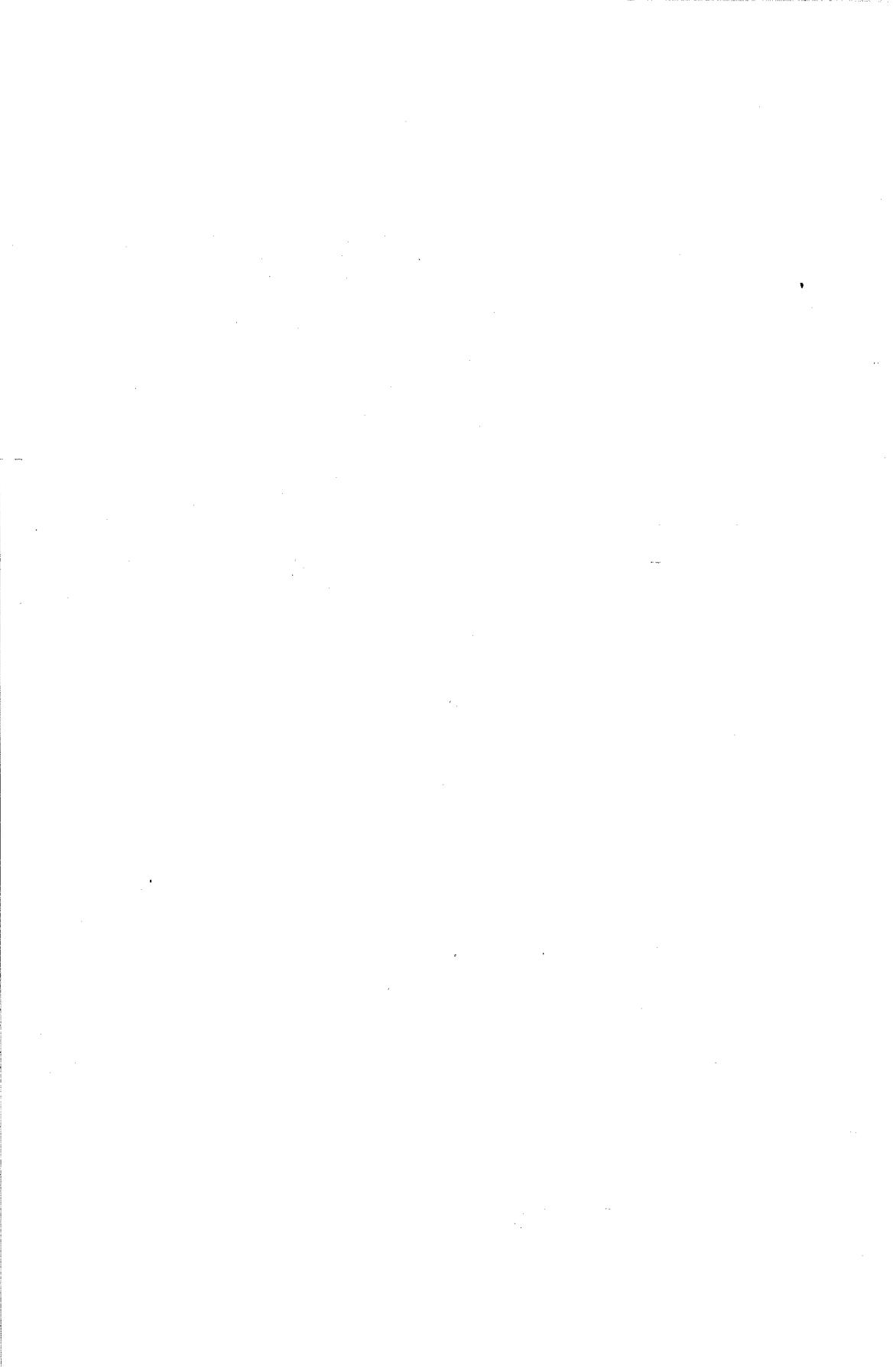
— L'un tiendrait au volume des crédits de prêts pour le logement et l'équipement de la Caisse des Dépôts auxquels peuvent s'ajouter, pour les zones rurales, les crédits de la Caisse Nationale de Crédit Agricole. En décidant de majorer le volume des enveloppes ainsi distribuées, les Pouvoirs publics pourraient influencer le rythme d'équipement et se garantir contre les risques d'une sous-utilisation de l'épargne disponible.

— Pour le secteur de l'accession à la propriété, le mécanisme de refinancement des nouveaux Prêts Immobiliers Conventionnés (P.I.C.) par le Crédit Foncier et la C.A.C.O.M., exposé au chapitre précédent, permettrait également de contrôler pour un volume de logements déterminé, une évolution des taux d'intérêt qui pourrait perturber trop profondément l'activité de la construction. Les P.I.C. consentis pour ces programmes, seraient alors assortis de conditions d'intérêt préférentiel.

La procédure d'enregistrement des nouveaux P.I.C. par le Crédit Foncier pourrait donner aux autorités monétaires la possibilité technique de les soumettre, comme actuellement, à un régime particulier au regard de l'encadrement du crédit.

* * *

Par ces différents moyens d'action, l'Etat continuerait d'assumer, dans des conditions de plus grande clarté, son rôle essentiel à l'égard de l'habitat qui est d'organiser la solidarité, de stimuler le progrès et de maîtriser l'activité générale de la construction. Il serait en mesure, mieux que par le passé, de se saisir des véritables problèmes de l'habitat et de leur apporter des solutions appropriées.



CHAPITRE VII

LES ACTIONS COMPLÉMENTAIRES

Les nouveaux mécanismes d'aide et de financement doivent constituer les principaux ressorts de la politique du logement.

Tels qu'ils ont été décrits dans les chapitres précédents, ils peuvent être mis en œuvre dans les divers secteurs de la politique de l'habitat : construction neuve, rénovation de l'habitat ancien, acquisition de logements en vue de leur affectation à la location sociale, travaux d'amélioration du parc...

Avec ce dispositif central à vocation générale doivent se combiner des actions complémentaires.

Les unes tendent à régler des problèmes propres à certains types d'habitat pour lesquels une intervention plus lourde de la puissance publique, dérogeant dans ses caractéristiques aux principes généraux du système d'aide proposé, demeure encore nécessaire. Il s'agit de l'habitat ancien inconfortable, de l'habitat rural et de celui des immigrés.

Les autres sont d'utiles adjutants de la politique du logement qui, au prix de certains amendements, doivent être conservés : ce sont la contribution des employeurs en faveur de la construction et les aides fiscales.

La Commission a pris note également de l'importance des problèmes de l'habitat dans les départements d'outre-mer. Elle a constaté d'une part que la promotion du logement dans ces départements présentait des difficultés spécifiques, d'autre part que des travaux étaient en cours sur ce sujet. N'ayant pu consacrer le temps nécessaire à l'étude de ces problèmes, elle se borne à reconnaître la nécessité de solutions particulières pour l'habitat d'outre-mer et à souhaiter la mise en œuvre rapide de dispositions qui lui soient adaptées.

A. — LES SECTEURS DE L'HABITAT RELEVANT D'UNE AIDE PARTICULIÈRE

1° L'habitat ancien inconfortable.

Les logements inconfortables sont habituellement définis comme ceux privés des équipements élémentaires, c'est-à-dire de l'eau et d'une installation sanitaire de base. Mais d'autres éléments tenant à la détérioration du gros œuvre, à l'absence d'ascenseurs dans des bâtiments de plusieurs étages ou à une isolation trop rudimentaire, peuvent créer des conditions de vie difficiles pour les habitants. Aussi des normes de confort devraient-elles être établies sur le plan national à l'initiative du Ministère de l'Équipement et la politique d'amélioration du parc devrait tendre à aligner tous les logements sur ces prescriptions minimales.

Le système de financement et d'aide proposé dans le rapport et les procédures de décentralisation stimuleraient de telles actions d'amélioration. Les nouveaux P.I.C. et les prêts de la Caisse des Dépôts pour la construction locative à vocation sociale pourraient être accordés indistinctement pour la construction neuve et pour les travaux de réhabilitation. Il est recommandé au chapitre V du présent rapport de l'Aide Personnalisée au logement soit étendue par priorité au parc d'habitations sociales et aux immeubles où des travaux de réhabilitation sont entrepris.

Mais il est nécessaire de prévoir également, pour une période suffisante, une aide particulière aux travaux de réhabilitation. Celle-ci devrait permettre de procéder rapidement à l'amélioration de certains logements dont les occupants connaissent une existence pénible. Assortie de conventions relatives au loyer, l'aide aux travaux pourrait aussi faciliter l'extension de l'aide personnalisée et réduire les risques que comporterait la réinsertion dans une situation de marché des logements soumis à la loi du 1^{er} septembre 1948. Elle servirait alors à maîtriser la décompression progressive d'un marché trop artificiellement cloisonné au bénéfice des habitants.

Une telle aide qui reposerait nécessairement sur des mécanismes empruntés aux aides à la construction devrait être sélective et ne devrait en aucun cas devenir pérenne. A terme, l'entretien courant et même les grosses réparations devraient être de la responsabilité exclusive des gestionnaires qui devraient les assurer avec des réserves soigneusement constituées à partir des loyers. Une fois assurée une réhabilitation suffisante des immeubles en mauvais état et rétablie l'unité du marché, l'aide aux travaux devrait disparaître.

a) Le champ de l'aide aux travaux (1).

On traitera ici de l'aide à l'habitat inconfortable en milieu urbain, l'habitat rural faisant l'objet d'une autre section du présent chapitre.

Pour être véritablement sélective, l'attribution de l'aide aux travaux devrait obéir à plusieurs critères de priorité :

— La première priorité devrait être donnée aux opérations de réhabilitation lourdes programmées par les collectivités locales à l'échelle d'un quartier ou d'un bloc d'immeubles.

Ces actions répondent en effet à des objectifs plus larges d'urbanisme. Elles permettent souvent d'enrayer la dégradation de zones où les habitants connaissent des conditions d'existence trop en marge de celles du reste de la ville. Elles sont plus économiques pour la collectivité car elles conduisent à réaliser simultanément et sur un seul chantier les divers travaux nécessaires.

— Une seconde priorité, qui devrait le plus souvent se combiner avec la première, bénéficierait aux immeubles dont les propriétaires, généralement soumis à la loi du 1^{er} septembre 1948, accepteraient certaines disciplines consignées dans une convention qu'ils concluraient avec la collectivité locale et l'Etat représenté par les directeurs de l'équipement. Ces conventions préciseraient à la fois l'aide accordée aux propriétaires ; l'évolution ultérieure des loyers qu'ils pratiqueraient, la règle contractuelle se substituant alors à celle de la loi de 1948 ; le mode de gestion des immeubles et, le cas échéant, l'application des nouvelles Aides Personnalisées au Logement. Comme il a été indiqué au chapitre V, les immeubles réhabilités pourraient bénéficier dans une prochaine étape de la nouvelle Aide Personnalisée au Logement, s'ils étaient gérés par un organisme public ou privé agréé par l'Administration.

— Ces deux premiers critères d'attribution prioritaire ne devraient pas exclure le versement de l'aide aux travaux à des opérations disséminées. Certaines améliorations ne présentent pas l'intérêt économique et urbanistique de la réhabilitation lourde mais elles peuvent changer les conditions de vie de personnes, souvent âgées, qui vivent encore dans des conditions d'inconfort inadmissibles. Dans de tels cas, qui pourraient être définis de manière pragmatique par l'absence des éléments indispensables de confort, il est nécessaire de prévoir des aides ponctuelles pour des travaux partiels d'amélioration. Sans doute ceux-ci ne régleraient pas pour très long-temps la situation de l'immeuble en cause qu'il faudrait même peut-être dé-

(1) Les développements relatifs à l'aide aux travaux sont très largement inspirés du rapport de M. Nora, inspecteur général des finances, et de M. Eveno, inspecteur des finances, sur la réhabilitation de l'habitat ancien. Ce rapport contient également des propositions relatives à l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (A.N.A.H.) et au financement de l'aide aux travaux, points que la Commission n'a pas, pour cette raison, elle-même étudiés.

truire par la suite : du moins auraient-ils pour les occupants un bienfait immédiat qui suffit à les justifier. Lorsque l'aide serait accordée à des propriétaires bailleurs, ceux-ci devraient toutefois adhérer à une convention type fixant des normes de progression des loyers.

Pour gérer ces diverses priorités et les adapter de manière empirique au besoins des villes, il faut recourir à une très large décentralisation. Le Comité départemental du logement et des équipements aurait pour mission d'arrêter les programmes de l'aide aux travaux dans le département et de répartir entre eux les enveloppes de crédit qui lui seraient déléguées à cet effet. Les décisions d'attribution seraient prises, dans le cadre de ces programmes, par le préfet sur la proposition du directeur départemental de l'équipement, gestionnaire des aides.

L'aide aux travaux pourrait être accordée aux prioritaires bailleurs et aux locataires si le bailleur est défaillant. Pour les propriétaires occupants qui devraient normalement avoir recours aux P.I.C., assortis de l'aide personnalisée au logement, l'aide aux travaux serait réservée à ceux qui ne peuvent effectivement emprunter, soit des personnes âgées, soit des titulaires de revenus inférieurs à un plafond. L'aide serait réservée aux communes urbaines, c'est-à-dire dans la définition actuelle de la ruralité, à celles dont la population dépasse 5.000 habitants.

b) Les modalités de l'aide aux travaux.

L'aide aux travaux devrait revêtir la forme d'une subvention non liée à un financement c'est-à-dire d'une « prime sans prêt ».

Ce choix permettrait d'éviter plusieurs des inconvénients des aides actuelles à la construction. Il tiendrait compte de la situation propre à l'habitat ancien, où le montant des travaux est souvent modeste, mais dont les propriétaires ne disposent pas toujours des revenus et des apports personnels nécessaires en cas de prêt.

La prime pourrait être, au choix de l'intéressé, soit versée en une seule fois, soit sur plusieurs annuités. Elle devrait pouvoir également, si le bénéficiaire le souhaite, être versée à un établissement financier agréé qui la transformerait en bonifications d'intérêt. Les conditions de cette conversion seraient fixées par une convention que l'Etat passerait avec les établissements financiers. Le taux de base des prêts bonifiables serait le taux plafond des nouveaux P.I.C., assorti le cas échéant d'un abattement de marge que la puissance publique fixerait après une consultation des établissements en forme d'offres.

La notion des prix plafonds, sans signification dans l'ancien, serait abandonnée au profit de la notion de coût de référence. L'Etat ou un organisme central mandaté par lui (A.N.A.H.) définirait pour chaque catégorie de travaux des fourchettes de coût unitaire. Les normes précises et les taux de subvention seraient déterminés par le Comité dépar-

mental du logement et des équipements. Les modalités de dépassement des coûts de référence pour exigences particulières concernant l'architecture et la voirie seraient aussi arrêtées au niveau local.

Les collectivités locales pourraient toujours ajouter aux aides de l'Etat leurs propres contributions notamment pour les opérations dispersées de caractère social.

2° L'habitat rural.

La qualité de l'habitat rural doit être l'un des impératifs de la politique du logement des prochaines années.

La promotion de l'habitat rural devrait améliorer les conditions de vie des agriculteurs, fixer en milieu rural une population qui l'empêchera de dépeir et appuyer ainsi la politique de l'aménagement du territoire.

Or, la situation propre du logement rural justifie qu'on le fasse bénéficier pleinement des nouveaux mécanismes de financement et d'aide mais aussi qu'on lui applique des dispositions particulières visant son amélioration.

a) Situation actuelle de l'habitat rural.

Si elle a été moins forte que dans l'ensemble de la France, la construction neuve dans les communes rurales a sensiblement progressé au cours des dernières années.

De plus, le nombre de désaffections nettes ayant atteint un niveau élevé, les conditions de peuplement des logements sont plus favorables dans les communes rurales que dans le reste du pays : la part des logements surpeuplés y est de 18 % contre 22 % pour l'ensemble de la France et 32 % en région parisienne, selon l'enquête logement de 1973.

Plus faible qu'ailleurs, le taux de logements surpeuplés en zone rurale demeure cependant élevé. Il correspond souvent à des situations difficiles à régler telles que la cohabitation de plusieurs ménages de parents et d'enfants dans une même exploitation agricole. Pour ceux-ci, comme pour les salariés agricoles, il est souhaitable que l'habitat se distingue de plus en plus des instruments d'exploitation.

Mais la singularité de l'habitat rural tient surtout à son grand inconfort.

Proportion de logements inconfortables par catégories de communes, en 1973.

Pourcentage	Communes rurales	Unités urbaines de province	Agglomération parisienne	Ensemble
Logements sans confort	56,3	32,3	33,1	39

(Source : I.N.S.E.E.)

En dépit de progrès considérables attestés par l'évolution de 1962 à 1973, l'habitat rural et principalement celui des agriculteurs, des salariés agricoles ainsi que des retraités de l'agriculture, recèle le taux d'inconfort le plus élevé. La vétusté et le dénuement de certaines maisons rurales, souvent habitées par des personnes âgées, évoquent le mode de vie paysan du siècle dernier. Là demeure une misère qui appelle de la part de la collectivité un effort particulier.

b) L'application au monde rural des nouveaux mécanismes d'aide et de financement.

Pour ce qui est de la construction neuve et de l'acquisition de logements anciens, le nouveau système de financement et d'aide décrit plus haut devrait bien entendu s'appliquer aux ruraux comme aux citadins.

Pour l'accession à la propriété, les acquéreurs bénéficieraient des nouveaux P.I.C., distribués dans les mêmes conditions qu'en ville. Des logements locatifs pourraient également être construits en milieu rural. Les agriculteurs et les ruraux considèrent souvent que les institutions spécialisées dans la construction locative à vocation sociale ont des difficultés à s'adapter à leurs besoins propres dans ce domaine. Le nouveau système permettrait aux organismes constructeurs à vocation sociale, dans le cadre du statut H.L.M., des Sociétés d'Economie Mixte et des sociétés d'intérêt collectif agricole d'habitat rural, de s'intéresser plus activement à ce type de construction. Les uns et les autres devraient avoir accès à des prêts des Caisse de Crédit Agricole de mêmes caractéristiques que les nouveaux prêts locatifs de la Caisse des Dépôts.

Les accédants à la propriété comme les organismes bailleurs bénéficieraient des Aides Personnalisées au Logement, selon les barèmes de droit commun. A cet égard, la mauvaise connaissance fiscale des revenus des exploitants agricoles pose un problème particulier. Mais l'accès de ces ménages aux prêts bonifiés du Crédit Agricole pour les financements immobiliers, qui réduit déjà les charges financières des emprunteurs, diminuerait le montant de l'Aide Personnalisée au Logement dans ce secteur.

c) L'amélioration de l'habitat rural.

La situation particulière du parc existant en milieu rural justifie une action vigoureuse et spécifique des Pouvoirs publics.

Plusieurs régimes d'aide ont été créés au cours des dernières années pour favoriser cette amélioration mais leur dispersion comme certaines de leurs modalités en réduisent l'efficacité.

— Les propriétaires occupants et les bailleurs agricoles peuvent bénéficier de primes à l'habitat rural gérées par le Ministère de l'Equipement. Un crédit de 130 MF a été affecté en 1975 à ces primes qui sont versées pendant dix ans à hauteur de 4,25 % du montant des travaux dans la limite de 9,50 F par mètre carré et de 850 F par an.

Ces primes ont contribué incontestablement au progrès de l'habitat rural mais le faible montant unitaire des aides qui n'ont pas été revalorisées depuis 1972 et son versement étalé sur dix ans, supposent un complément important de crédit que supportent difficilement les occupants les plus pauvres dont les logements sont souvent les plus inconfortables. En outre, la demande, que ne limite aucun plafond de ressources, est très supérieure, dans de nombreux départements, aux enveloppes financières disponibles. Les délais d'attente peuvent alors excéder une année.

— Les ressortissants du régime social agricole, qu'ils soient bailleurs ou propriétaires occupants, peuvent également recevoir des subventions du Ministère de l'Agriculture pour le financement de travaux d'amélioration de l'habitat. Le volume des crédits inscrits à la loi de finances de 1975 s'élève à 29 MF.

— Enfin l'A.N.A.H. a compétence pour subventionner les travaux entrepris par les bailleurs de logements ruraux non agricoles. Des concours non négligeables ont été consentis par l'agence en faveur de ces logements mais son évolution actuelle la porte à s'intéresser en priorité à la rénovation d'immeubles urbains.

Ces régimes divers devraient être fusionnés et renforcés. A cette fin, un Fonds d'Amélioration de l'Habitat Rural devrait être créé auprès du Ministère de l'Equipement.

Ce fonds serait alimenté par trois sources distinctes :

— des crédits budgétaires qui se substitueraient à la fois aux primes à l'habitat rural et aux subventions pour l'amélioration de l'habitat rural ;

— les produits de la taxe additionnelle au droit de bail perçus sur les logements situés en zone rurale et actuellement encaissés par l'A.N.A.H. ;

— le produit d'une majoration du droit de mutation sur les logements affectés à une résidence secondaire. Le taux du droit pourrait être porté de 4,80 à 8,60 % pour ces résidences, manifestant ainsi un effort particulier de solidarité pour les ruraux les plus modestes. La recette escomptée d'une telle mesure serait de l'ordre de 120 MF par an.

Les ressources du Fonds seraient affectées au versement de subventions pour le financement de travaux de mise aux normes de confort minimum des logements ruraux. Au lieu d'être versées sur une période de dix ans, les subventions seraient attribuées intégralement aux bénéficiaires pour le règlement des travaux, à la condition que ceux-ci n'aient pas été entrepris avant la décision officielle d'attribution. Mais, comme l'aide aux travaux, les subventions pourraient également être convertibles en bonifications d'intérêt.

La réglementation du Fonds d'amélioration de l'habitat rural, définie par son Conseil de gestion, définirait la liste des travaux susceptibles d'être financés ; les plafonds de ressources que les bénéficiaires devraient éventuellement respecter et les taux de subvention normalement pratiqués. Les taux qui s'appliqueraient aux dépenses réelles, dans la limite de plafonds réévalués chaque année, devraient être élevés et, pour les travaux de mise en état de confort minimum, atteindre 50 %.

Mais la gestion des aides devrait être très décentralisée. Des enveloppes régionales puis départementales de subventions seraient fixées. Le Comité départemental du logement et des équipements arrêterait les priorités départementales et le préfet prendrait les décisions individuelles d'attribution. L'un et l'autre agiraient en ce domaine sur la proposition de l'actuel Comité départemental de l'habitat rural qui, pour éviter toute confusion, devrait désormais être dénommé « Association départementale pour l'habitat rural », ce qui correspondrait plus exactement à sa nature juridique. Le président de l'Association assisterait à toutes les réunions du Comité départemental du logement et des équipements dont il serait le rapporteur pour les questions touchant à l'habitat rural.

Les Associations départementales, qui réuniraient des représentants des ruraux et les administrations compétentes, instruirait les demandes, contrôleraient les devis, et soumettraient aux préfets les décisions d'attribution. Elles proposeraient la liste des priorités départementales selon la situation locale de l'habitat et des besoins. Enfin elles pourraient, dans les limites des enveloppes accordées, proposer de porter à plus de 50 % le taux de subvention au bénéfice des personnes les plus démunies de ressources et notamment des personnes âgées.

Pour ces personnes, les Associations départementales devraient s'appuyer sur des organismes opérationnels qu'elles conventionneraient pour entreprendre et réaliser, au meilleur coût et dans des conditions sociales et psychologiques favorables, les travaux. Les S.I.C.A. d'habitat rural devraient le plus souvent jouer ce rôle auquel des Associations spécialisées — telles que les P.A.C.T. — pourraient dans certaines régions être associées.

Une telle politique suppose que les Associations départementales placées sous la tutelle des préfets, soient dotées du minimum de moyens d'action nécessaires pour entreprendre une action volontariste de résorption des situations locales les plus contraires à l'équité. Elles agiraient en

liaison étroite avec les Caisses de Crédit Agricole dont les prêts les plus favorables pour l'habitat seraient affectés par priorité à ces opérations.

Doté de ressources financières plus abondantes et de solides relais d'action départementaux, le Fonds d'amélioration de l'habitat rural devrait accélérer dans les prochaines années l'amélioration de l'habitat rural et aligner son taux de confort sur celui de l'habitat urbain.

3° L'habitat des immigrés.

Un effort particulier doit être consacré en faveur de l'amélioration des conditions de logement des populations étrangères, dans un double but : mieux répondre aux aspirations spécifiques de ces populations et favoriser, par l'habitat, leur bonne insertion dans notre société.

Pour atteindre ces deux objectifs, les solutions qu'il faut adopter sont très différentes selon la nationalité et le système culturel des populations concernées d'une part et selon la durée de séjour des personnes et des familles d'autre part. Une approche trop globale du problème conduirait ; en effet, immanquablement à de graves difficultés.

Aussi bien la Commission s'en tient-elle à des recommandations de caractère très général laissant place dans l'application à des solutions diversifiées selon les cas traités.

Ces recommandations concernent le logement des familles et celui des isolés.

a) Le logement des familles.

Un équilibre doit être recherché entre le souci de favoriser une intégration maximum des populations étrangères dans l'habitat traditionnel, notamment lorsque celles-ci se proposent de vivre durablement en France, et la nécessité de tenir compte, dans certains cas, de la spécificité de ces populations.

1° L'intégration dans l'habitat traditionnel.

Réussir cette intégration implique de proposer aux familles immigrées les logements sociaux les plus conformes à leurs besoins, de maintenir les réservations obligatoires, et de développer la politique déjà amorcée de réservation contractuelle. Dans le cadre de cette dernière, les organismes sociaux s'angageraient, en contrepartie des financements

qui leur seraient accordés pour la réalisation de programmes nouveaux, à mettre à la disposition des migrants un certain nombre de logements dans ses programmes ou dans le reste de son parc.

L'affectation de logements sociaux anciens constitue souvent la solution la plus appropriée : ces derniers sont en effet généralement mieux situés que les logements neufs, et leurs loyers et leurs charges correspondent mieux aux possibilités financières des familles concernées.

L'habitat ancien non H.L.M. est également susceptible d'accueillir des familles étrangères.

2^o La nécessité de programmes spécifiques.

La dissémination souhaitable dans l'habitat traditionnel comporte deux limites :

— d'une part, l'expérience a montré l'existence de seuils variables selon les situations à ne pas dépasser quant à la proportion de familles étrangères dans les ensembles immobiliers traditionnels, sous peine d'entraîner des difficultés tenant à la cohabitation. Pour cette raison, dans les communes dont le pourcentage de la population immigrée est élevé, il pourrait être utile de prévoir la construction de petits programmes comportant un nombre de logements ne dépassant pas deux ou trois dizaines, destinés aux familles immigrées. L'implantation de ces programmes doit être choisie avec soin pour obtenir la dispersion des familles étrangères au sein de la population du quartier. Ces habitations permettront d'ailleurs de conserver à des familles d'une même ethnie des conditions de vie conformes à leurs préférences.

— D'autre part, la situation particulière de certaines familles immigrées peut nécessiter des solutions spécifiques.

Ainsi en est-il pour des familles étrangères nouvellement arrivées en France ou provenant de l'habitat insalubre, auxquelles il convient d'offrir à titre transitoire des logements spécifiques.

La destination particulière de ces logements justifie un financement très privilégié pour lequel des aides à la construction doivent être actuellement maintenues.

En tout état de cause, les cités de transit devraient rester de taille modeste et être bien intégrées dans le tissu urbain et dans le réseau des équipements collectifs ouverts à tous les habitants du quartier. Elles devraient être conçues pour permettre l'organisation efficace de l'action sociale qui constitue leur nécessaire accompagnement.

Il est par ailleurs essentiel de faciliter le retour des familles dans l'habitat ordinaire dès que leur maintien en cité de transit n'est plus justifié. Aussi l'organisme propriétaire doit-il assurer le relogement

soit dans son propre patrimoine, soit dans le cadre d'accords à passer avec d'autres organismes.

b) **Le logement des isolés.**

La solution la plus normale serait celle du logement de ces immigrés célibataires dans les habitations de droit commun, d'autant que la nouvelle aide personnalisée allégerait leur effort en fonction de leur situation de revenus.

La formule du foyer conserve cependant son utilité vis-à-vis des travailleurs immigrés récemment ou provenant de l'habitat insalubre.

Elle doit être améliorée sur divers plans : amélioration du parc existant, choix d'une meilleure implantation pour les programmes nouveaux, recherches de nouveaux types de foyers s'appuyant en particulier sur l'habitat existant, mise en œuvre de modes de gestion et d'animation plus adaptés.

Surtout, elle doit être complétée par le recours à des formules nouvelles, telles que celle de studios laissant une totale liberté d'utilisation aux résidents, ou d'appartements occupés par plusieurs isolés regroupés. Des associations appropriées pourraient, le cas échéant, louer les appartements et donner ainsi à l'organisme propriétaire une garantie de paiement du loyer.

B. — LA CONTRIBUTION DE 1 % DES EMPLOYEURS

La contribution de 1 % des employeurs en faveur du logement se caractérise à la fois par la croissance rapide des capitaux qu'elle mobilise et par la très forte décentralisation des conditions de collecte et d'emploi de ces fonds.

Pour l'année 1975, le montant de la collecte est estimé à près de 3 milliards de F auxquels s'ajouteront plus de 1 milliard d'amortissements de prêts. Assise sur les salaires des entreprises industrielles et commerciales de plus de 10 salariés, la contribution connaît le développement rapide de ces revenus. Elle apporte aujourd'hui à l'habitat une masse considérable de capitaux sous forme de subventions ou de prêts à faibles taux d'intérêt qui peuvent jouer un rôle décisif pour répondre notamment aux besoins des ménages de faibles revenus.

Mais la collecte de ces fonds est dispersée entre plus de 1.500 organismes de statuts divers répartis sur le territoire et qui décident

de leur affectation dans le cadre d'une réglementation générale très libérale. En outre, des employeurs continuent d'affecter eux-mêmes le produit de leur contribution, notamment sous forme de prêts à leurs salariés.

La décentralisation qui préside à l'organisation du « 1 % » des employeurs et la souplesse de son utilisation sont assurément précieuses. Au cours de ces dernières années, elle a souvent permis de pallier les défauts d'un système d'aide trop rigide en apportant au moment ou au lieu voulu les compléments, faute desquels la mise en œuvre des financements publics eût été impossible.

Conformément à l'esprit de ce rapport, le régime du « 1 % » doit demeurer flexible et décentralisé.

La collectivité, dans son ensemble, ne peut toutefois se désintéresser des conditions d'utilisation d'une telle masse de capitaux qui est prélevée sur la production nationale en application d'une obligation législative et qui a tendance à croître fortement. Dans ce domaine, comme dans celui des aides budgétaires, il faut s'assurer que les concours supportés par l'économie nationale sont bien adaptés aux besoins, se dirigent par priorité vers les emplois les plus utiles et ne comportent aucune mesure de gaspillage.

Le respect du caractère décentralisé propre à l'institution du « 1 % » et la recherche d'une utilisation toujours meilleure des fonds, tels devraient être les principes d'aménagement du régime actuel tant pour ce qui concerne la collecte que l'emploi.

1° Mesures relatives à la collecte.

a) Le champ d'application du 1 %.

Seules sont assujetties à l'obligation du 1 % les entreprises industrielles et commerciales employant plus de 10 salariés.

Les entreprises du secteur agricole, les établissements publics de caractère administratif et les collectivités publiques n'y sont pas soumis.

L'extension de l'obligation aux petites entreprises n'apparaît pas souhaitable ne fût-ce qu'en raison des frais élevés de perception et de contrôle dont elle devrait être assortie.

L'application de l'obligation du 1 % aux grandes entreprises du secteur agricole devrait être envisagée. Toutefois, pour certaines entreprises dont la situation financière est souvent précaire, l'imposition de charges nouvelles risque de poser, au moins dans l'immédiat, de diffi-

ciles problèmes. Il serait préférable dans ce secteur d'amorcer, par la création d'institutions de collecte appropriées, un mouvement d'assujettissement volontaire qui pourrait par la suite être transformé en obligation.

Quant aux Administrations publiques, elles font sans doute un certain effort en faveur du logement de leur personnel. Mais les concours qui sont ainsi accordés aux fonctionnaires demeurent en général en deçà de ce qui est consenti dans le secteur privé. La réforme proposée des financements, qui conduirait à modifier le régime des prêts aux fonctionnaires liés aux prêts spéciaux immédiats, devrait offrir l'occasion d'une redéfinition et d'un élargissement des aides au logement des agents publics. La Caisse des Dépôts, le Crédit Foncier et le Comptoir des Entrepreneurs pourraient continuer d'apporter, en ce domaine, un indispensable soutien technique.

b) La localisation de la collecte.

Dans le régime actuel, les entreprises sont libres d'affecter sur le territoire, comme elles l'entendent, leur contribution de 1 %. En pratique, beaucoup d'entre elles apportent leur collecte à des organismes proches de leur siège social : il en résulte une grande concentration de la collecte — estimée à plus de 50 % dans la région parisienne.

Aussi a-t-il été proposé que les entreprises soient désormais tenues d'effectuer leurs versements ou leurs prêts directs au lieu des établissements où sont versés les salaires qui forment l'assiette de la contribution. Cette suggestion devrait être retenue.

Mais une fraction des sommes dues pourrait être affectée à une péréquation des fonds du « 1 % » entre les différentes zones où l'entreprise est implantée, afin de tenir compte des besoins inégaux de logement sur le territoire et notamment de ceux qui sont liés à des opérations de décentralisation ou de création d'emplois nouveaux. A cette péréquation devrait s'ajouter celle qui est progressivement effectuée entre les organismes collecteurs par leur union centrale pour répondre aux besoins des régions les plus défavorisées. Il est en outre souhaitable qu'un C.I.L. désireux pour un motif quelconque d'intervenir dans une autre région le fasse par l'intermédiaire d'un C.I.L. de cette région.

c) La définition des organismes collecteurs.

Modifiée en 1972, la liste des organismes habilités à recevoir le produit de la contribution de 1 % comprend essentiellement les constructeurs sociaux — H.L.M. et Sociétés d'Economie Mixte, les Comités Interprofessionnels du Logement — au nombre de 225 — et les Chambres de Commerce et d'Industrie.

Si elles ont joué un rôle très utile, notamment là où il n'existe pas d'autres collecteurs, les chambres de commerce devraient se décharger de cette mission sur les C.I.L. avec lesquels elles entretiennent souvent d'étroites relations. Il devrait en être de même pour les caisses d'allocations familiales : ainsi serait unifié le réseau des organismes financiers de collecte.

Il serait en outre souhaitable de relever progressivement le seuil minimum au-delà duquel les C.I.L. peuvent collecter le « 1 % » afin de renforcer le rôle et les moyens d'action de chacun d'entre eux.

Les entreprises qui consentent elles-mêmes des prêts à leurs salariés, pourraient en confier la gestion aux C.I.L.. Ces prêts devraient être accordés selon des contrats type qui préciseraient notamment la durée d'amortissement des prêts.

2° Mesures relatives à l'emploi des fonds.

a) Les logements pouvant bénéficier des concours du « 1 % ».

Dans la réglementation actuelle, seuls les logements primables peuvent bénéficier de ces concours. La disparition de cette notion, dans la réforme proposée, conduirait à lui substituer celle de logement éligible aux Aides Personnalisées au Logement, c'est-à-dire : pour la location, ceux dont les loyers sont égaux ou inférieurs aux loyers plafonds ; pour l'acquisition à la propriété, ceux qui peuvent être financés par les nouveaux Prêts Immobiliers Conventionnés.

b) Le contrôle des organismes.

La création de nouveaux C.I.L. devrait être désormais subordonnée à un agrément du Ministre de l'Equipement qui devrait intervenir avant toute collecte.

Si le volume des capitaux issus de la contribution de 1 % est connu avec une relative précision, l'affectation temporaire ou définitive des fonds ne peut pas toujours être suivie et décrite en toute clarté. Cette situation, très préjudiciable à une vue d'ensemble de l'Institution, tient en partie à l'inadaptation des méthodes de comptabilisation suivies par les C.I.L. qui devraient faire l'objet d'une adaptation particulière de nature à bien faire ressortir notamment le montant et l'utilisation des fonds en attente d'emploi.

Plus généralement, l'Administration devrait exercer avec vigueur les pouvoirs de contrôle qui lui sont déjà dévolus par la réglementation. Les

directeurs départementaux de l'équipement occupent depuis 1972 les fonctions de Commissaire du Gouvernement auprès des C.I.L. Ils devraient, à ce titre, être en mesure de prendre une vue complète des activités des organismes. Ils devraient également veiller à ce que les ressources provenant de la contribution du 1 % ne soient pas systématiquement mises à profit pour la constitution et le développement de conglomérats immobiliers et financiers dont la croissance devient une fin en soi.

c) La sélection des emplois.

L'essentiel est d'assurer entre la politique du logement nationale et locale et les actions des organismes collecteurs une plus grande cohérence. Deux dispositions devraient être prises dans ce sens.

— La première serait l'imposition aux C.I.L. d'un quota d'emplois prioritaires obligatoire, représentant par exemple 50 % de leurs emplois totaux. Chaque C.I.L. demeurerait maître de l'affectation exacte de ces quotas pourvu qu'elle rentre dans l'une des catégories prévues.

A ce stade, quatre types d'emplois prioritaires pourraient être arrêtés :

- le financement des logements des travailleurs immigrés qui doit déjà compter obligatoirement parmi les investissements des C.I.L. ;
- le renforcement des fonds propres des organismes d'H.L.M. et des Sociétés d'Economie Mixte où les collectivités publiques sont majoritaires, sous forme de subventions, notamment aux offices d'H.L.M., ou de souscriptions d'actions effectuées à l'occasion de réservation de logements dans les programmes en construction ;
- le financement d'actions de réhabilitation de l'habitat ancien ;
- le financement des actions foncières en association avec les collectivités locales à travers des organismes d'économie mixte.

— La seconde mesure consisterait à organiser une procédure de concertation entre les responsables des Comités Interprofessionnels du Logement et les responsables départementaux du logement. Dans chaque département, les C.I.L. seraient tenus d'établir chaque année un tableau prévisionnel des emplois de fonds de l'année suivante. Ces prévisions, agrégées par la Direction départementale de l'équipement en un tableau prévisionnel d'ensemble d'emploi des fonds « 1 % », devraient être soumises et discutées au sein du Comité départemental du logement et des équipements, où les C.I.L. seraient représentés au titre des organismes sociaux du logement. Le Comité s'assurerait du respect des règles d'emploi prioritaires et il veillerait à ce que les affectations prévues par les C.I.L. répondent aux besoins locaux et notamment à ceux des offices d'H.L.M. dont les fonds propres doivent particulièrement être renforcés.

Il s'efforcerait d'harmoniser surtout dans une optique à moyen terme les actions des C.I.L. avec les priorités qu'il aurait pour mission de définir.

Dans l'avenir, l'ouverture d'un système d'aide qui doit servir au mieux les intérêts de la collectivité devrait être assurée par l'autorisation donnée aux C.I.L. d'apporter leur concours non seulement à la construction de logements mais aussi, en accord avec les Comités départementaux, à la réalisation d'équipements collectifs directement liés à l'habitat.

Au total, les mesures proposées ne visent pas à remettre en cause l'organisation de la contribution de 1 %, qui a fait la preuve de son utilité, mais à mieux coordonner avec les actions publiques les conditions d'emploi d'une ressource qui trouve son origine sinon dans la fiscalité, du moins dans une obligation légale.

Elles doivent s'accompagner d'un renforcement des procédures de concertation entre les partenaires sociaux sur l'emploi du « 1 % » tant dans les entreprises où les Comités d'entreprise doivent être associés préalablement aux décisions d'affectation que dans les C.I.L. dont les conseils d'administration devraient être ouverts aux représentants des syndicats.

Ainsi, attentifs aux aspirations des salariés et des priorités locales, les organismes collecteurs justifieront davantage encore le statut original qui leur a été conféré.

C. — LES AIDES FISCALES

La législation fiscale française comporte de nombreuses dispositions favorables aux propriétaires immobiliers, qu'il s'agisse des accédants à la propriété ou des personnes physiques et morales ayant investi dans la construction à usage locatif.

En revanche, au regard de certains impôts, comme ceux frappant les plus-values, les biens immobiliers sont plus sévèrement taxés que les autres formes d'investissements individuels.

Le nouveau régime d'aide personnalisée à l'habitat, proposé dans le présent rapport, suppose le maintien de la plupart des avantages fiscaux dont bénéficie actuellement l'habitat. La suppression des aides à la construction et l'institution d'un système dans lequel l'aide est réajustée

annuellement en fonction de l'évolution des revenus des ménages, auraient pour effet d'elever, parfois sensiblement, le taux d'effort des ménages à revenus moyens dont certains bénéficient actuellement des rentes de situation liées aux aides à la construction. Ainsi les barèmes de l'Aide Personnalisée au Logement (moyenne France entière) qui sont présentés en annexe, excluent du bénéfice de l'aide les familles de deux enfants accédant à la propriété et dont le revenu brut atteindrait 5.000 F par mois. Il serait tout à fait normal que l'aide fiscale relaie, pour ces ménages, qui paient déjà un montant significatif d'impôts sur le revenu, l'aide personnelle.

Le montant relativement élevé des revenus bruts de ces ménages est d'ailleurs parfois dû à la perception d'un deuxième salaire par l'un des conjoints qui s'est remis au travail pour faire face aux charges initiales de l'accession à la propriété.

La faible rentabilité des patrimoines de logements à usage locatif justifie également un régime fiscal approprié.

Mais la législation fiscale de l'habitat ne devrait pas créer, au bénéfice des placements immobiliers, un régime de faveur systématique qui alimenterait la spéculation et détournerait les épargnants d'autres formes d'investissements aussi utiles pour l'économie générale.

Ces diverses considérations conduisent la Commission à recommander plusieurs aménagements du régime fiscal des accédants à la propriété ; de celui des investisseurs locatifs ; du régime particulier des entreprises de promotion ; enfin des droits de mutation.

1° Le régime fiscal des accédants à la propriété.

Le régime actuel permet aux accédants à la propriété de déduire de leur revenu imposable les intérêts des prêts contractés pour l'acquisition des logements dans la limite d'un plafond de 7.000 F, majoré de 1.000 F par enfant à charge. La perte de recettes supportée par la collectivité, au titre de cette déduction, est estimée en 1975 à 2.700 MF. Une partie importante de cette réduction d'impôts profite aux ménages les plus aisés qui, du fait de la progressivité de l'impôt, en tirent un grand avantage.

Si des mesures peuvent être envisagées pour réduire les avantages accordés à ces titulaires de revenus, le régime fiscal des accédants doit être maintenu et même renforcé au bénéfice des ménages de revenus moyens et surtout des familles les plus nombreuses qui doivent supporter de ce fait les charges élevées liées à l'acquisition de grands logements.

Aussi est-il proposé de ramener de 7.000 F à 4.000 F le plafond de déduction des intérêts pour les célibataires ; de maintenir à 7.000 F ce

plafond pour les ménages avec une majoration de 1.000 F par enfant à charge portée à 1.500 F à partir du troisième enfant.

Ces plafonds devraient être réduits de 50 % pour les contribuables disposant d'un revenu net imposable par part de quotient familial de 25.000 F.

L'autorisation de déduire devrait être supprimée lorsque le revenu net imposable par part atteindrait 35.000 F.

2° Les aides aux propriétaires de logements locatifs.

a) Les personnes physiques.

Les propriétaires d'immeubles à usage locatif bénéficient actuellement d'un régime fiscal particulièrement favorable, sauf pour ce qui concerne l'imposition des plus-values sur les immeubles cédés avant dix ans.

Ils peuvent effectuer sur leurs revenus immobiliers un abattement de 25 % destiné à tenir compte des frais de gestion et de l'amortissement. Cet abattement fait en partie double emploi avec la déduction autorisée depuis 1966 des dépenses d'amélioration et de grosses réparations. En outre, calculée sur le montant des loyers, elle pénalise les propriétaires d'immeubles les plus anciens soumis à la loi du 1^{er} septembre 1948 et avantage les titulaires de revenus élevés. Le taux de l'abattement pourrait être ramené de 25 % à 20 % si la définition des dépenses d'amélioration était élargie et comprenait notamment les travaux de restructuration et de maçonnerie intérieure nécessaires à la mise en place des équipements sanitaires indispensables.

Les propriétaires bailleurs peuvent encore déduire de leur revenu fiscal, sans limitation, les intérêts des prêts obtenus pour l'acquisition ou la réparation des logements. Cette mesure, transposée du droit fiscal des entreprises, répond à une certaine logique : mais elle peut conduire à un excès d'endettement, à des fins fiscales, et alimenter en période d'inflation une demande de logements très spéculative.

Si la déductibilité de ces intérêts mérite d'être maintenue, du moins les déficits fonciers imputables à des intérêts ne devraient pas pouvoir être déduits du revenu imposable global.

En revanche, l'imposition particulièrement rigoureuse des plus-values, réalisées sur des immeubles locatifs, devrait être aménagée pour tenir compte des variations générales des prix. Seules les plus-values réelles devraient être imposées : aussi la plus-value nominale devrait-elle être corrigée de la hausse des prix pendant la période où elle a été réalisée.

b) **Les sociétés de construction locative.**

Les avantages fiscaux consentis aux actionnaires des Sociétés Immobilières d'Investissement, comme aux porteurs de parts de sociétés civiles de placement immobilier, sont maintenant très réduits. Ils devraient être maintenus intégralement, notamment l'abattement de 20 % sur les revenus qui doit couvrir les frais d'amortissement et les charges des porteurs.

Les porteurs de parts de sociétés civiles de placement immobilier sont très défavorisés par le régime actuel d'imposition des plus-values qui taxe les plus-values réalisées successivement par la société puis par les porteurs de parts. Le principe de transparence qui régit ces sociétés et qui comporte en soi de nombreuses contraintes pour les porteurs, commanderait que la plus-value éventuelle ne soit taxée qu'une seule fois, de préférence au niveau des personnes physiques.

Si l'imposition des plus-values était étendue aux valeurs mobilières, il faudrait veiller à ce que le même principe de taxation unique soit également appliqué aux Sociétés Immobilières d'Investissement qui sont soumises au même principe de transparence.

Parmi les sociétés qui ont vocation à investir dans le logement locatif, figurent les compagnies d'assurance. Or, celles-ci sont soumises, pour leurs logements, à un régime d'amortissement spécial et particulièrement restrictif puisqu'il les autorise à déduire à ce titre, chaque année, de leurs produits 0,50 % seulement de la valeur totale des immeubles. Il serait souhaitable que le régime des sociétés d'assurance à cet égard soit aligné sur le droit commun.

3° Le régime fiscal des Entreprises de Construction de Logements (E.C.L.).

Comme il a été exposé au chapitre IV, le régime fiscal des Entreprises de Construction de Logements, qui s'est révélé utile, pourrait être prorogé en 1981 pour une nouvelle période et faire l'objet, dès maintenant, d'une interprétation moins restrictive.

4° Les droits de mutation à titre onéreux.

Les mutations à titre onéreux d'immeubles sortis du champ d'application de la T.V.A. sont soumises à un droit proportionnel d'enregistrement à la charge de l'acquéreur qui alourdit assez sensiblement le coût final des transactions.

Les mutations d'immeubles à usage d'habitation bénéficient cependant d'un droit réduit, généralement de 4,80 %, dont 2 % échoient à l'Etat et le solde aux collectivités locales. Pour faciliter les transactions et favoriser davantage la mobilité des accédants à la propriété, on pourrait envisager de réduire cette taxe, par exemple de 4,80 % à 3,40 %, par réduction de la part de l'Etat de 2 % à 0,60 %, montant de la seule taxe de publicité foncière. Cette mesure s'appliquerait aux seules résidences principales.

Elle devrait s'accompagner de l'application de mesures permettant de réduire les autres frais des mutations immobilières, notamment par la modernisation des systèmes d'actes notariés et de conservation des hypothèques.

En revanche, comme il a été proposé plus haut, le droit d'enregistrement applicable aux mutations d'habitations à usage de résidences secondaires serait relevé de 4,80 % à 8,60 % et la part de l'Etat qui serait alors de 5,20 %, devrait être versée au Fonds d'amélioration de l'habitat rural.

*
**

Il n'est pas toujours aisé d'estimer avec précision l'incidence budgétaire des mesures proposées ici. La réduction des droits de mutation à titre onéreux sur les résidences principales serait une disposition coûteuse, de l'ordre de 400 millions de F. En revanche, les aménagements de la déductibilité des intérêts des accédants à la propriété devraient être à terme générateurs d'économies pour le Trésor. Il en irait de même pour la réduction à 20 % de l'abattement sur les revenus fonciers dont le produit peut être estimé à 230 millions de F et pour l'interdiction des reports déficitaires des propriétaires bailleurs dont le rendement budgétaire est évalué à 175 millions de F. Le produit de la majoration du droit d'enregistrement applicable aux mutations de résidences secondaires, et qui doit être affecté au Fonds d'amélioration de l'habitat rural, peut être de l'ordre de 120 millions de F.

Au total, les réformes suggérées allégeraient les charges supportées par la collectivité au titre des aides fiscales à l'habitat.

Elles se traduiraient aussi par une plus grande équité et une meilleure solidarité entre les propriétaires immobiliers.

CONCLUSION

Les propositions présentées par la Commission sont de nature très variée.

Elles procèdent cependant de plusieurs préoccupations fondamentales qui ont guidé la Commission tout au long de ses travaux et qui lui paraissent devoir inspirer également l'application d'une réforme qui les retiendrait.

Une première préoccupation concerne la cohérence des mesures recommandées. En fixant un objectif à long terme et en situant toutes ses propositions dans la perspective de sa réalisation, la Commission a voulu lier entre elles les diverses mesures et leur donner une signification commune. Cette cohérence serait rompue si l'un des volets seulement du projet de réforme était retenu et les autres ignorés. Si, par exemple, les dispositions relatives à la construction neuve étaient adoptées sans aucune extension au parc existant, ou encore si l'aide à la location et l'aide à l'accession à la propriété étaient traitées trop différemment, le projet perdrat son unité et manquerait son objectif. Sans doute des transitions sont-elles nécessaires et il appartient aux autorités responsables de les aménager, mais elles ne doivent pas compromettre l'équilibre général de l'ensemble.

La Commission s'est attachée, en second lieu, à concilier l'ampleur nécessaire d'une réforme efficace et la prudence indispensable dans sa mise en œuvre. Convaincue de la faible utilité de simples retouches au système actuel, elle a opté pour une refonte des mécanismes qui soit de nature à répondre aux exigences de l'économie et aux aspirations de la société. Mais elle s'est gardée à la fois de préconiser un désengagement de l'Etat, incompatible avec l'état actuel et prévisible des besoins de l'habitat, et d'encourager une surenchère financière que la situation économique de la France n'autorise pas et qui dispenserait de surcroît les Français de l'effort nécessaire qu'ils doivent accomplir dans ce domaine.

Un troisième souci de la Commission a été celui d'une plus grande justice sociale, d'autant plus indispensable que la rigueur financière exclut

le gaspillage. Cette préoccupation a inspiré de nombreuses propositions : la personnalisation de l'aide selon les revenus au moyen de barèmes qui allègent sensiblement l'effort des plus démunis ; la modification des aides fiscales à l'avantage des familles nombreuses ; la suppression des catégories de logements et l'amélioration de la qualité de l'habitat pour tous ; la lutte contre la ségrégation par les valeurs foncières qui tendent à rejeter à la périphérie des villes les ménages à faibles revenus.

Enfin, la Commission a été inspirée par la volonté d'allier à une plus grande justice une plus grande liberté : en desserrant les contraintes qui pèsent sur la construction ; en faisant disparaître les cloisonnements qui existent dans ce domaine ; en prévoyant des pouvoirs plus étendus pour des instances de décision plus proches des citoyens.

Alors, la politique du logement, fondée sur l'équité et la solidarité, permettra aux Français de choisir leur habitat.

ANNEXES



ANNEXE I

COUTS DU CRÉDIT AU LOGEMENT

Premier graphique :

Comparaison des taux du crédit au logement en France et dans plusieurs pays étrangers.

Source : Banque de France et note de M. Jaffré, inspecteur des Finances, sur le financement privé de la construction.

Deuxième graphique :

Comparaison des taux de crédit au logement et des taux de rendement des obligations privées en France et à l'étranger.

Source : Banque de France et note de M. Jaffré.

Troisième graphique :

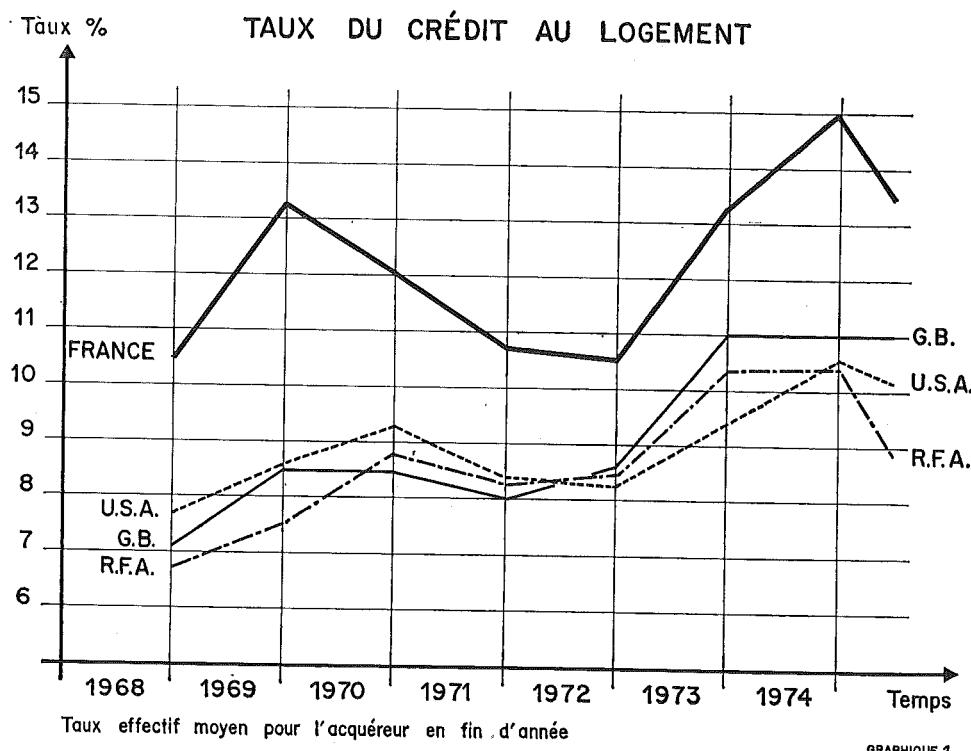
Comparaison des taux de crédit au logement et du taux de base bancaire.

Source : Banque de France et note de M. Jaffré.

Quatrième graphique :

Comparaison des taux des billets émis sur le marché hypothécaire et des taux de rendement des obligations.

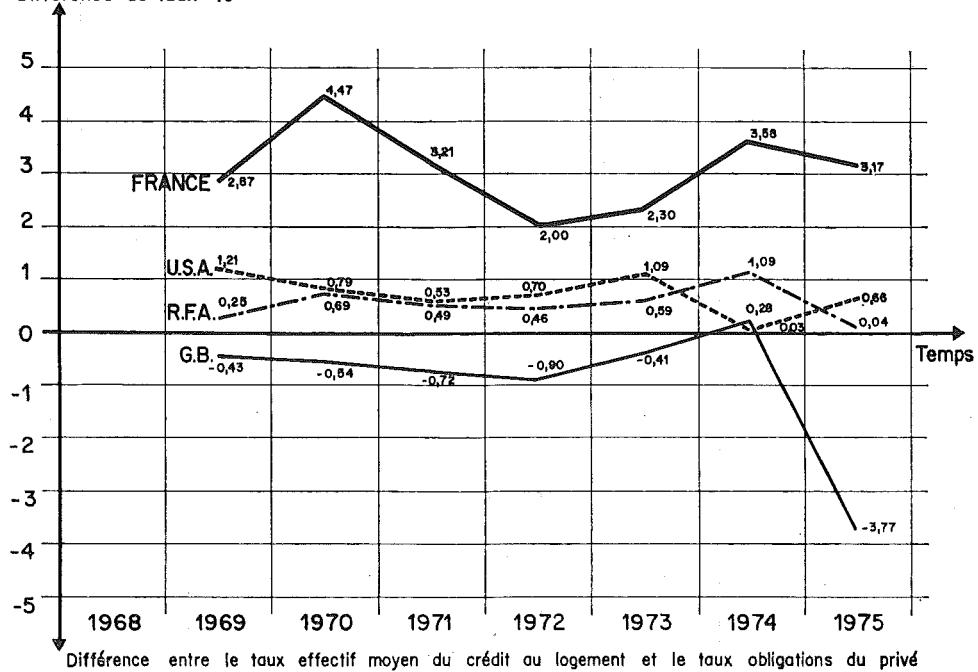
Source : Caisse des dépôts.



GRAPHIQUE 1

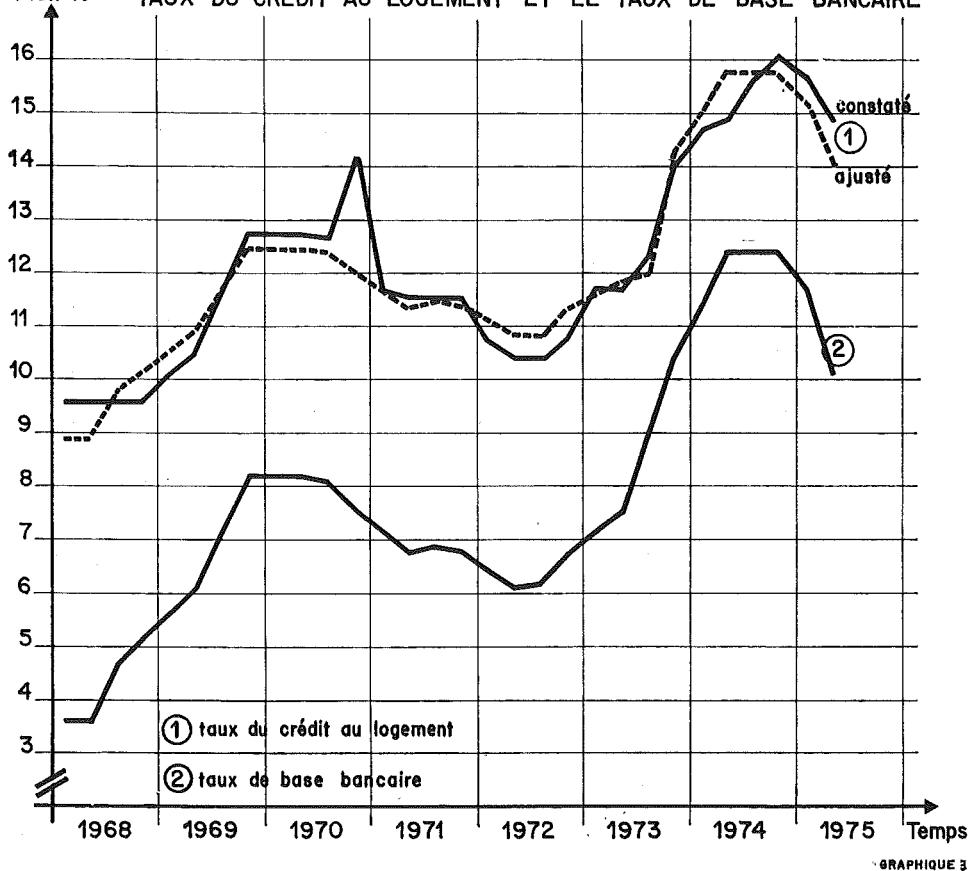
TAUX DU CRÉDIT AU LOGEMENT – TAUX DES OBLIGATIONS PRIVÉES

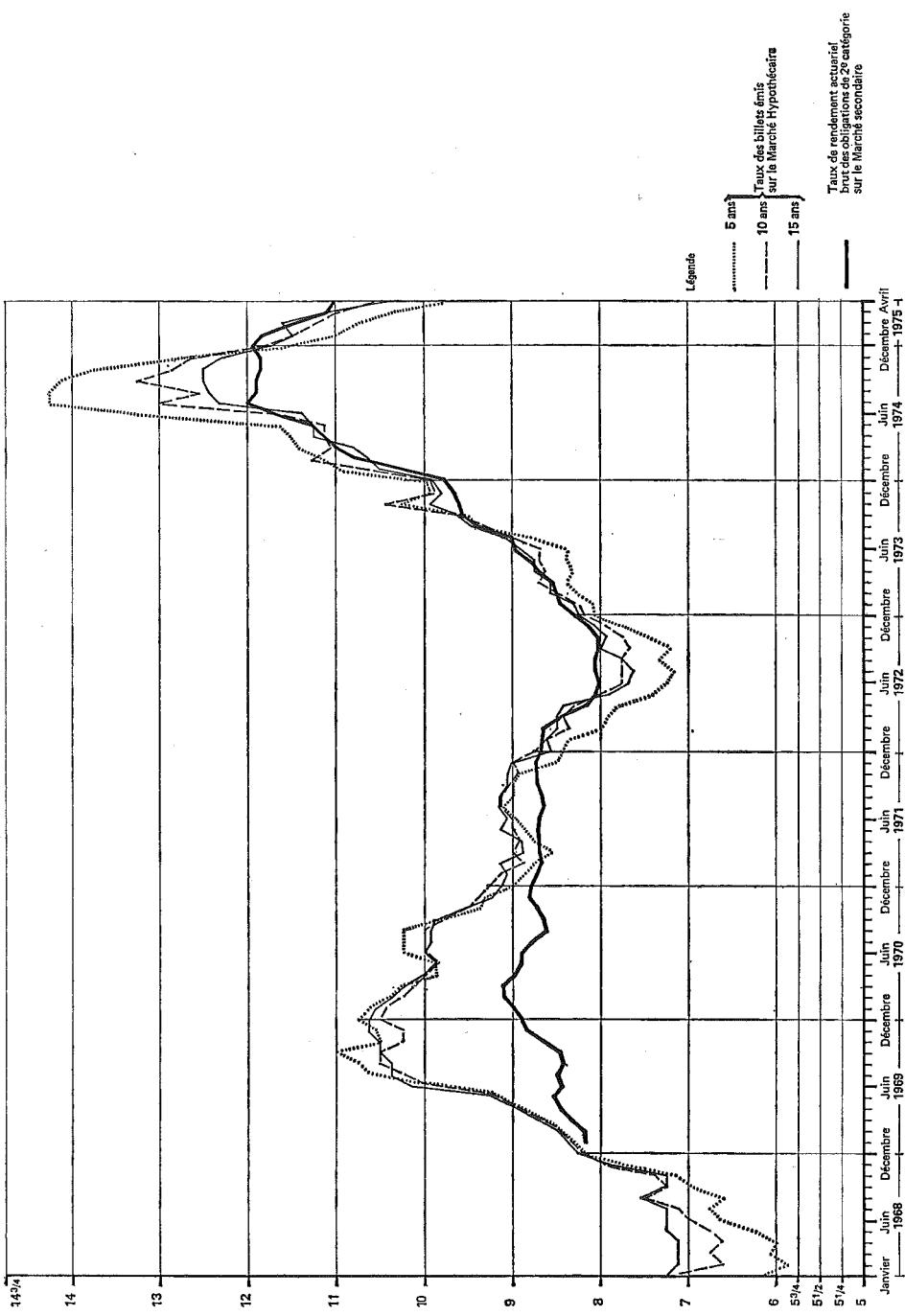
Déférence de taux %

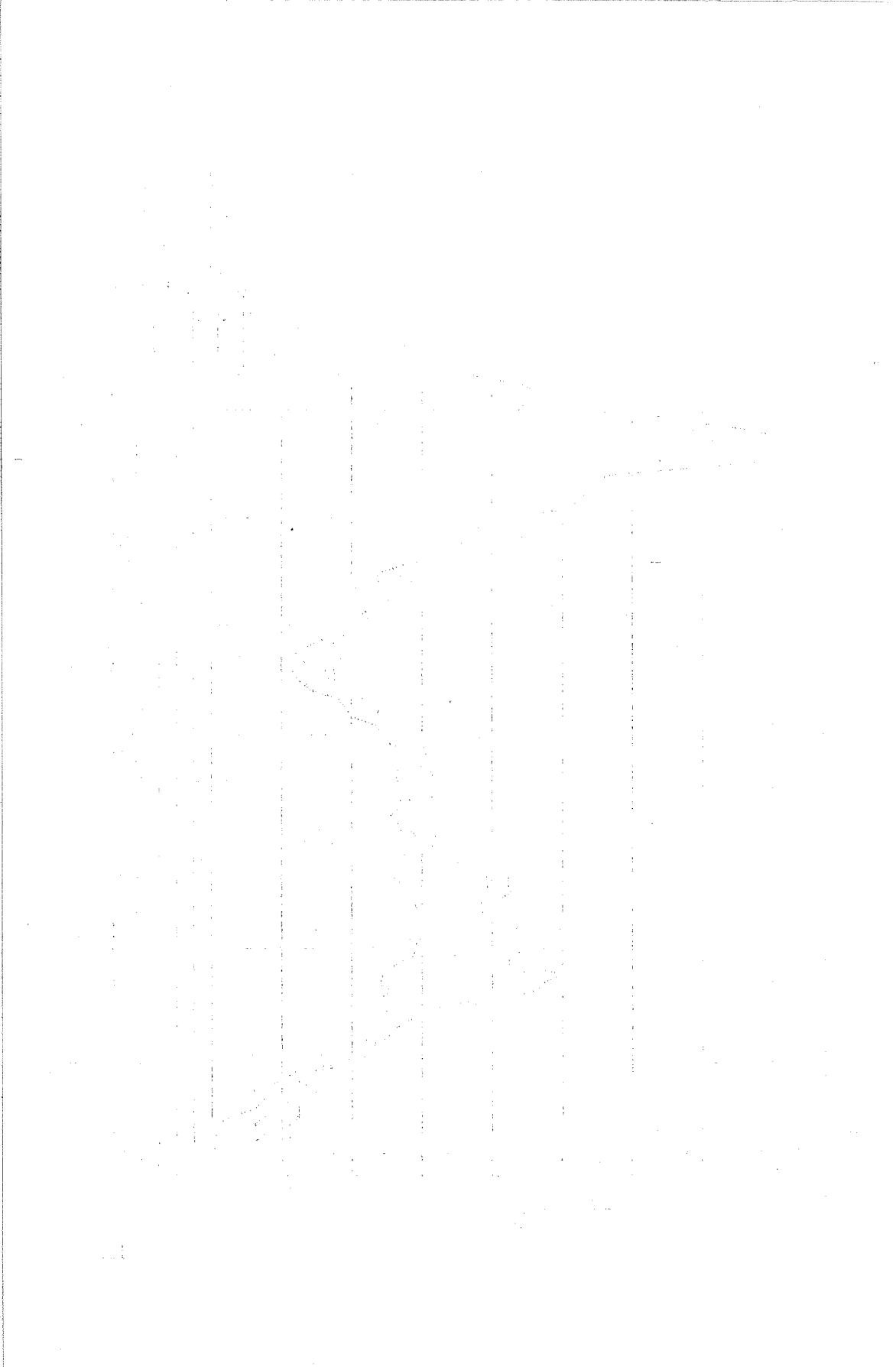


GRAPHIQUE 2

Taux % TAUX DU CRÉDIT AU LOGEMENT ET LE TAUX DE BASE BANCAIRE







ANNEXE II

ÉVOLUTION RÉCENTE DES CRÉDITS AU LOGEMENT

(Taux de croissance annuel en pourcentage.)

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Crédits nouveaux au logement :

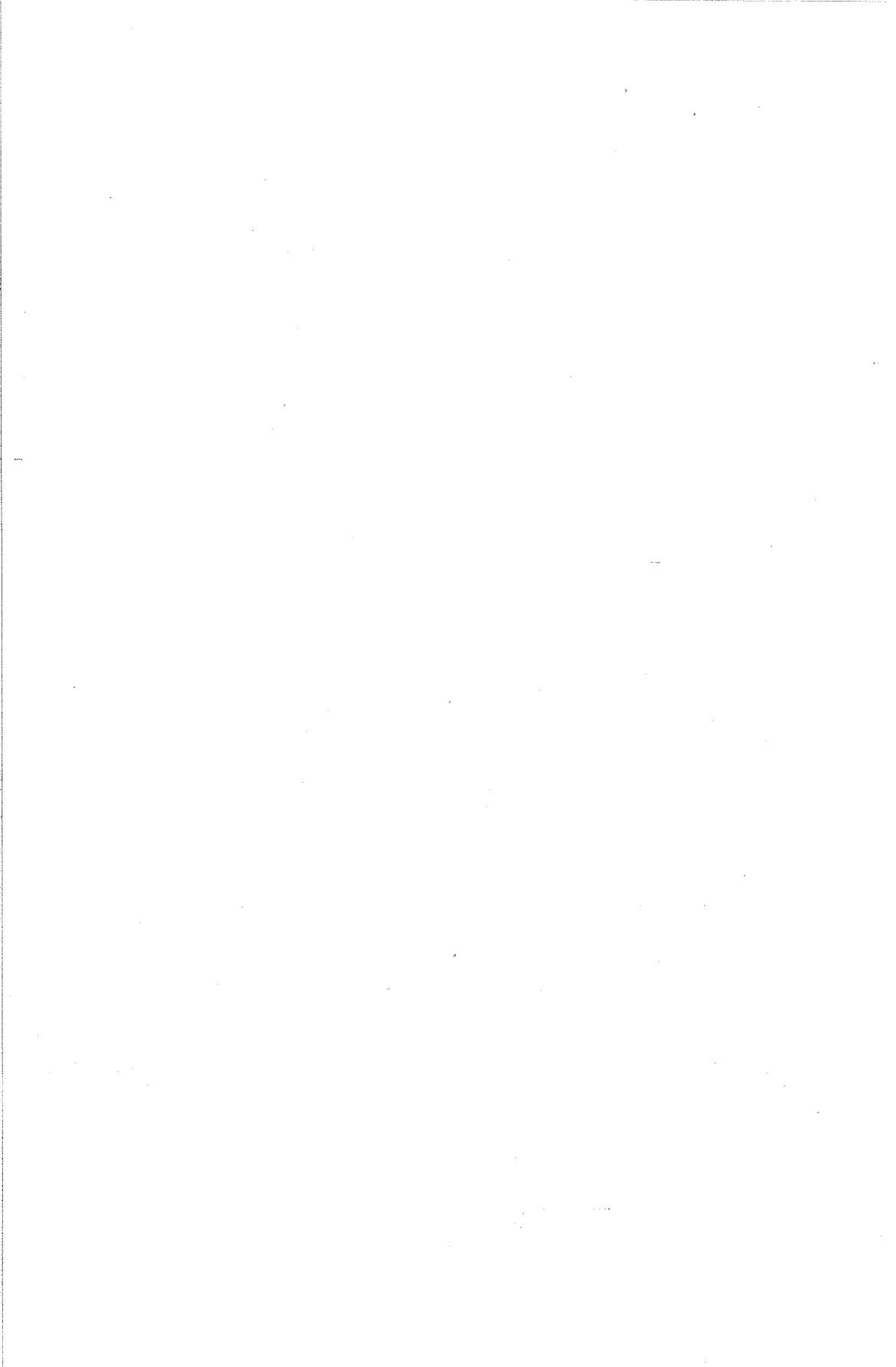
— de caractère bancaire	20	58	43	34	- 16	44	55	12	- 2
— tous crédits	18	20	34	27	0	19	34	14	0

En pourcentage	1970	1971	1972	1973	1974
Ratio					
Crédits nouveaux au logement :					
neuf destinés aux ménages	45,8	56,2	71	65,2	50
F.B.C.F. logement neuf des ménages					

(Taux de croissance annuel en pourcentage.)

	1970	1971	1972	1973	1974
Crédits bancaires au logement	18,9	26,8	35,4	26,9	10,2
Autres crédits bancaires	19,3	17,8	21	16,2	18,4
Total des crédits de caractère bancaire	19,2	19,2	23,5	18	16,7

Source : Banque de France.



ANNEXE III

HYPOTHÈSES SUR LES PRIX, LES LOYERS, LES MENSUALITÉS ET LES CHARGES DES LOGEMENTS NEUFS

Les hypothèses de prix, de loyers et de mensualités des logements neufs formulées ci-après serviront de base, dans l'annexe n° IV, aux calculs de taux d'effort compte tenu de l'incidence de la nouvelle aide personnalisée.

Avant de définir les hypothèses correspondant au nouveau système de financement et d'aide, il convient de rappeler les hypothèses qui correspondraient au maintien du système actuel, afin de rendre possibles les comparaisons.

I. — Hypothèses correspondant au système actuel.

1° Location.

Seules sont retenues les trois principales catégories : P.L.R. - H.L.M. O - I.L.M. Les P.S.R. et les I.L.N. représentent en effet une part de plus en plus faible des programmes.

Les programmes de construction sont supposés lancés en 1975 et mis en service en 1977.

Le tableau suivant explicite les hypothèses faites en matière de surface, de prix et de loyers :

	P.L.R.	H.L.M. O	I.L.M. (1)
Taille du logement	4 pièces	4 pièces	4 pièces
Surface	77 m ² (référence)	77 m ²	80 m ²
P.R.M. mai 1975 (2)	85.570	93.620	108.950
Coefficient de majoration ..	1,25	1,25	1,25
Prix final	106.960	117.000	136.200
Loyer d'équilibre mensuel en 1977 (3)	410	582	985
Loyer équivalent au F.I. 1975 (4)	350	500	845

(1) Régime I.L.M. en vigueur en mai 1975.

(2) Moyenne des zones de prix pondérée par la statistique de permis de construire des logements locatifs H.L.M. accordés en 1973.

Zone I 20 % - Zone II A : 2 % - Zone II B : 54 % - Zone III : 24 %.

(3) Le loyer d'équilibre comprend la charge financière et les frais de gestion et provisions pour grosses réparations.

Les frais de gestion et provisions pour grosses réparations ont été estimés pour la première année à 2 % du prix final, et sont supposés augmenter de 8 % par an.

En P.L.R. et H.L.M. O, le prêt C.P.H.L.M. couvre 95 % du prix de revient maximum de base après intégration des révisions de prix, soit 83 % du prix final. Le financement complémentaire (17 % du prix final) est supposé assuré par des fonds propres ou gratuits.

Le financement de l'I.L.M. est assuré par un prêt principal forfaitaire, auquel s'ajoute un prêt complémentaire des Caisses d'épargne proportionnel au prêt principal. Le solde est couvert environ par moitié par des fonds propres et un prêt bancaire (à 12 % sur quinze ans),

(4) Pour pouvoir comparer les loyers obtenus aux revenus d'aujourd'hui, il convient d'exprimer ces derniers en francs 1975. Si l'on suppose une hausse annuelle des prix de 8 %, le coefficient de passage entre 1975 et 1977 est de 1,17.

L'évolution dans le temps des « loyers d'équilibre » (1) résulte des principes suivants :

Les frais de gestion et provisions pour grosses réparations sont supposés progresser comme le niveau général des prix. On a retenu l'hypothèse de 8 % par an.

• Les charges financières sont stables dans le temps en P.L.R. et H.L.M. O, et progressives en I.L.M. (le taux d'intérêt passant dans ce dernier cas de 4,75 % sur les quinze premières années à 6 % de la 16^e à la 20^e année et de 9 % de la 21^e à la 30^e année).

2^e Accession à la propriété.

Le calcul des mensualités a été établi pour les H.L.M. accession, les prêts spéciaux immédiats du Crédit foncier (P.S.I.), et les prêts immobiliers conventionnés (P.I.C.). L'apport personnel est estimé à 20 % du prix final et le financement complémentaire est supposé obtenu à 10 % sur quinze ans (annuité constante de 13,15 %).

(1) La notion de « loyer d'équilibre » est abstraite. Dans la réalité, les loyers des programmes nouveaux sont péréqués avec ceux des anciens. Ils sont donc généralement plus bas que les loyers d'équilibre dans les premières années, plus élevés dans le long terme.

	H.L.M. A.P.	P.S.I.	P.I.C.
Taille du logement	4 pièces	4 pièces	4 pièces
Surface	80 m ²	83 m ²	83 m ²
P.R.M. mai 1975 (1)	111.460	131.450	167.600
Coefficient de majoration ..	1,25	1,25	—
Prix final	139.300	164.300	—
Mensualité totale en 1977 ..	618	917	1.188
Mensualité équivalente en F 1975	535	790	1.025

(1) Moyenne des zones de prix pondérée par la statistique des permis de construire des logements H.L.M. et primés en accession à la propriété accordés en 3 zones : zone I : 17 %, zone II A : 2 %, zone II B : 51 %, zone III : 30 %.

(2) Baisse pour la location le coefficient de passage des F 1977 aux F 1975 est à peu près égal à 1,17.

L'évolution dans le temps de la mensualité est déterminée par la progressivité des taux d'intérêt qui régit les régimes actuels des H.L.M. accession, P.S.I. et P.I.C. On rappelle à cet égard que :

- le prêt H.L.M. (montant 543 F en 1977) remboursé en vingt-cinq ans, voit son taux passer de 3,75 % (1^{re} à 5^e année), à 6 % (6^e à 10^e année) et à 9,75 % (11^e à 25^e année) ;
- le prêt P.S.I. (montant 596 F en 1977) remboursé en vingt ans, voit son taux passer de 7 % de la 1^{re} à la 10^e année (avec différé d'amortissement pendant quatre ans et demi) à 10 % de la 11^e à la 20^e année ;
- le prêt P.I.C. (montant 1.188) remboursé en vingt ans, voit son taux passer de 8,75 % (1^{re} à 5^e année) à 10 % (6^e à 10^e année) et à 12 % (11^e à 20^e année).

II. — Hypothèses correspondant au nouveau système de financement.

1^o Location.

a) Loyer d'équilibre initial.

La surface, la qualité et par conséquent le prix du nouveau logement locatif sont supposés alignés en moyenne sur ceux de l'actuel I.L.M. ce qui conduit, pour un logement de 4 pièces, aux hypothèses suivantes :

taille : 4 pièces ;
surface : 80 m² ;

prix de revient maximum mai 1975 pondéré : 108.950 ;
coefficient de majoration : 1,25 ;
prix moyen final 1977 : 136.200.

Si l'on suppose que 15 % de ce prix seront financés sur fonds propres ou gratuits, il resterait à financer sur emprunt 85 % à 136.200 = 115.770.

Dans l'hypothèse d'un taux initial d'annuité de 6,50 % pour le prêt C.D.C., on aboutit à une annuité de $115.770 \times 6,50\% = 7.525$.

Si l'on estime les frais de gestion et provisions pour grosses réparations à 2 % du prix final on est conduit à : $2\% \times 136.200 = 2.724$ F.

Le total de la charge financière et des frais de gestion et provisions est donc en 1977 de 10.249 F par an, ce qui correspond à une mensualité de 854 F.

Exprimée en F 1975, cette mensualité devient : 730 F.

Il convient d'observer que ce montant mensuel peut être considéré comme une estimation maximum du loyer réel moyen du nouveau logement locatif. Même en tenant compte du fait que la proportion de 15 % de fonds propres ou gratuits ne sera pas toujours atteinte dans la pratique. En effet, on a raisonné ici en termes de « loyer d'équilibre », alors que dans la réalité, une péréquation entre programmes neufs et anciens permettra de diminuer les loyers dans les premières années.

b) Accession à la propriété.

Deux hypothèses ont été envisagées :

Hypothèse 1.

L'hypothèse centrale, sur laquelle a reposé notamment le calcul du coût de l'aide personnalisée appliquée à la nouvelle construction, est celle d'un logement de 4 pièces dont la surface dépasse légèrement celle retenue précédemment pour le P.S.I. soit 85 m² contre 83 et dont le prix de revient se situe au voisinage du prix-plafond P.S.I. (en moyenne sur l'ensemble du pays).

On est ainsi conduit aux hypothèses suivantes :

- taille : 4 pièces ;
- surface : 85 m² ;
- P.R.M. 1975 pondéré : 133.970 ;
- coefficient de majoration : 1,25 ;
- prix moyen final (à la vente) : 167.450.

Le plan de financement adopté est le suivant :

(i) prêt principal - quotienté 55 % ;

prêt « P.I.C. » nouveau, taux actuariel 11,8 % - vingt ans.

Taux de l'annuité de départ : 10,3 % ou 9,6 % selon que l'on choisit un taux de progressivité annuelle de l'annuité de 3 ou 4 % (1). Ces annuités correspondent respectivement, pour 10.000 F empruntées, à des mensualités voisines de 85 F et de 80 F.

(ii) prêt d'épargne-logement - quotienté 15 % ;

taux : 8 % ;

durée : douze ans ;

taux d'annuité : 13,27 %.

(iii) prêt complémentaire du type 1 % ;

quotienté : 10 % ;

taux : 3 % ;

durée : dix ans ;

taux d'annuité : 11,72 %.

D'où, dans l'hypothèse d'une progressivité de l'annuité du prêt P.I.C. de 3 % :

$$(i) 10,3 \% \times 55 \% \times 167.450 = 9.500$$

$$(ii) 13,27 \% \times 15 \% \times 167.450 = 3.333$$

$$(iii) 11,72 \% \times 10 \% \times 167.450 = 1.960$$

14.793

La mensualité correspondante est de 1.232 F.

(1) Pour que ces taux d'annuité correspondent à un taux actuariel de 11,8 %, il faut que les remboursements interviennent mensuellement, la somme des mensualités étant égale à l'annuité précédente.

Mais cette mensualité ne sera versée qu'en 1977. Si on la ramène en F 1975, on obtient, en supposant un taux moyen de progression annuelle des prix de 8 % : 1.052 arrondi à 1.050 F.

Si l'on retient une progressivité de 4 % pour le prêt P.I.C., la mensualité devient voisine de 1.000 F.

Hypothèse 2.

Une autre hypothèse envisagée a été celle de logements de 4 pièces correspondant aux normes et aux prix H.L.M. accession (cf. ci-dessus).

Le plan de financement adopté est le suivant :

Le financement principal représentant 55 % du prix est constitué par un prêt de la C.D.C. de taux actuariel 11 %, remboursé en vingt-cinq ans, et à annuité progressant de 4 % par an. L'annuité de départ (supposée payée en 12 mensualités) est de 8,33 % (ce qui correspond, pour 10.000 F empruntés, à une mensualité de 69 F).

Les financements complémentaires ont les mêmes conditions et représentent les mêmes quotités que dans l'hypothèse 1.

Ce qui conduit à :

$$\begin{array}{lcl} \text{(i)} & 8,33 \times 55 \% \times 139.300 & = 6.382 \\ \text{(ii)} & 13,27 \times 15 \% \times 139.300 & = 2.776 \\ \text{(iii)} & 11,72 \times 10 \% \times 139.300 & = 1.632 \\ & \hline & \text{Total} & 10.790 \end{array}$$

Mensualité correspondante : 900 F en 1977.

Valeur en F 1975 : 771 arrondi à 770.

III. — Hypothèses relatives aux charges.

Pour rendre compte de la totalité de la dépense de logement, il convient d'ajouter aux loyers et aux mensualités les dépenses de charges.

Celles-ci n'ont pas de raison de différer entre le système actuel et le système nouveau, sauf par l'intermédiaire des différences éventuelles de surface des logements.

On a adopté les hypothèses suivantes :

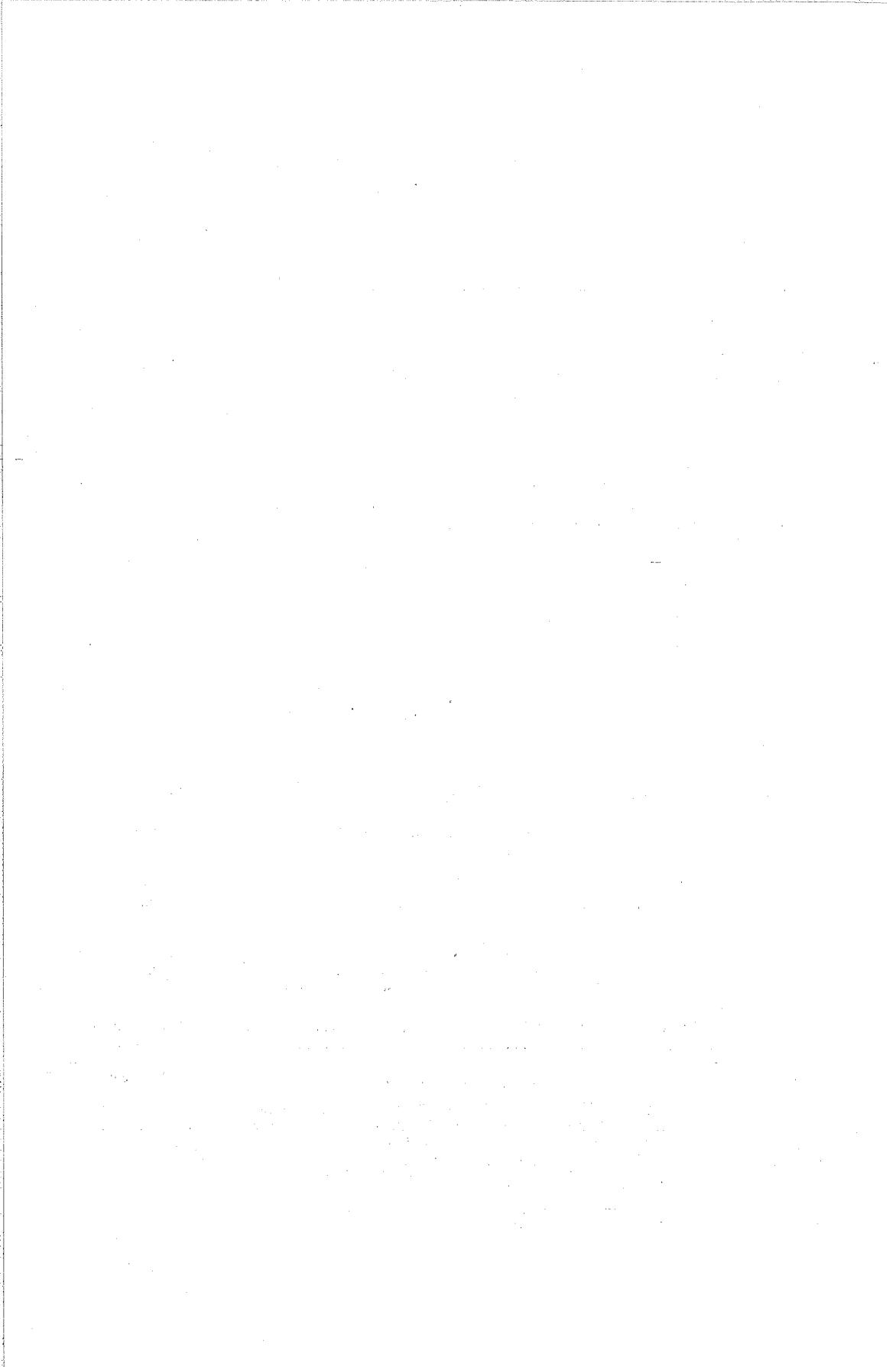
Pour le logement locatif nouveau de surface moyenne supposée égale à 80 m² pour 4 pièces, on a retenu un montant moyen de charges mensuelles de 230 F.

Pour les autres logements (accession, ou locations, système actuel) on a supposé que le montant des charges était proportionnel à la surface, ce qui, compte tenu de l'hypothèse retenue pour 80 m², conduit aux hypothèses approximatives suivantes pour les logements de 4 pièces :

— location H.L.M. O système actuel	220 F environ
— accession H.L.M. système actuel	230 F environ
— accession P.S.I. et P.I.C. système actuel ou P.I.C. système nouveau	230 F environ

La comparaison des dépenses de logement qui résultent du nouveau système avec celles correspondant au système actuel n'est significative que pour les revenus élevés. Dans les autres cas, il importe de tenir compte de l'incidence de la nouvelle aide personnalisée si l'on veut comparer l'efficacité des deux systèmes.

Tel est l'objet de l'annexe suivante.



ANNEXE IV

BARÈMES DE L'AIDE PERSONNELLE ET TAUX D'EFFORT EN RÉSULTANT

On examinera successivement le cas de la location et celui de l'accession à la propriété.

I. — Location.

A. — BAREMES DE L'AIDE PERSONNELLE

1° Rappel du barème actuel de l'allocation de logement.

Le montant de l'allocation de logement AL est calculé selon la formule suivante : $AL = K(L + C - Lo)$ où :

- L est le loyer réel pris en compte dans la limite d'un plafond P.
- C est un forfait représentatif d'une partie des charges (correspondant au chauffage) de la taille de la famille.
- Lo est un loyer dit « minimum » fonction de la taille de la famille et progressif avec le revenu.
- K un coefficient de prise en charge fonction de la taille de la famille et dégressif avec le revenu.

Ainsi :

— pour un revenu donné et une situation familiale donnée, le montant de l'allocation croît avec le loyer versé (dans la limite du plafond et compte tenu du coefficient de prise en charge),

— pour un loyer et une situation familiale donnés, le montant de l'allocation diminue lorsque le revenu augmente (par le double jeu de la dégressivité du coefficient K avec le revenu et de la progressivité du loyer minimum).

De façon plus précise, les différents paramètres se définissent de la façon suivante :

a) *Plafond de prise en compte du loyer mensuel.*

Ce plafond est variable selon la taille du ménage. Il est, pour la construction neuve (1), le suivant :

Personne seule	Ménage sans enfant	Ménage ayant 1 enfant ou personne à charge	Ménage ayant 2 enfants ou personnes à charge	Ménage ayant 3 enfants ou personnes à charge	Supplément par enfant ou personne à charge supplémentaire
335 F	390 F	420 F	450 F	505 F	55 F

b) *Calcul du loyer minimum.*

Le loyer minimum est la part minimum de ses ressources qu'un ménage doit, selon sa composition, consacrer à son logement (c'est-à-dire que le ménage ne reçoit plus d'aide si sa dépense est inférieure au loyer minimum).

Le loyer minimum se calcule selon un barème progressif en fonction du revenu imposable annuel. Celui-ci est divisé en tranches affectées, pour chacune d'entre elles, d'un coefficient de retenue. La valeur des tranches est fonction de la taille du ménage et se traduit par la prise en compte d'un certain nombre de parts. Le barème actuel du loyer minimum est le suivant :

Cas du ménage sans enfant.

Tranches de ressources annuelles imposables	0 à 2.800	2.800 à 5.600	5.600 à 11.200	Au-delà de 11.200
Coefficient de retenue de la tranche	0 %	15 %	25 %	34 %

Les tranches concernant les autres tailles de ménages se calculent en imputant aux valeurs ci-dessus un coefficient N représentatif du nombre de parts :

- 0,8 pour un isolé ;
- 1 pour le ménage sans enfant ;
- 1,4 pour 1 ménage avec 1 enfant ;
- plus 0,4 par enfant (ou personne à charge supplémentaire).

Exemple : un ménage sans enfant ayant 13.000 F de ressources annuelles imposables devra payer un loyer mensuel minimum de :

$$(2.800 \times 0) + (2.800 \times 0,15) + (5.600 \times 0,25) + (13.000 - 11.200) \times 0,34$$

12

soit 202,50.

(1) En accession à la propriété, les plafonds pris en compte sont ceux qui étaient en vigueur au moment de l'octroi du prêt.

c) *Forfait de charges.*

Ce forfait, qui est censé correspondre aux dépenses de chauffage, est de 45 F pour un isolé ou un ménage sans enfant, et majoré de 12 F par personne à charge supplémentaire (soit par exemple 69 F pour un ménage de 4 personnes).

d) *Coefficient de prise en charge.*

Ce coefficient est donné par la formule :

$$K = 0,90 - \frac{R}{60.000 N}$$

où R est le revenu imposable annuel et N le coefficient représentatif du nombre de parts défini plus haut à propos des tranches de revenu servant au calcul du loyer minimum.

Cette formule aboutit à prendre en compte entre 65 % et 90 % de la dépense.

2° **Définition du barème de la nouvelle Aide Personnalisée au Logement.**

Ce barème est conçu selon les mêmes principes que celui de l'allocation de logement et la formule de calcul reste du type :

$$AL = K (L + C - Lo),$$

mais les paramètres sont modifiés substantiellement pour renforcer l'efficacité de l'allocation. Plus précisément :

a) *Loyer plafond.*

Il doit y avoir coïncidence entre le loyer plafond de l'A.P.L. et celui imposé aux organismes constructeurs conventionnés adhérant au régime de la nouvelle aide.

Plus précisément, le loyer plafond de l'A.P.L. étant attaché à la dimension de la famille et celui imposé aux constructeurs conventionnés étant attaché à la taille du logement, c'est par l'intermédiaire d'une grille de passage entre l'un et l'autre élément que sera assurée normalement la coïncidence. Ainsi, le loyer plafond de l'A.P.L. applicable à une famille de 4 personnes coïnciderait avec le loyer plafond applicable aux 4 pièces pour les logements conventionnés.

Le loyer plafond de l'A.P.L. comme celui imposé aux organismes constructeurs doit être égal au loyer d'équilibre de la nouvelle construction locative majoré d'une marge de sécurité de l'ordre de 10 %.

Ainsi, pour les logements de 4 pièces, le loyer plafond serait égal à 800 F, le loyer d'équilibre calculé dans l'annexe précédente pour la nouvelle construction locative étant de 730 F.

Le loyer plafond serait indexé sur les différents éléments de calcul du loyer d'équilibre à savoir :

- le prix indicatif de référence ;
- l'annuité de départ du financement C.D.C. ;
- le montant des frais de gestion et des provisions pour grosses réparations, estimé en pourcentage du prix des travaux. (Ce pourcentage est appelé à croître dans le long terme, des réajustements seront donc nécessaires.)

Par ailleurs, la modulation du loyer plafond en fonction de la taille du logement serait la suivante : le loyer plafond serait majoré, pour chaque enfant, de 16,66 % du plafond applicable aux ménages sans enfant.

Ce qui conduirait dans le cas présent à une variation du plafond de 100 F par enfant à charge.

Donc :

- 600 F pour 1 ménage sans enfant ;
- 700 F pour 1 ménage ayant 1 enfant ;
- 800 F pour 1 ménage ayant 2 enfants ; etc.

b) *Calcul du loyer minimum.*

Le barème de calcul du loyer minimum serait modifié de la façon suivante pour le ménage sans enfant.

Tranches de ressources annuelles imposables	0 à 3.000	3.000 à 6.000	6.000 à 12.000	Au-delà de 12.000
Coefficient de retenue	0	15	28	40

Les tranches concernant les autres tailles de ménages se déduiraient des précédentes, dans les mêmes conditions que dans l'actuel barème de l'allocation de logement.

c) *Forfait de charges.*

Les charges seraient forfaitisées, mais dans des conditions telles que la fraction non couverte reste limitée.

On a supposé que cette forfaitisation conduirait à un montant moyen de 130 F pour 1 personne seule ou un ménage sans enfant, 165 F pour 1 enfant, 200 F pour 2 enfants, 235 F pour 3 enfants, etc.

d) *Coefficient de prise en charge.*

On aurait :

$$K = 0,95 - \frac{R}{80.000 \times N}$$

où R et N conservent la signification qu'ils ont actuellement dans l'allocation de logement.

e) *Observations sur la formule de révision du barème.*

Une révision semestrielle interviendrait selon la formule suivante :

- les tranches de loyer minimum varieraient comme le niveau général des prix ;
- le loyer plafond varierait comme les éléments de calcul du loyer d'équilibre de la construction locative. En particulier, le prix de référence serait révisé tous les semestres en fonction de la variation de l'indice du coût de la construction ;
- forfait de charges : un dispositif statistique devrait être mis en place pour pouvoir suivre l'évolution réelle du niveau des charges.

B. — COMPARAISON DES TAUX D'EFFORT DANS LE SYSTÈME ACTUEL ET LE SYSTÈME NOUVEAU

Il s'agit de comparer les taux d'effort nets d'aide personnelle dans le système H.L.M. et dans la nouvelle construction locative.

Envisageons successivement les cas de ménages ayant 2 et 4 enfants.

1° *Ménages avec 2 enfants (4 pièces).*

Supposons d'abord que les loyers pratiqués soient les loyers d'équilibre, aussi bien en H.L.M. que dans la nouvelle construction locative. Les taux d'effort nets d'aide personnelle

(allocation de logement dans le système actuel, et aide personnalisée dans le système nouveau) et charges incluses.

Revenu fiscal annuel	Revenu mensuel brut	Taux d'effort H.L.M.O. loyer 500 charges 220	Taux d'effort nouveau système loyer 730 charges 230
10.000	1.157	30,3	16,6
15.000	1.736	26	18,1
20.000	2.315	23,4	18,8
25.000	2.894	22,4	19,8
30.000	3.472	20,7	20,6
35.000	4.051	17,8	20,8
40.000	4.630	15,6	20,7

Ainsi le taux d'effort est fortement diminué dans le nouveau système pour les bas revenus. Au lieu de décroître, comme dans le système actuel, avec le revenu, le taux d'effort à tendance à croître légèrement, ce qui peut être considéré comme plus équitable.

Supposons maintenant que les loyers pratiqués se situent à un niveau inférieur (de 100 F par exemple pour un 4 pièces) au loyer d'équilibre.

Revenu mensuel brut	Taux d'effort H.L.M.O. loyer : 400 charges : 220	Taux d'effort nouveau système loyer : 630 charges : 230
1.157	25,2	15,5
1.736	22,4	17,2
2.315	20,6	18
2.894	20,1	19,2
3.472	17,9	19,8
4.051	15,3	20,1
4.630	13,4	18,6

. Le sens général des conclusions précédentes reste ici valable.

2° Ménage avec 4 enfants (5 pièces).

Au loyer d'équilibre, la comparaison donne les résultats suivants :

Revenu mensuel brut	Taux d'effort H.L.M.O. loyer : 600 charges : 270	Taux d'effort nouveau système loyer : 850 charges : 290
1.736	24,5	13,1
2.315	22,6	15
2.894	21,2	16,1
3.472	20,3	16,7
4.051	19,9	17,8
4.630	18,8	18,7
5.208	16,7	19,3
5.787	15	19,6
6.366	13,7	17,9
6.944	12,5	16,4

Ainsi, les taux d'effort sont plus bas que dans le système actuel pour les revenus modestes, et sont plus élevés pour les revenus élevés.

Le sens général de la conclusion resterait le même pour des loyers pratiqués en dessous du loyer d'équilibre.

II. — Accession.

A. — BAREMES D'AIDE PERSONNELLE

1° Rappel du barème actuel de l'allocation de logement.

Le barème est le même qu'en location pour la construction neuve.

2° Barème nouveau.

Dans un but de simplification, on a retenu un coefficient de prise en charge et un loyer minimum identiques en accession et en location. Mais il aurait été concevable d'introduire à ce niveau des différences pour traduire le fait qu'un accédant doit être en mesure de réaliser un effort plus important que le locataire.

C'est sur le forfait de charges et sur le plafond que les différences interviennent.

Trois variantes ont été étudiées :

Première variante :

la moins favorable à l'accession :

- absence de forfait de charges ;
- loyer plafond variant pour un ménage de 4 personnes de 850 F à 1.050 F en fonction de l'épargne-logement préalable.

Deuxième variante :

hypothèse moyenne :

- forfait de charges en accession égal au forfait de charges de l'allocation de logement, soit 45 F + 12 F par enfant à charge (69 F pour un ménage avec 2 enfants) ;
- loyer plafond variant entre 800 F (plafond de location) et 1.000 F en fonction de l'épargne-logement préalable.

Troisième variante :

hypothèse la plus favorable à l'accession :

- forfait de charges en accession identique à celui de la location (200 F pour 4 personnes) ;
- loyer plafond variant entre 700 F et 900 F en fonction de l'épargne-logement préalable.

Dans le bilan des coûts présenté à la fin du chapitre V du rapport, c'est la deuxième variante (hypothèse moyenne) qui a été retenue.

On peut indiquer que la première variante est moins coûteuse que l'hypothèse moyenne (la différence est de l'ordre de 500 millions de F à la dixième année). A l'inverse la troisième variante est plus onéreuse (de l'ordre de 700 millions de F à la dixième année).

B. — COMPARAISON DES TAUX D'EFFORT ENTRE LE SYSTEME ACTUEL ET LE NOUVEAU SYSTEME

On compare ci-après les taux d'effort du système actuel et du système nouveau en prenant l'exemple de la variante moyenne.

1° Ménage avec 2 enfants (4 pièces).

Comparons les taux d'effort dans le cas de l'accession à un logement de niveau de prix P.S.I. du Crédit foncier.

On rappelle (cf. les prix et les plans de financement en annexe II) que la mensualité d'accession est de 790 F dans le système actuel en prêt du Crédit Foncier et de 1.000 F dans le système nouveau en P.I.C. avec annuité progressive de 4 %.

La comparaison des taux d'effort nets d'aide personnelle (allocation de logement pour le système actuel, aide personnalisée pour le système nouveau), nets d'aides fiscales (c'est-à-dire en soustrayant l'effet des déductions fiscales), et des charges incluses, est la suivante (dans l'hypothèse de l'existence d'une épargne logement préalable pour le nouveau système (1) :

Revenu brut mensuel	Taux d'effort P.S.I. Mensualité : 790 F Charges : 230 F	Taux d'effort système nouveau Mensualité : 1.000 Charges : 230
2.315	35,3	24,5
2.894	29,9	23,5
3.472	26,1	22,2
4.051	22,2	22,2
4.630	19	21,6

Le taux d'effort est nettement plus bas dans le système nouveau pour les revenus modestes. Il est très voisin dans les deux systèmes pour les revenus moyens (4.000 F).

Pour des accédants dans de logements prix H.L.M., on rappelle que la mensualité est de 530 F dans le système actuel en H.L.M. et de 770 F dans le système nouveau avec un prêt accession. La comparaison des taux d'effort nets d'aide personnelle et fiscale, charges incluses, est la suivante :

Revenu brut mensuel	Taux d'effort H.L.M. Mensualité : 530 Charges : 230	Taux d'effort système nouveau pour un logement de prix H.L.M. Mensualité : 770 Charges : 230
2.315	24,1	22,6
2.894	22	20,8
3.472	20,5	20,4
4.051	17,4	20,5
4.630	15	18,6

(1) En l'absence d'une épargne-logement préalable, le taux d'effort serait majoré de 3,5 points pour un revenu brut de 4.000 F.

Le nouveau système est légèrement plus favorable pour les revenus modestes (et ceci sans condition d'épargne-logement préalable).

Il est au contraire un peu moins favorable pour les revenus moyens (4.051). Mais, les taux d'effort en secteur H.L.M. accession pour les revenus de 4.091 à 4.630 peuvent être considérés comme inutilement bas.

Si l'on enlève les charges, ceux-ci s'abaissent jusqu'à 11,7 % dans le premier cas et à 10 % dans le second.

Il convient d'ailleurs d'observer que la référence d'aujourd'hui est favorable pour caractériser le régime actuel. En effet, les montants de prêt H.L.M. ont subi deux majorations successives en janvier et en avril 1975. Si l'on se fondait, pour caractériser le système actuel, sur les conditions qui étaient en vigueur au début de cette année, ce dernier apparaîtrait nettement moins favorable (les taux d'effort seraient majorés d'environ deux points dans la zone de revenu considérée, ce qui atténuerait fortement l'écart entre le système actuel et le système nouveau).

2° Ménage avec 4 enfants (5 pièces).

Comparons les taux d'effort nets d'aide personnelle, charges incluses, sans tenir compte cette fois-ci des déductions fiscales, dans un logement en accession de prix P.S.I.

Revenu brut mensuel	Système actuel P.S.I. Mensualité : 940 Charges : 290	Système nouveau Mensualité : 1.190 Charges : 290
2.315	38,2	24
2.894	33,7	23,4
3.472	30,7	22,9
4.051	28,8	23,1
4.630	26,6	23,3
5.208	23,6	23,3

Ainsi, le nouveau régime est plus favorable que le système actuel jusqu'à plus de 5.000 F de revenu brut mensuel.

ANNEXE V

COUT BUDGÉTAIRE DES AIDES A LA CONSTRUCTION

Le dernier paragraphe du chapitre V compare les coûts respectifs pour le budget de l'Etat des aides actuelles à la construction et de l'Aide Personnalisée au Logement.

La présente annexe est consacrée au chiffrage des coûts des aides à la construction.

Celles-ci ont été calculées sur la base d'un programme annuel constant sur trente ans. Celui-ci correspond, en volume et en structure, au programme physique initial de la loi de finances pour 1975.

L'estimation des prêts moyens aidés dans le système actuel fut conduite sur la base d'une hypothèse de logement moyen France entière de 3,4 pièces en locatif et de 4,6 pièces en accession à la propriété. Les prêts moyens ont été déterminés par interpolation des prix moyens des logements de tailles voisines lorsque la quotité des prêts est fixée proportionnellement aux prix, et par interpolation des prêts moyens correspondants, lorsqu'il s'agit de prêts forfaitaires. Par simplification on a admis que le prêt moyen était identique respectivement pour l'H.L.M.O. et l'H.L.M. accession entre le circuit C.P.H.L.M. et le circuit Minjoz, de même pour l'I.L.M. entre le circuit C.P.H.L.M. et le circuit Crédit Foncier.

Enfin, tous les P.I.C. furent assimilés au secteur en accession à la propriété et les P.S.I. supposés répartis également entre les collectifs et les individuels.

Le taux d'actualisation retenu est de 8 % par an, équivalent à la progression supposée de l'indice général des prix. Cette hypothèse, ainsi que celle d'un volume et d'une structure stables de la construction neuve aidée sur toute la période permettent d'établir l'égalité suivante : la somme des coûts annuels actualisés du programme lancé l'année initiale (1975) est équivalente à la somme des coûts actualisés afférents à l'année finale (1995) des programmes annuels lancés entre 1975 et 1995.

Les coûts budgétaires furent établis d'abord sur la base unitaire (coût pour un prêt de 100 F, ramené au montant du prêt moyen par logement), puis pour le total en volume du programme physique 1975.

Le coût unitaire étant variable sur la durée du financement (bonifications d'abord positives, puis négatives), différentes dates de référence ont été choisies pour faire apparaître des totaux partiels cumulés : 1975, 1980, 1985, 1995, et la date finale correspondant à l'amortissement total du prêt aidé.

Le tableau I récapitule les résultats relatifs au programme locatif.

Le tableau II récapitule les résultats relatifs à l'accession à la propriété.

**

Pour calculer l'économie nette de la réforme en ce qui concerne les aides à la construction, il convient enfin de soustraire des totaux précédents la charge qui résulte pour le Trésor, dans le système locatif futur, du maintien d'une remise partielle d'intérêt.

Dans l'hypothèse où la part d'intérêt restant à la charge du constructeur serait de 4,75 % (cas de l'I.L.M. actuel) et où la remise serait de deux ans, on a estimé à environ 400 millions, en régime de croisière, la dépense budgétaire correspondante. Ce montant doit être soustrait des économies réalisées sur le secteur locatif.

TABLEAU I

**Coût budgétaire du programme physique « 1975 » de logements locatifs
dans le système de financement actuel**
(coût cumulé à différentes dates de référence).

	P.L.R.	H.L.M.O.	H.L.M. loc. E.B.	I.L.M. C.P. H.L.M.	I.L.M. C.F.F.	Total
Nombre de logements (n)	11.000	106.000	5.000	8.000	16.000	146.000
Prêt moyen (F) :	81.700	89.500	89.500	57.300	57.300	
Coût unitaire arrondi (F) :						
1975	24.200	17.400	—	—	—	
1980	52.500	41.100	10.500	4.300	6.600	
1985	52.500	41.100	15.400	6.800	12.200	
1995	52.500	41.100	21.000	9.100	16.800	
coût final (1)	50.900	38.900	22.800	9.100	16.700	
Coût global (millions de F) :						
1975	266,2	1.844,4	—	—	—	2.110,6
1980	577,5	4.356,6	52,5	34,4	105,6	5.126,6
1985	577,5	4.356,6	77	54,4	195,2	5.260,7
1995	577,5	4.356,6	105	72,8	268,8	5.380,7
Coût final (1)	559,9	4.123,4	114	72,8	267,2	5.137,3

(1) Correspondant à l'amortissement total du prêt aidé.

TABLEAU II

**Coût budgétaire du programme physique « 1975 » de logements en accession
dans le système de financement actuel**

(coût cumulé à différentes dates de référence).

	H.L.M. A.P.	H.L.M. A.P. E.B.	P.S.I.	P.I.C.	Total
Nombre de logements ..	61.600	30.000	74.800	43.000	209.400
Prêt moyen (F)	115.300	115.300	112.700	49.500	
Coût unitaire (F) :					
1975	—	—	—	—	
1980	8.000	14.400	6.200	2.400	
1985	13.000	25.800	10.700	3.700	
1995	11.600	31.800	8.500	2.400	
coût final (1)	10.700	33.300	8.500	2.400	
Coût global (millions de F) :					
1975	—	—	—	—	
1980	492,8	432	463,8	103,2	1.491,8
1985	800,8	774	800,4	159,1	2.534,3
1995	714,6	954	635,8	103,2	2.407,6
Coût final (1)	659,1	999	635,8	103,2	2.397,1
(1) Correspondant à l'amortissement total du prêt aidé.					

ANNEXE VI

ÉVALUATION DU COUT DE L'AIDE PERSONNALISÉE AU LOGEMENT (A.P.L.)

Pour examiner le réalisme de la substitution d'un système d'aide personnalisée au logement (A.P.L.) au système actuel aide à la pierre — allocation de logement —, il convient d'évaluer séparément le coût de chacun de ces systèmes non seulement pour la première année de mise en œuvre de cette réforme, mais aussi à plus long terme. L'objet de cette annexe est d'expliciter les hypothèses de calcul et les résultats obtenus pour l'évaluation du coût de l'A.P.L., d'une part, de l'allocation de logement, d'autre part. Pour faire un bilan financier comparatif complet il faut évidemment tenir compte du coût des aides à la pierre qui fait par ailleurs l'objet de l'annexe V.

Les évaluations présentées ci-dessous ne concernent que les coûts des aides à la personne pour les logements neufs (achevés après la mise en œuvre de la réforme) éligibles à l'aide de l'Etat. Elles n'indiquent pas ce que pourrait être le coût d'une éventuelle extension de l'A.P.L. aux logements améliorés (1). Cependant on trouvera ci-après une estimation de ce qu'aurait coûté en 1975 une généralisation immédiate de l'A.P.L. à l'ensemble du parc de logements en location ou en accession à la propriété à cette date.

I. — Hypothèses de calcul et remarques sur la fiabilité des résultats.

L'appréciation correcte du coût d'une aide personnalisée et de son évolution dans le temps dépend essentiellement de deux facteurs :

1° Le nombre de ménages entrant dans le champ de l'aide.

Le coût d'une aide personnalisée (comme celui d'une aide à la pierre) est directement proportionnel au nombre de logements qui seront effectivement aidés par l'Etat. Ce nombre résulte lui-même d'une étude précise des besoins de construction d'ici à l'an 2000 qui

(1) Au demeurant une certaine substituabilité existant entre la construction et l'amélioration de l'habitat, une partie des coûts de l'A.P.L. sur les logements améliorés peut être imputée sur les coûts calculés sur le programme neuf.

dépasse le cadre de la Commission. Aussi a-t-on admis que, dans le cas où l'on maintiendrait le système actuel de financement de la construction, le volume et la structure du nombre de logements aidés seraient, année par année (1), ceux qui prévalent actuellement. Plus concrètement on a retenu une structure par secteur de financement qui est celle du nombre de logements inscrits au budget 1975, soit en milliers :

	Location		Accession
H.L.M.O.	106	H.L.M.	61
P.S.R./P.L.R.	11	H.L.M. Minjoz	30
H.L.M. Minjoz	5	P.S.I.	75
I.L.M., I.L.N.	24	P.I.C.	43
	<hr/> 146		<hr/> 209

Pour pouvoir comparer valablement les coûts des deux systèmes, il convient donc de supposer que le nombre de logements éligibles dans le système A.P.L. serait aussi chaque année de 146.000 en location et de 209.000 en accession.

2° Hypothèses économiques sous-jacentes au calcul du coût.

a) Le calcul du coût en 1975 d'une extension à l'ensemble du parc de logements du barème A.P.L. a été évalué à partir d'un modèle de simulation mis au point par l'I.N.S.E.E. Ce modèle travaille sur un échantillon représentatif de l'ensemble des locataires et accédants à la propriété dont il enregistre les conditions détaillées de logement telles qu'elles interviennent dans le calcul effectif d'une aide personnalisée. Par exemple les loyers et mensualités moyens sont ceux qui ont été relevés à l'enquête nationale sur le logement de 1973, actualisés en 1975 (310 F par mois en moyenne pour une H.L.M. locative de 4 pièces).

L'estimation du coût en 1975 d'une extension du barème de l'A.P.L. ne nécessite pas d'hypothèse sur l'évolution future des conditions de logement. La fiabilité des résultats obtenus se trouve par ailleurs renforcée par le fait que le modèle de l'I.N.S.E.E., déjà utilisé à l'occasion de la réforme du barème de l'allocation de logement actuelle, donne des résultats très compatibles avec ce que l'on peut constater ultérieurement.

b) Le calcul du coût sur dix, vingt ou trente ans de l'application d'un barème d'aide personnalisée doit résoudre trois types de difficultés.

b1) expliciter les caractéristiques de l'évolution à long terme des revenus des ménages, de leurs dépenses de logement et des barèmes A.P.L. et A.L.

On a admis que la progression des coûts d'acquisition des logements serait identique à celle de l'indice général des prix et égale à 8 % par an. Une hypothèse supplémentaire de stabilité dans le temps des conditions de financement (quotient des prêts, durée, taux d'intérêt) permet de supposer que les loyers et les mensualités de remboursement des accédants de logements d'une génération donnée sont de 8 % supérieurs à ceux, l'année précédente, des logements plus anciens d'une année. L'évolution dans le temps des loyers des logements d'une génération donnée résulte de l'évolution des remboursements des prêts contractés qui sont explicités dans l'annexe III. Ils dépendent également de l'évolution des frais de gestion, qui a été supposée égale à 8 % par an. De façon synthétique, on constate que la progression

(1) On a admis que le nombre de logements aidés resterait constant dans le temps pour simplifier les raisonnements et ne pas greffer un problème de choix du nombre de logements à construire sur la question déjà difficile de la réforme de leur financement.

sur vingt ans du loyer d'équilibre des logements locatifs est actuellement en moyenne de 4,6 % par an (en francs courants) contre 4,3 % si les mensualités de remboursement des prêts locatifs futurs progressaient au rythme de 3 % par an (1). Cette progression est de 3,5 % en moyenne annuelle sur les dix premières années pour les prêts d'Etat actuellement destinés à l'accession à la propriété.

Cette hypothèse de glissement annuel de 8 % de l'ensemble du prix conduit naturellement à faire une hypothèse d'actualisation parallèle des barèmes de l'A.P.L. et de l'A.L. de façon à ce qu'à revenu réel et taux d'effort donnés, l'aide de l'Etat reste stable dans le temps. On a donc supposé que les paramètres du loyer minimum, du forfait de charges éventuel et du plafond en location (2) seraient révisés de 8 % par an.

L'évolution à moyen terme du coût d'un système d'aide personnalisée dépend évidemment très directement des hypothèses retenues sur l'augmentation des revenus des bénéficiaires potentiels de cette aide, ou plutôt sur l'évolution de leur pouvoir d'achat : plus ce dernier augmente, plus l'aide de l'Etat diminue. Dans le barème A.P.L. dont la dégressivité de l'aide avec le revenu est plus accentuée que dans le barème A.L., cet effet est particulièrement fort. Les résultats qui sont donnés ci-dessous ont été établis dans l'hypothèse d'une progression annuelle des revenus nominaux de 10,5 % par an. La progression du pouvoir d'achat de 2,31 % par an qui en résulte correspond à la fourchette basse de l'augmentation actuellement envisagée pour le VII^e Plan. On pourrait considérer que cette hypothèse est exagérément pessimiste dans la mesure où la progression des revenus des ménages actuellement les plus démunis (parmi lesquels doivent se recruter en bonne partie les titulaires de l'A.P.L.) devrait être supérieure à celle de la moyenne. Toutefois un des objectifs de l'A.P.L. est d'accroître la solvabilité des plus pauvres pour les logements neufs aidés et donc leur part relative dans ces logements, ce qui doit freiner la progression des revenus des occupants de logements neufs aidés. Il paraît toutefois difficile d'admettre qu'à long terme le pouvoir d'achat des occupants des logements aidés par l'Etat ne progressera pas (3) : par exemple sur un total dans vingt ans d'environ 7 millions de locataires, on ne trouvera pas de logements aidés (H.L.M. actuelles + logements neufs aidés) dont le niveau de revenu soit d'environ 60 % de celui du reste des ménages. Ou bien il faudra admettre une certaine progression des revenus des occupants de ces logements, ou bien restreindre la construction aidée. Dans un cas comme dans l'autre les dépenses d'A.P.L. en seraient réduites d'autant. En résumé on peut donc considérer qu'une hypothèse de progression de 10,5 % par an du revenu des ménages occupant des logements aidés par l'Etat est une hypothèse « moyenne ».

b2) Définir les conditions précises d'occupation du parc aidé par l'Etat et leur évolution dans le temps.

Une réforme aussi substantielle du financement du logement entraînera des ajustements importants de l'offre et de la demande de logements qu'il est impossible de prévoir précisément surtout sur une longue période. Il y a donc quelque arbitraire à admettre comme nous l'avons fait que la clientèle des logements neufs éligibles serait initialement la même (en revenu, taille et conditions d'occupation) que la clientèle actuelle de logements aidés

(1) Ce résultat apparemment paradoxal s'explique par les différences de poids relatif dans les deux systèmes des frais de gestion et d'entretien.

(2) Conformément au principe actuel, on a admis que les plafonds de mensualités de remboursement retenus pour des logements d'une génération donnée ne seraient pas révisés avec l'accroissement du prix. Cette solution ne doit pas poser de problème particulier tant que la progressivité des remboursements dans le système à mettre en place ne sera pas supérieure à celle qui existe en fait actuellement.

(3) Depuis 1969, les plafonds de revenus pour accéder à des logements aidés sont indexés sur l'indice du coût de la construction. Ces plafonds ont quelque mal à être respectés.

par l'Etat. On a admis de plus que la composition socio-démographique des occupants de logements neufs ne se modifierait pas au cours du temps (1).

Enfin on a supposé que la taille moyenne des logements n'évoluerait pas tout au long de la période 1975/1995 (2) et serait en nombre de pièces celle constatée ces dernières années pour les logements récemment construits : 3,4 pièces en location, 4,6 en accession à la propriété.

b3) *Travailler sur des hypothèses réalistes de prix des logements (loyers, remboursements).*

— Les loyers : tous les calculs ont été effectués sur des loyers d'équilibre qui sont très abstraits : dans la pratique les loyers des nouveaux programmes sont péréqués avec ceux des anciens. On a admis l'équivalence à long terme (3) des deux méthodes de calcul des coûts suivants : loyers péréqués et progression relativement forte des loyers, loyers d'équilibre et progression financière d'un loyer d'équilibre. En cas d'extension du barème A.P.L. au parc H.L.M. existant il se produirait probablement une péréquation non seulement à l'intérieur du parc neuf mais aussi entre le parc H.L.M. existant et le parc neuf aidé : dans ce cas il conviendrait de remonter le coût de l'extension de l'A.P.L. au parc H.L.M. et de diminuer d'un montant équivalent le coût sur le parc neuf.

— Les remboursements : les calculs ont été effectués dans l'hypothèse où le taux d'apport personnel des accédants aidés serait de 20 %. Si actuellement le taux d'apport personnel en H.L.M. est effectivement de l'ordre de 20 %, il approche 35 % dans le secteur du Crédit foncier. Si les taux d'apport moyens futurs se maintenaient à leur niveau actuel, il conviendrait de diminuer notablement le coût de l'A.P.L. en accession (4).

**

Méthode de calcul du coût de l'A.P.L. et de l'A.L. sur longue période.

Pour faciliter la comparaison des coûts sur longue période et des coûts actuels de l'aide aussi bien que pour la ramener en F 1975, on a actualisé en 1975 les coûts budgétaires d'un programme lancé en 1975 avec un taux de 8 %. Compte tenu de l'hypothèse rappelée ci-dessus de la constance du volume de la construction, le coût total actualisé d'un programme lancé en 1975 est égal au coût ramené en F 1975 de l'ensemble des

-
- (1) Si la diminution de la fécondité constatée récemment devait se maintenir, la proportion de grandes familles devrait décroître notablement par rapport à 1975. Les barèmes A.P.L. et A.L. étant relativement favorables aux familles, les résultats obtenus sont, toutes choses égales d'ailleurs, surestimés. Par ailleurs, pour une génération de logements neufs donnée, le nombre de personnes des ménages occupants commence à croître légèrement pendant un peu moins de dix ans pour diminuer ensuite plus rapidement. Cet effet de génération est en moyenne négligeable sur une période de vingt ans.
 - (2) En réalité il est possible que la taille moyenne des logements continue à s'accroître malgré la diminution accentuée de la taille des ménages. On notera cependant que l'on a admis une progression de la qualité des logements neufs de 14 % en 1975. Ceci compense approximativement cela.
 - (3) Mais pas à court terme : il est évident qu'un calcul de coût sur un loyer d'équilibre d'un logement achevé tout récemment donne un résultat supérieur à celui que l'on obtiendrait sur un loyer péréqué.
 - (4) La diminution serait plus faible pour l'A.L. car les plafonds de mensualités de remboursement sont assez nettement plus faibles que dans le cas de l'A.P.L.

programmes lancés, non totalement amortis financièrement, lorsque le système fonctionnera en régime permanent (1).

Le calcul des coûts a été effectué en deux temps : dans le premier les coûts de chaque barème ont été évalués pour 1975 par l'intermédiaire du modèle de simulation de l'I.N.S.E.E. en retenant comme dépenses moyennes (2) de logement celles qui résultent des hypothèses de financement discutées ci-dessus ; dans le second on a défini une évolution nominale (ou réelle selon les cas) de l'A.P.L. et de l'A.L. par utilisation des élasticités de la dépense (3) par rapport aux variations des loyers et des revenus. Il suffit ensuite d'actualiser au taux de 8 % les résultats obtenus année par année pour en déduire le coût à l'année T (exprimée en F 1975) d'un système mis en place T années auparavant.

Il résulte de cette présentation des résultats que, pour des évaluations à long terme, la méthode de calcul est assez incertaine tandis que les hypothèses économiques d'ensemble sont partiellement arbitraires. La discussion semble cependant montrer qu'il n'y a pas de raison de considérer a priori que les évaluations données ci-dessus soient sous-estimées.

II. — Résultats.

Comme indiqué ci-dessus les résultats sont exprimés en millions de F 1975. On appelle « bouclage » la généralisation à tous les ménages d'une aide à la personne actuellement limitée aux familles et aux ressortissants du Fonds national d'aide au logement.

Le coût du bouclage effectué dans le cadre du barème de l'allocation de logement actuelle est indiqué entre parenthèses.

Dans chaque case du tableau le premier chiffre donne l'estimation du coût actuel de l'A.L. (exercice 1975/1976), le second le coût du barème A.P.L. considéré, le troisième la différence des deux coûts.

Les résultats sont arrondis à la centaine de millions (sauf pour le coût sur le parc existant ou sur la première année de fonctionnement du barème A.P.L. sur les logements neufs où l'incertitude est plus réduite). L'erreur potentielle est cependant nettement plus importante que ce que la précision des chiffres ne le laisse supposer.

-
- (1) En termes plus techniques on peut démontrer la propriété suivante : en régime permanent de construction, dans l'hypothèse où des cohortes successives de nouveaux entrants dans ces logements neufs ont ultérieurement la même histoire socio-économique, si, de plus, taux d'inflation et taux d'actualisation sont les mêmes et si enfin le barème d'aide personnelle est actualisé chaque année parallèlement à l'inflation, alors la somme actualisée sur T années du coût futur de l'aide attribuée aux occupants des logements construits la première année est égale à l'actualisation en F de la première année de la somme des coûts, en F nominaux de l'année T, de toutes les aides accordées aux occupants de logements construits de l'année 1 à l'année T.
 - (2) A ces dépenses moyennes ont été associées des dispersions identiques à celles constatées actuellement.
 - (3) Ces élasticités ont été aussi calculée par le modèle précité pour différents niveaux des loyers et des revenus et dans chacun des deux barèmes A.P.L. et A.L.

1° Logements éligibles aux A.P.L.

	Coût					
	Première année		Sur 10 ans		Sur 20 ans	
Location (1)	235	405	1.400	2.900	1.300	3.300
— (2)	640		4.300		4.600	
Accession (1)	190		1.000		900	
— (2)	680	490	4.100	3.100	4.700	3.800
Total	425	895	2.400	6.000	2.200	7.100
	1.320		8.400		9.300	

(1) Bouclage non compris } Pour les logements neufs, le coût du bouclage est d'en-
 (2) Bouclage compris }viron 7 % du coût de l'aide, bouclage non compris.

N.B. — a) Le coût de l'A.P.L. indiqué pour l'accession à la propriété est celui du barème I comportant un forfait de charges identique, à taille de ménages donné, à celui actuellement retenu pour l'allocation de logement et un plafond pour le ménage ayant deux enfants à charge de 800 à 1.000 F/mois selon l'importance de son épargne-logement.

On a aussi étudié le cas d'un barème II ne comportant pas de forfait de charges mais avec un plafond 850/1.050 et d'un barème III ayant un forfait de charges identique à celui des logements locatifs et un plafond 700/900.

Coût comparé en A.P.L. et divers barèmes en accession à la propriété.

Barème	Première année	Sur 10 ans	Sur 20 ans
I	680	4.100	4.700
II	630	3.600	3.900
III	740	4.800	5.800

b) Au-delà d'une période de vingt ans les estimations de coût deviennent très aléatoires. On peut toutefois admettre qu'en location le coût de l'A.P.L. serait de l'ordre de celui constaté au bout de vingt ans et qu'en accession il descendrait vers 3.500 millions (barème I), 2.800 millions (barème II), 4.000 millions (barème III). Les surcoûts du barème A.P.L. par rapport au barème A.L. seraient alors respectivement de l'ordre de 2.900, 2.200 et 3.400 millions.

2° Extension de l'A.P.L. au parc existant dans diverses hypothèses de barème (coût pour la première année de l'extension).

a) Parc H.L.M.

Barème A	Sans bouclage	Bouclage	Total
Avec loyers actuels	1.930 3.070	1.140 200	(100) 200
Avec loyers majorés de 30 %	1.930 4.180	2.250 280	(100) 280

b) Parc locatif autre que H.L.M.

	Sans bouclage	Bouclage	Total
Barème A	2.740 4.690	1.950 610	(330) 610
Barème B	2.740 2.980	240 340	(330) 340

Barème A : même barème que celui utilisé dans le parc neuf sauf le forfait de charges qui est remplacé par les charges réellement payées par les locataires (celles-ci ont été estimées par exemple à 160 F/mois pour un ménage ayant deux enfants habitant une H.L.M., à 130 F/mois pour les locataires des autres logements locatifs ayant le même nombre d'enfants à charge et susceptibles de bénéficier de l'A.P.L.).

Barème B : même barème que celui utilisé pour l'A.P.L. sauf :

- Le forfait de charges qui serait celui en vigueur pour l'allocation de logement au 1-7-1975 (45 F/mois pour les jeunes ménages ou personnes seules plus 12 F/mois par personne à charge).
- Le plafond de loyer qui serait comme dans le barème actuel de 390 F/mois pour un jeune ménage et serait augmenté comme dans l'A.P.L. de 16,66 % par enfant à charge (il serait donc par exemple de 520 F/mois pour les ménages ayant deux enfants à charge au lieu de 450 F actuellement).

c) Parc en accession à la propriété

Sans bouclage	Avec bouclage	Total
1.610 1.730	120 70	(70) 70

Le barème utilisé pour l'accession à la propriété est le barème actuel de l'allocation de logement dont on a modifié le loyer minimum pour le faire coïncider avec celui de l'A.P.L.

COMMISSION D'ÉTUDE POUR LA RÉFORME DU FINANCEMENT DU LOGEMENT

Liste des personnalités entendues.

MM. ALPHANDERY	Président de la Banque de la construction et des travaux publics.
BALARESQUE	Directeur des assurances au Ministère de l'Economie et des Finances.
BARDIN	Délégué général de l'U.N.I.L.
BOISSIER	Président de la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs.
CERF	Directeur général du G.E.F.I.C.
CHAIGNEAU	Secrétaire général du Groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre.
DELMAS	Conseiller général, maire de Montpellier.
DRIGNY	Secrétaire général de la mairie de Talant, responsable du secteur « logement » à la Confédération syndicale des locataires.
DRONNEAU	Président de la Fédération nationale de l'habitat rural.
GOETZE	Gouverneur du Crédit foncier de France.
HENRY	Président-directeur général du Comptoir des entrepreneurs.
DE LA GENIÈRE....	Sous-gouverneur de la Banque de France.
LAIR	Vice-président, directeur général de la S.A.C.I.
LAMIGEON	Président de la Fédération nationale du bâtiment, accompagné de M. VIBERT, délégué général.
LEBEL	Administrateur de l'U.N.A.F.
LEDOUX	Président de la B.N.P.
LEMIALE	Président de la Chambre syndicale des agents immobiliers, administrateurs de biens, syndics de copropriété de Paris et de l'Île-de-France.
LEROY	Directeur général de la Maison familiale de Cambrai.
LION	Délégué général de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'H.L.M.
MASSU	Président de la Confédération nationale du logement.
MAYET	Directeur de l'Aménagement foncier et de l'urbanisme.
MAYOUX	Inspecteur des finances.
MÉRIC	Directeur de la Sécurité sociale.
NORA	Inspecteur général des finances.
PAGEZY	Président de la Compagnie d'assurances La Paternelle.
PAIRA	Président de la Fédération nationale des S.E.M.
PÉROUSE	Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, accompagné de MM. LEROY, directeur à la Caisse des dépôts, et MERCIER, président - directeur général de la S.E.D.E.S.
PICHARD	Délégué général de l'Union nationale des Caisses d'épargne de France.
PLESCOFF	Président des Assurances générales de France.
RIPERT	Commissaire général du Plan d'équipement et de la Productivité.
THOREL	Président de la Confédération générale du logement.

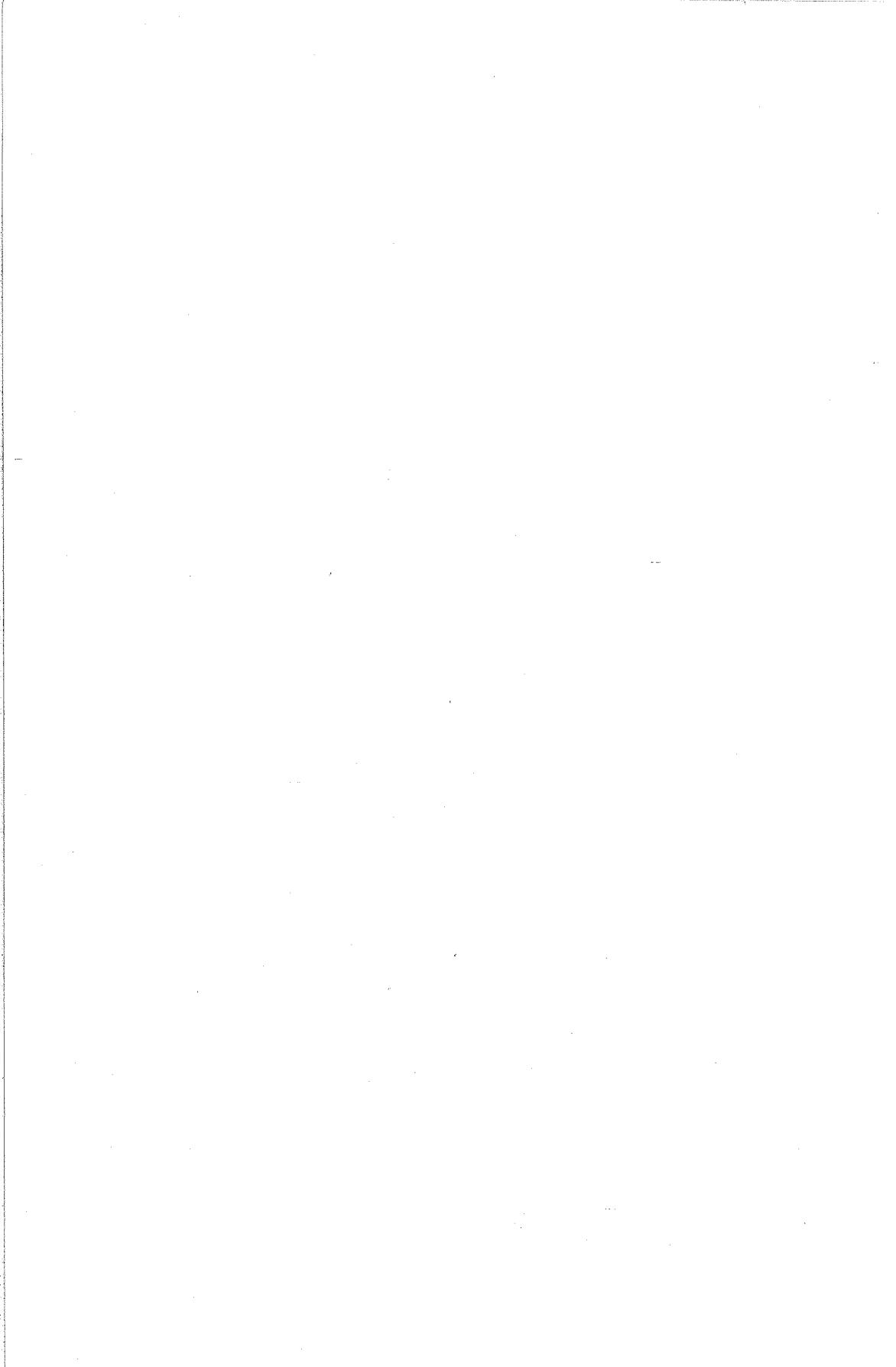


TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Composition de la Commission	3
Introduction	7
Chapitre I. — La mutation des besoins	9
A. D'une économie de la production	10
B. ... A une économie de la qualité	12
C. Les contraintes de l'économie	17
Chapitre II. — Le grippage des mécanismes	19
A. Une insuffisante efficacité sociale du système d'aide	21
B. Une gestion trop centralisée d'un dispositif complexe	28
C. La ségrégation des hommes	30
D. Un financement privé coûteux et irrégulier	31
Chapitre III. — Les voies de la réforme	35
A. L'amélioration du système actuel	36
B. Vers l'aide personnelle unique	39
Chapitre IV. — Le système de financement	45
A. Les objectifs	45
B. Le régime général de financement: les nouveaux prêts immobiliers conventionnés (P.I.C.)	48
C. L'aménagement du régime des plans d'épargne-logement	54
D. Le régime particulier de financement de la location à vocation sociale	59
E. Les institutions financières	62
	165

	Pages
Chapitre V. — Le système d'aide	67
A. L'aide à la location	68
B. L'aide à l'acquisition à la propriété	78
C. Le financement et la gestion de l'aide personnalisée	81
D. Le bilan de la réforme pour les finances publiques	83
Chapitre VI. — L'organisation des responsabilités	89
A. Des maîtres d'ouvrage mieux armés pour la construction et la gestion	89
B. Des pouvoirs locaux responsables de l'habitat dans son environnement	97
C. L'Etat, pilote de la politique de l'habitat	102
Chapitre VII. — Les actions complémentaires	107
A. Les secteurs de l'habitat relevant d'une aide particulière ..	108
1. L'habitat ancien inconfortable	108
2. L'habitat rural	111
3. L'habitat des immigrés	115
B. La contribution de 1 % des employeurs	117
C. Les aides fiscales	122
<i>Conclusion</i>	127
 ANNEXES	
I. — Coûts du crédit au logement	131
II. — Evolution récente des crédits au logement	137
III. — Hypothèses sur les prix, les loyers, les mensualités et les charges des logements neufs	139
IV. — Barèmes de l'aide personnelle et le taux d'effort en résultant	145
V. — Coûts budgétaires des aides à la construction	153
VI. — Coût de l'aide personnalisée au logement	156
<i>Personnalités entendues par la Commission</i>	163





LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

Extrait du catalogue

Collection Notes et Etudes documentaires :

- L'intégration économique et sociale des édifices anciens.
3590 (1969) - 7 F.
- Les ensembles historiques dans la reconquête urbaine.
3669-3670 (1970) - 7 F.
- Les équipements financiers de la régionalisation en Europe.
4088-4090 (1974) - 14 F.
- Les équipements intégrés.
4091 (1974) - 7 F.
- Architecture scolaire et aménagement de l'espace.
4147 à 4150 (1974) - 17,50 F.
- L'aménagement de la région Fos - Etang-de-Berre.
4164-4166 (1975) - 17,50 F.

L'abonnement (60 titres par an : 280 F.)

Collection Travaux et Recherches de Prospective :

- Une image de la France en l'an 2000 - Scénario de l'inacceptable.
Vol. 20, 176 p. (1971) - 25 F.
- Survol de la France.
Vol. 29, 124 p. (1972) - 25 F.
- Documents, méthodes de travail : une image de la France en l'an 2000.
Vol. 30, 336 p. (1972) - 25 F.
- Survol de l'Europe.
Vol. 37, 112 p. (1973) - 20 F.
- Approches de la réalité urbaine.
Vol. 38, 80 p. (1973) - 22 F.
- Scénarios pour les villes moyennes.
Vol. 48, 204 p. (1974) - 45 F.

Collection Environnement :

- Protection et aménagement des espaces verts.
Vol. 11, 230 p. (1973) - 25 F.
- Orientation et mise en œuvre de la politique de l'eau en France.
Vol. 13, 132 p. (1973) - 15 F.
- La pollution de l'eau en France.
Vol. 23, 112 p. (1974) - 30 F.
- Guide administratif de la pêche fluviale.
Vol. 26, 256 p. (1974) - 30 F.
- La lutte contre le gaspillage (Rapport Gruson).
Vol. 30, 100 p. (1974) - 20 F.
- Environnement et cadre de vie - Dossier statistique (Tome 1).
Vol. 31, 348 p. (1974) - 110 F.
- Environnement et cadre de vie - Dossier statistique (Tome 2).
Vol. 32, 280 p. (1975) - 60 F.
- Les véhicules électriques : vers une deuxième génération de véhicules.
Vol. 33, 196 p. (1975) - 25 F.
- Pour un développement des véhicules électriques (Rapport Saulgeot).
Vol. 36, 160 p. (1974) - 25 F.

* *

**AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
ET DEVELOPPEMENT REGIONAL**

Les faits. — Les idées. — Les institutions.

Ouvrage annuel établi par l'Institut d'études politiques de Grenoble qui permet à tous ceux qu'intéresse l'aménagement du territoire de replacer leurs problèmes particuliers dans un cadre plus général et de trouver un instrument de documentation scientifique en même temps qu'un ensemble d'informations d'ordre pratique. Sept volumes de cet ouvrage sont parus jusqu'à ce jour.

Rappel des volumes disponibles :

- Volume III. — 280 p. (1970) - 85 F.
- Volume IV. — 768 p. (1971) - 95 F.
- Volume V. — 770 p. (1970) - 105 F.
- Volume VI. — 514 p. (1973) - 95 F.
- Volume VII. — 506 p. (1975) - 105 F.

Marchés publics d'ingénierie et d'architecture.

Tome I. — Textes réglementaires, 244 p. (1973) - 12 F.

Tome II. — Directives relatives à la préparation, la passation et l'exécution des commandes publiques d'ingénierie et d'architecture, 244 p. (1973) - 27 F.

Le littoral français. — Perspectives pour l'aménagement.

268 p. (1973) - 20 F.

La montagne. — Eléments pour une politique.

146 p. (1974) - 18 F.

Industrie et régions. — Aménagement industriel du territoire.

212 p. (1975) - 25 F.

L'aménagement du territoire en montagne. — Pour que la montagne vive.

232 p. (1975) - 30 F.

- Les bureaux dans les agglomérations de 50.000 à 250.000 habitants. — Méthode d'évaluation du parc et des besoins. Quelques références.
Un dossier 208 p. (1974) - 35 F.
- Grandes surfaces commerciales périphériques. Eléments d'information pour les responsables de l'aménagement urbain.
Un dossier 140 p. (1975) - 35 F.
- Fiches d'information sur les équipements collectifs.
11 fascicules (1975) - 70 F.
- Opérations d'urbanisme. Fichier aide-mémoire (hors collection).
Un volume (1975) - 17 F.
- Urbanisme et expropriation. Jurisprudence administrative.
216 p. (1974) - 40 F.

Plan d'occupation des sols (POS) :

- Plan d'occupation des sols. Recueil de notes techniques.
9 fascicules (1972) - 35 F.
- Recueil des principales servitudes d'utilité publique affectant l'occupation des sols. Limitation administrative au droit de propriété.
Un volume 180 p. (1973) - 40 F.
- Plan d'occupation des sols. Textes législatifs réglementaires et instructions.
Un volume 240 p. (1975) - 40 F.
- Compte rendu d'expérience. Plan d'occupation des sols Bergerac, Cannes, Castres, Le Cateau-Cambrésis, Denain, Longjumeau, Le Mans : Communauté urbaine et aire du S.C.A.U., Massy, Valence.
Un volume 340 p. (1974) - 60 F.

Librairies-Imprimeries Réunies
7, rue Saint-Benoit, 75006 PARIS
260-24-75 - 260-72-03

RAPPORTS OFFICIELS

- L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN MONTAGNE - POUR QUE LA MONTAGNE VIVE (Rapport Brocard) - septembre 1975 - 30 F.
- L'IMPOSITION DES PLUS-VALUES (Rapport Monguilan) - 1975 - tome 1 : 34 F, tome 2 : 40 F, les deux tomes : 70 F.
- LA POLITIQUE FRANÇAISE DE COOPERATION (Rapport Abelin) - 1975 - 15 F.
- INFORMATIQUE ET LIBERTES (Rapport Tricot) - 1975 - 60 F.
- POUR UNE MODERNISATION DU SYSTEME EDUCATIF, par René Haby - 1975 - numéro spécial des Cahiers Français - 6 F.
- RAPPORT DU COMITE D'ETUDE POUR LA REFORME DE L'ENTREPRISE (Rapport Sudreau) - 1975 - 12 F.
- POUR UN DEVELOPPEMENT DES VEHICULES ELECTRIQUES (Rapport Saulgeot) - 1974 - 25 F.
- LA LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE (Rapport Gruson) - 1974 - 20 F.
- L'HORAIRE LIBRE EN 1974 (Rapport Chalendar) - 1974 - 18 F.
- VERS UN NOUVEL AMENAGEMENT DE L'ANNEE (Rapport Chalendar) - 1970 - 8 F.
- LA SITUATION DES PERSONNELS ENSEIGNANTS DES UNIVERSITES (Rapport Baecque) - 1974 - 12 F.
- DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE A L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR (Rapport Barre et Boursin) - 1974 - 6 F.
- SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES ET PRODUCTIVITE (Rapport Ripoche), rapport annuel 1971 : 10 F, 1972 : 10 F, 1973 : 10 F.
- POUR UNE POLITIQUE DE LA SANTE (Rapports présentés au ministre de la Santé) : Tome I : Les grandes actions de santé - 1971 - 27 F ; Tome II : Les grandes actions de santé - 1971 - 33 F ; Tome III : L'Hôpital - 1971 - 40 F ; Tome IV : Le suicide - 1974 - 35 F ; Tome V et Vbis : La pharmacie - 1975 - 60 F.