

LA CAISSE DES DÉPÔTS ET LE FINANCEMENT DU LOGEMENT

UNE INTERPRÉTATION ÉCONOMIQUE

MICHEL MOUILLART *

UNIVERSITÉ DE PARIS X - NANTERRE

195

L'histoire économique de l'engagement de la CDC dans le financement du logement est étroitement liée à celle de la politique du logement. En France, comme dans la plupart des pays européens, l'intervention de l'Etat dans le secteur du logement ne s'annonce véritablement qu'à la fin du XIX^e siècle. Les premières mesures en faveur du logement s'inscrivent alors dans le contexte des politiques sociales naissantes. Mais comme la pensée économique est dominée par la doctrine libérale, l'intervention de l'Etat dans le logement est limitée et réduite à quelques actions :

- la loi Siegfried (1894) constitue l'acte de naissance du secteur du logement social (R.H. Guérard et R. Quilliot, 1989) et reconnaît la place de la CDC dans son financement. Même si les moyens financiers mobilisés sont modestes, notamment en raison des réticences que l'intervention de la CDC fait naître à l'Assemblée Nationale et au Sénat (le logement est un bien privé et l'intervention dans le financement ne peut s'assimiler qu'à du " socialisme pur ") ;

- la loi Ribot (1908) autorise la création des Sociétés Anonymes de Crédit Immobilier dont le but est double : assurer la promotion et la construction de logements destinés aux catégories sociales les moins favorisées et servir d'établissements de crédit spécialisés dans le financement de l'acquisition de résidences principales. La nature de l'intervention de la CDC évolue puisque ses

* Cet article s'inspire des analyses présentées dans un ouvrage en cours de publication (B. Lefebvre, M. Mouillart et S. Occhipinti, 1991).

prêts peuvent maintenant être garantis par l'Etat : les Sociétés de crédit immobilier disposent ainsi des ressources nécessaires. Et du même coup, les avances que la CDC consentait jusqu'alors au secteur du logement social cèdent la place à des prêts à long terme ;

- la loi Bonnefoy (1912) reconnaît aux communes la possibilité d'intervenir dans le domaine du logement des défavorisés et débouche sur la création des Offices Publics d'HBM (Habitations Bon Marché). Les ressources nécessaires peuvent être mobilisées auprès de la CDC.

Toutes ces interventions vont se limiter au logement des familles ouvrières les plus défavorisées. Il ne s'agissait pas de corriger toutes les injustices criantes de ce début de siècle. Il fallait simplement pallier les effets externes les plus graves des conditions de logement de la population sur le fonctionnement de l'économie.

L'Etat n'accepte d'intervenir véritablement dans le secteur du logement par l'octroi de subventions et dans le cadre d'une réflexion générale sur la politique du logement qu'avec la loi Loucheur (1928) : des objectifs quantitatifs de construction sont définis et les moyens financiers nécessaires sont recherchés auprès de la CDC.

196

Pendant, en raison de la crise de 1929 et des choix effectués pour la résoudre, les subventions vont être réduites. Dès 1932, la CDC ne dispose plus des ressources suffisantes et les programmes de construction doivent être interrompus. En 1938, il est mis fin, par décret, au régime institué par la loi Loucheur.

Au-delà de ces quelques références et dans les faits, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, il y a eu volonté permanente de la part des pouvoirs publics de ne pas faire intervenir l'Etat dans le secteur du logement, à l'exception de la simple définition d'un cadre réglementaire relativement léger.

L'échec des thèses libérales dans la résolution de la crise de 1929, l'apparition d'une nouvelle pensée économique dominante, le keynésianisme, qui préconise l'intervention de l'Etat pour réguler l'activité économique, et les conséquences économiques et sociales de la Seconde Guerre mondiale ont modifié les schémas qui prévalaient jusqu'alors.

L'intervention de l'Etat dans le secteur du logement est rendue possible : c'est au lendemain de la Seconde Guerre mondiale que sont élaborées de véritables politiques du logement, en France et dans les autres pays occidentaux (B. Lefebvre et M. Mouillart, mai 1991). La place de la CDC dans le financement du logement va ainsi être définie puis reconnue.

*LES ANNÉES DU FINANCEMENT PUBLIC
(1945-1963)*

Durant cette période, la CDC accompagne les interventions de l'Etat. Après la Seconde Guerre mondiale, et pendant de nombreuses années, la France traverse une grave crise de logement : outre les conséquences du conflit et l'insuffisance des investissements réalisés durant l'entre-deux-guerres, les besoins en logements ne cessent de s'élever en raison des évolutions socio-démographiques et économiques (exode rural, immigration justifiée par l'expansion de l'appareil industriel, baby-boom...).

*La mise en place des mécanismes
du financement public (1945-1952)*

Dès 1945, l'objectif des pouvoirs publics est de permettre la construction et l'amélioration du nombre le plus élevé possible de logements. Ainsi, outre la législation sur les dommages de guerre, l'ordonnance du 28 juin 1945 crée un " service national du logement " qui autorise les pouvoirs publics à intervenir financièrement dans le secteur du logement. Mais dans le climat politique de l'après-guerre et faute de la volonté budgétaire nécessaire, il faut attendre 1947 pour voir se concrétiser l'intérêt porté par les pouvoirs publics au problème du logement.

197

Par la loi du 3 septembre 1947, la relance de la construction de logements sociaux est assurée par un régime provisoire de prêts du Trésor aux organismes d'HBM : ces prêts sont financés sur des ressources budgétaires.

C'est le premier engagement effectif de l'Etat dans le secteur du logement (à l'exception de la loi Loucheur), mais il reste modeste :

- pour ne pas engager trop massivement l'Etat dans ce secteur, les pouvoirs publics cherchent à relancer l'investissement locatif privé ;

- mais depuis la Première Guerre mondiale, ce dernier a été plutôt malmené. Il est donc toujours délaissé, d'autant que le secteur industriel paraît plus attirant (prestige, rentabilité...);

- et la loi du 1^{er} septembre 1948 sur les loyers, destinée initialement à assurer la sortie du système de contrôle des loyers et à réhabiliter " scientifiquement " la fonction de propriétaire-bailleur, est vite dénaturée : la politique des loyers est rapidement devenue un enjeu politique et budgétaire avec la création de l'ALF (Allocation Logement Familiale).

Cependant, entre 1945 et 1949, on ne construit ou ne reconstruit, chaque année, que 73 500 logements. C'est l'échec : les pouvoirs publics prennent conscience du fait que le principal obstacle à la réalisation d'un niveau élevé

d'investissement réside dans l'absence de circuits structurés et aptes à drainer l'épargne privée vers l'immobilier.

Jusqu'alors, trois sources de financement pouvaient être mobilisées en faveur du secteur du logement :

- la capacité d'autofinancement des ménages ; mais, en cette fin des années quarante, elle ne s'est pas encore relevée ;
- le CFF (Crédit Foncier de France) et le CDE (Comptoir des Entrepreneurs) : le marché financier est trop étroit pour leur permettre de disposer des ressources nécessaires, surtout à un coût supportable pour les emprunteurs ;
- la CDC et les caisses d'épargne : mais leurs interventions, principalement en faveur des HBM, ne consistent qu'en des prêts complémentaires à ceux du Trésor.

Les pouvoirs publics vont donc définir une stratégie de financement qui gouvernera les interventions de l'Etat durant près de vingt années :

- la loi du 2 juillet 1950 substitue les HLM (Habitations à Loyer Modéré) aux HBM en redéfinissant les normes de confort et d'occupation des logements concernés. Les pouvoirs publics, en liant l'attribution de l'aide aux conditions de ressources des occupants, vont donner un caractère " social " aux interventions de l'Etat. Ce dernier accorde son aide sous forme de prêts du Trésor, dans les conditions définies par la loi de 1947. Et la CDC assure le financement complémentaire nécessaire aux organismes d'HLM ;

- comme ces interventions sont insuffisantes pour assurer un niveau de construction élevé et afin de ne pas alourdir leur coût budgétaire, les pouvoirs publics cherchent à mobiliser les acteurs privés. Mais il est nécessaire de leur proposer des formules de prêt à coût modéré et à durée élevée afin d'éviter les effets inflationnistes d'un financement monétaire. De cette nécessité naît le système des primes et prêts du CFF qui bénéficie, en outre, de l'intervention du CDE ;

- cependant, le recours au système des primes et prêts était limité par l'enveloppe budgétaire qui leur était allouée. Il fallait donc mettre également en place un circuit de financement auquel s'adresseraient les agents privés dont les opérations ne seraient pas éligibles aux différentes aides. Le système du crédit à moyen terme mobilisable et celui du crédit différé furent institués dans ce but.

Le début des années cinquante n'a cependant pas connu de véritable redémarrage de l'activité de construction. Le nombre de logements commencés, chaque année de 1950 à 1952, ne s'est élevé qu'à 131 500 unités dans un contexte de pénurie généralisée :

- la priorité à la reconstruction de l'appareil de production est réaffirmée avec la prorogation du 1^{er} Plan ;
- la France doit faire face aux dépenses de la guerre d'Indochine ;

- et l'inflation est vive (plus de 13 % l'an, durant la période) ;
- alors que le système de financement mis en place repose soit sur des ressources budgétaires soit, encore, sur un pseudo-processus de transformation monétaire.

*Le logement, priorité nationale
(1953-1957)*

A partir de 1953, la politique du logement connaît une nouvelle orientation :

- les travaux préparatoires du 2^e Plan inscrivent le logement parmi les priorités de l'action économique et sociale à mener pour les années 1954 à 1957 ;
- l'engagement financier de l'Etat commence à s'élever, notamment dans le domaine des primes et prêts, avec la construction des logements économiques et familiaux (les LOGECOS créés par la loi du 18 avril 1953) ;
- les pouvoirs publics cherchent à mobiliser les ressources privées notamment par l'instauration de la PEEC (Participation des Employeurs à l'Effort de Construction, loi du 9 août 1953) et de l'épargne-construction (loi du 15 avril 1953).

Mais ces mesures arrivent tardivement : la mort d'un enfant, en janvier 1954, dans un abri de fortune, et l'appel lancé par l'abbé Pierre font prendre conscience de la gravité de la situation qui s'est créée.

Aussi, dès février 1954, les pouvoirs publics engagent massivement l'Etat dans le secteur du logement et, notamment, dans le secteur HLM afin de satisfaire les besoins des plus démunis : c'est le lancement de l'opération " Million " et la définition de deux nouvelles catégories d'HLM à coût réduit ; c'est aussi l'arrêté du 8 février 1954 concernant les conditions des prêts du Trésor aux organismes d'HLM.

Le nombre des HLM mis en chantier s'élève rapidement : les organismes d'HLM complètent alors les prêts du Trésor par des prêts bonifiés distribués par la CDC et les caisses d'épargne, la loi Minjoz du 24 juin 1954 facilitant la mobilisation des ressources nécessaires. Les dispositions législatives et réglementaires qui interviennent dans l'année 1954 facilitent le redémarrage de la construction : de 1953 à 1959, le nombre de logements commencés chaque année s'élève, en moyenne, à 272 000 unités (+ 270 % en comparaison de la période 1945-1949 et + 107 % en comparaison de la période 1950-1952), la plupart d'entre eux bénéficiant d'une aide de l'Etat (*tableau 1*) distribuée par les circuits de financement privilégiés mis en place.

Source : ministère chargé du logement.
 (1) Au sein de l'aide à la pierre ou de la prime versée par l'Etat.
 (2) Y compris les prêts spéciaux.

Niveau annuel moyen par période (en milliers de logements commencés)	dont secteurs aidés ¹					dont secteurs non aidés ²				
	Ensemble	HLM ² location et PLA	HLM ² accession et PAP	Primes	Total	En % de l'ensem- ble	PC	Libre	Total	En % de l'ensem- ble
		Ensemble	Etat (2)	CDC et CPHLM	Autres (3)	Etat (2)				
1953-1957	272,0	48,7	16,4	149,2	214,3	78,8	—	57,7	57,7	21,2
1958-1962	337,7	77,2	21,5	180,4	279,1	82,8	—	58,6	58,6	17,2
1963-1966	419,3	98,3	28,3	187,9	314,5	75,0	—	104,8	104,8	25,0
1967-1971	473,6	121,7	36,2	195,4	353,3	74,6	—	120,3	120,3	25,4
1972-1977	522,4	104,8	54,5	142,1	301,4	57,7	—	221,0	221,0	42,3
1978-1981	416,9	60,7	136,4	—	197,1	47,3	75,3	144,5	219,8	52,7
1982-1985	316,8	60,5	112,0	—	172,5	54,5	92,0	52,3	144,3	45,5
1986-1990	316,2	53,0	62,0	—	115,0	36,4	105,6	95,6	201,2	63,6

Tableau 2

LE FINANCEMENT DES ORGANISMES D'HLM ¹

Source : bases de données du CERREVE.

(1) Offices Publics et Sociétés Anonymes d'HLM.
 (2) Trésor et administrations publiques.
 (3) Autres prêteurs.

Niveau annuel moyen par période (en % de l'ensemble)	En cours des prêts					Crédits nouveaux						
	Etat (2)	CDC et CPHLM	Autres (3)	Ensemble	Etat (2)	CDC et CPHLM	Autres (3)	Ensemble	Etat (2)	CDC et CPHLM	Autres (3)	Ensemble
1953-1957	48,6	18,6	32,8	100,0	56,3	22,9	20,8	100,0	—	—	—	100,0
1958-1962	59,9	20,3	19,8	100,0	63,5	22,0	14,5	100,0	—	—	—	100,0
1963-1966	59,4	24,9	15,7	100,0	56,0	31,4	12,6	100,0	—	—	—	100,0
1967-1971	27,4	59,0	13,6	100,0	1,9	84,4	13,7	100,0	—	—	—	100,0
1972-1977	12,9	76,6	10,5	100,0	—	88,4	11,6	100,0	—	—	—	100,0
1978-1981	8,2	83,2	8,6	100,0	—	89,4	10,6	100,0	—	—	—	100,0
1982-1985	4,7	87,6	7,7	100,0	—	87,7	12,3	100,0	—	—	—	100,0
1986-1990	2,6	88,6	8,8	100,0	—	83,5	16,5	100,0	—	—	—	100,0

La montée des interrogations (1958-1962)

La crise financière que la France traverse en 1957-1958 et l'intensification de la guerre d'Algérie vont fragiliser la reprise :

- le financement du logement paraît inflationniste dans le contexte du plan Pinay-Rueff d'inspiration libérale et qui recommande la mise en place d'une politique budgétaire et monétaire restrictive ;

- la signature du Traité de Rome, en 1957, détermine les grandes orientations du 3^e Plan (1958-1961) et du Plan Intérimaire (1960-1961) : renforcer la compétitivité des entreprises.

Ainsi, dès 1958, les pouvoirs publics limitent la progression de l'encours des prêts spéciaux et réduisent la dépense budgétaire liée aux primes. Au début des années soixante, le secteur HLM est réformé dans le but d'en réduire le coût pour le budget de l'Etat :

- l'arrêté du 24 mai 1961 crée la catégorie unique des HLM ordinaires et modifie les conditions des prêts et le niveau de l'aide en fonction de la catégorie d'habitation locative financée (le recentrage social des aides). Le régime de l'HLM-accession n'est modifié qu'en 1963 (révision des plafonds de ressources et forfaitarisation du montant du prêt) ;

- le décret du 28 juin 1962 institue aussi la forfaitarisation dans le secteur des prêts spéciaux.

Dans le même temps, les pouvoirs publics cherchent toujours à inciter l'épargne à se diriger vers l'immobilier :

- l'ordonnance du 4 février 1959 remplace l'épargne-construction par l'épargne-crédit et rendent cette dernière plus attractive ;

- en 1958, ils créent les Sociétés Immobilières de Construction...

201

*A LA RECHERCHE DU FINANCEMENT PRIVÉ
(1963-1971)*

Désormais, la CDC prend le relais de l'Etat. La politique de financement suivie de 1953 à 1962 a permis de relever de manière significative le niveau de la construction : l'effort budgétaire et financier consenti par l'Etat est tel que 80 % des logements commencés bénéficient d'une aide même si, dans le même temps, les pouvoirs publics s'efforcent de mettre en place un véritable système de financement du logement.

La période qui commence en 1963 est celle de la recherche du désengagement budgétaire de l'Etat du secteur du logement : désengagement relatif car un désengagement véritable aurait nécessité la mise en place de nouveaux circuits de financement, efficaces, prenant le relai des systèmes HLM, sauf à accep-

ter une chute significative de la construction mais qui ne peut encore s'envisager (rapatriement d'Algérie, poursuite de l'exode rural et de l'immigration,...).

*Les années du grand tournant
(1962-1963)*

Avec la fin de la guerre d'Algérie, la France doit repenser l'ensemble de ses relations commerciales extérieures, notamment celles avec les pays africains. L'accélération du processus de construction du marché commun se traduit par une forte réduction des droits de douane sur les produits circulant entre les Etats membres.

Le 4^e Plan (1962-1965) se fixe comme objectif de préparer la France aux mutations qui doivent résulter de ces changements. Le plan de stabilisation de Giscard d'Estaing marque alors une rupture : les moyens de la politique économique changent. Même si l'objectif est toujours d'accroître la capacité concurrentielle de l'économie et la compétitivité de l'appareil industriel, l'approche retenue est désormais libérale :

- il faut assurer aux entreprises un environnement favorable susceptible, notamment, de leur fournir des avantages à l'exportation ;
- il convient aussi de leur proposer les financements nécessaires à leurs investissements, à un coût peu élevé ;
- les pouvoirs publics doivent donc poursuivre l'assainissement monétaire et financier, lutter contre l'inflation, réduire le déficit de l'Etat pour atténuer la ponction de ce dernier sur l'épargne privée et diriger l'épargne vers les investissements industriels.

*La débudgétisation
des aides au logement*

La volonté de contrôler la progression des dépenses publiques conduit les pouvoirs publics à débudgétiser les aides dès lors que les investissements concernés peuvent être financés par le marché financier, les établissements financiers spécialisés ou le secteur bancaire. Le logement n'échappe pas à ce mouvement. Ainsi en est-il du financement des HLM (*tableau 2*) :

- à partir de 1963, la quotité des prêts du Trésor se réduit pour ne plus représenter que 60 % (en moyenne) du prix de revient des HLM locatives. Il appartient à la CDC de compléter ces prêts par des interventions spécifiques ;
- en 1966, la création de la CPHLM (Caisse de Prêts aux Organismes d'HLM) permet de supprimer les interventions du Trésor et répond à trois objectifs : réaliser la débudgétisation du financement HLM en utilisant les ressources bon

marché centralisées par la CDC ; limiter le système de financement. L'ensemble visant, évidemment, à réduire le coût budgétaire des interventions de l'Etat.

Dans le même temps, l'Etat va renforcer le caractère social de ses interventions. Ainsi, pour se limiter aux principales dispositions :

- les décrets du 24 décembre 1963 modifient le régime des prêts spéciaux : notamment, et surtout, en soumettant leur obtention au respect d'un plafond de ressources ;

- en 1968 sont créées deux nouvelles catégories de prêts destinés au secteur HLM location (les Programmes à Loyer Réduit : PLR et les Immeubles à Loyer Moyen : ILM). Par cette segmentation accrue, l'Etat renforce donc le principe suivant lequel, plus l'aide est importante et plus le plafond de ressources exigé pour bénéficier du logement est bas... mais moins la qualité du logement est bonne.

LES MESURES

EN FAVEUR DU SECTEUR BANCAIRE

L'épargne privée doit donc prendre le relais de l'épargne publique. Mais pour cela, il convient de réformer les circuits de financement et d'assurer la neutralité du Trésor dans la collecte de l'épargne.

203

Outre un certain nombre de dispositions techniques importantes (alignement des taux d'intérêt des titres publics sur ceux des titres privés, suppression des avantages fiscaux dont bénéficient les titres publics, contrôle moins strict de l'activité bancaire...), les pouvoirs publics entreprennent, entre 1965 et 1967, une réforme du système financier. Celle-ci vise, notamment à la fois à accroître la concurrence entre les établissements de crédit en remettant en cause le monopole de certains réseaux et à faciliter les interventions bancaires dans le financement de l'économie.

Ainsi, le système bancaire va développer ses interventions dans le secteur du logement en bénéficiant de plusieurs dispositions essentielles (*tableau 3*) :

- par la loi du 10 juillet 1965, les pouvoirs publics remplacent le système de l'épargne-crédit par celui de l'épargne-logement et assurent des ressources stables aux établissements bancaires ;

- en créant le marché hypothécaire en 1966, ils donnent aux banques les moyens d'assurer la transformation monétaire tout en limitant leur risque de liquidité. Mais si le système de l'épargne-logement a connu le succès, il n'en

fut pas de même du marché hypothécaire. Dès la première année, le problème de sa liquidité et de sa fluidité est posé :

- les banques de dépôts préfèrent jouer le rôle de prêteur primaire qui leur permet de renforcer leurs parts de marché et d'obtenir des marges plus importantes ;
- les interventions du CFF et des investisseurs privés sont limitées par l'absence d'un écart de taux suffisant entre le marché hypothécaire et le marché obligataire (sur lequel le CFF se refinance et qui attire plus volontiers les investisseurs qui se méfient de l'étroitesse du marché hypothécaire) ;
- ainsi le fonctionnement du marché hypothécaire repose sur des organismes financiers semi-publics telle la CDC qui doit, cependant, veiller à ne pas engager à long terme des ressources d'épargne de court terme.

Tableau 3

LE FINANCEMENT DU LOGEMENT
RÉPARTITION DES CRÉDITS NOUVEAUX VERSÉS (TOUTES DESTINATIONS CONFONDUES)

Niveau annuel moyen par période (en % de l'ensemble)	CDC et CPHLM	CFF-CDE et caisses d'épargne	Banques	Autres (1)	Ensemble
1963-1966	11,3	32,8	23,6	32,8	100,0
1967-1971	28,4	21,7	41,2	8,7	100,0
1972-1977	22,6	18,2	53,5	5,7	100,0
1978-1981	16,7	25,7	51,5	6,1	100,0
1982-1985	15,7	28,3	49,1	6,9	100,0
1986-1990	10,7	19,3	64,8	5,2	100,0

Source : Banque de France

(1) Trésor, Compagnies d'assurance, Caisses de retraite, 1% logement.

LA REMISE EN CAUSE DU RÔLE DE L'ÉTAT (1972-1977)

Durant ces années, au début des années soixante, plus que jamais, l'objectif de la politique économique est celui de l'adaptation de l'appareil de production aux exigences de la concurrence internationale. Le 6^e Plan (1971-1975) consacre l'impératif industriel et sacrifie le logement et les équipements collectifs, priorités du 5^e Plan (1966-1970). Dans ce contexte, on assiste à la remise en cause des aides publiques en faveur du secteur du logement.

*Le rapport Consigny (1971)
de la Commission-Habitation du 6^e Plan*

Lors de leur mise en place, les objectifs assignés aux aides du logement sont multiples : relancer l'activité de l'industrie du bâtiment ; éliminer la pénurie généralisée de logements ; compenser la faiblesse générale des revenus des ménages ; substituer des fonds publics à l'épargne privée défaillante ; et assurer le renouveau démographique par une politique familiale active dans laquelle devait s'inscrire le logement.

Depuis, la situation s'est modifiée : les revenus sont accrus ; l'épargne des ménages s'est élevée ; et la pénurie généralisée de logements a cédé la place à des tensions moins marquées (la survivance des bidonvilles, les logements en situation de surpeuplement...). Le rapport Consigny prend acte de ces évolutions et considère, de plus, que le niveau des dépenses supportées par la collectivité au titre des aides au logement est relativement élevé, en comparaison des expériences alors connues pour les autres grands pays européens. Il suggère, aussi, que la politique du logement constitue un régime de transferts sociaux considérables mais dont la justice redistributive est mal assurée.

Pour le rapport, la solution à long terme au problème du logement ne réside pas dans un système d'aides généralisé, mais dans la croissance des revenus et dans l'instauration d'un système encore plus finalisé qu'auparavant.

205

Les réformes des années 1971 et 1972

Sur la base de ces conclusions, les nouvelles orientations des interventions publiques sont définies ; elles concernent la réforme de l'allocation-logement, avec la création de l'ALS (Allocation Logement Sociale, loi du 16 juillet 1971) et l'élargissement du champ d'application de l'ALF (loi du 3 janvier 1972), ainsi que la réforme des primes et prêts (suppression des primes sans prêt et modification du régime des prêts spéciaux par la loi du 24 janvier 1972) qui accentue leur vocation sociale. Dans le même temps, la création des PIC (Prêts Immobiliers Conventionnés) favorise le développement du crédit privé en banalisant les produits et poursuit l'unification du système de financement du logement.

Elles vont donc dans le sens d'un renforcement de l'aspect social des interventions publiques, seule démarche encore susceptible de les légitimer dans un environnement philosophique de plus en plus ouvert aux thèses libérales. Elles s'accompagnent aussi des remises en cause des dispositions fiscales proposées par la Commission Habitation du 6^e Plan : loi du 16 juillet 1971 réduisant la durée de l'exonération de la TFPB (Taxe Foncière sur la Propriété Bâtie),

loi du 27 décembre 1973 supprimant l'exonération des droits de succession s'attachant à la première mutation... Et elles ouvrent la voie à la redéfinition du partage du financement des aides à la personne entre Etat et entreprises (réduction du taux de la PEEC pour financer l'ALS).

Les conséquences qui s'observent alors sur le niveau de la construction (*tableau 1*) vont bien dans le sens attendu :

- le secteur libre poursuit son expansion (la diffusion de l'accèsion à la propriété) portée par les nouveaux progrès de la bancarisation (*tableau 3*). En effet, durant la période sous revue, la croissance économique est toujours rapide, en dépit de la récession de 1974 ; et les conséquences des tensions sur les taux d'intérêt sont limitées par le maintien d'une inflation soutenue ;

- le secteur aidé amorce son déclin, sous l'effet du recul du secteur des primés (désengagement budgétaire et recentrage social). Alors que le secteur HLM connaît une stabilisation de son activité (moins coûteux en aides budgétaires et favorisé par la progression des ressources d'épargne collectées sur le livret A), il bénéficie des avantages du système de financement mis en place avec la création de la CPHLM (même si, désireux de limiter leurs engagements budgétaires à ce titre, les pouvoirs publics rendent de plus en plus difficile le bouclage financier des programmes HLM en ne revalorisant pas les quotités des prêts).

206

La réforme du financement du logement de 1977

Mais ces évolutions et les orientations de la politique du logement préoccupent les principaux acteurs du secteur. Elles donnent ainsi lieu à de nombreuses réflexions qui aboutissent, notamment, à la présentation de quatre rapports :

- le livre blanc de l'UNFOHLM (Union Nationale des Fédérations d'Organismes d'HLM, 1975) ;
- le rapport Nora-Eveno de la Commission d'étude sur l'amélioration de l'habitat ancien (1975) ;
- le rapport Barre de la Commission d'étude d'une réforme du financement du logement (1975) ;
- et le rapport du Comité Habitat du 7^e Plan (1976-1980).

Si tous sont unanimes sur le constat et les objectifs d'une réforme, ils divergent quant à l'appréciation des moyens à mettre en œuvre. Et finalement, si la réforme du 3 janvier 1977 emprunte des éléments à chacun de ces travaux, son orientation générale s'inspire pour l'essentiel des rapports Barre et Nora-Eveno et s'inscrit dans la lignée des orientations présentée dans le rapport Consigny.

Cinq objectifs sont assignés au nouveau système de financement : assurer

une plus grande liberté de choix entre les différents statuts d'occupation et les différentes catégories de logements ; réduire les inégalités devant le logement social ; développer l'accèsion à la propriété ; améliorer la qualité des logements neufs ; et réhabiliter l'habitat ancien.

La réforme ne concerne que les seuls financements aidés ; les prêts ordinaires, l'épargne-logement et le marché hypothécaire ne font l'objet d'aucune modification. Le nouveau système devrait en effet autoriser la poursuite du désengagement budgétaire de l'Etat du secteur du logement.

Pour atteindre ces objectifs, la réforme remplace donc l'ensemble des anciens prêts aidés par deux nouvelles catégories de crédit qui, bien que bénéficiant d'une aide à la pierre, n'ont plus des conditions associées aussi avantageuses : les PAP (Prêts aidés à l'Accession à la Propriété) et les PLA (Prêts Locatifs Aidés). Elle introduit, en outre, deux mécanismes essentiels, les PC (Prêts Conventionnés) et l'APL (Aide Personnalisée au Logement), pivots autour desquels doit se réaliser à terme l'unification du système de financement du logement : l'accèsion à la propriété ne bénéficiera plus, alors, des aides à la pierre, (disparition des PAP) mais seulement d'une aide à la personne (droit à l'APL associé, sous condition de ressources, au bénéfice d'un PC) ; alors que la vocation sociale des PLA sera renforcée.

207

La place de la CDC dans le système de financement du logement est ainsi confortée : elle peut devenir le banquier du logement social.

Pendant trente années, les réformes du système de financement du logement qui se sont succédé ont tenté d'atteindre un double objectif : parvenir à un niveau de construction suffisant (eu égard à l'importance des besoins en logements) et réduire le coût des engagements budgétaires de l'Etat. Sanctionnant ainsi la situation particulière dans laquelle la France se trouvait au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, en comparaison de ses principaux partenaires européens (*B. Lefebvre, M. Mouillart et S. Occhipinti, 1991*) : en l'absence d'un système de financement ayant déjà fait ses preuves et sans la volonté de résoudre rapidement la crise du logement qui sévissait, la France a tardé à mettre en place les moyens d'une politique du logement ; payant au prix fort (un engagement budgétaire coûteux) l'obligation qu'elle devra finalement assumer à partir du milieu des années cinquante.

Pour ce qui la concerne, la CDC sera pleinement associée à cet effort, mobilisant les ressources d'épargne collectées sur le livret A pour alléger puis se substituer, en partie, à l'effort budgétaire consenti par l'Etat.

La réforme de 1977 devait, dans son esprit, confirmer ces évolutions et mettre en place un système de financement d'inspiration plus libérale que les précédents.

Mais dans son application, la réforme de 1977 a rapidement soulevé des difficultés :

- le nouveau système reposait sur des hypothèses économiques et financières (la poursuite de la croissance économique, la progression du pouvoir d'achat des revenus des ménages et le maintien de l'inflation à un niveau élevé) qui ne se sont pas vérifiées dans les faits. Ainsi, afin de ne pas risquer une chute plus brutale du niveau de la construction (*tableau 1*), les pouvoirs publics n'ont pu réduire le niveau des programmes aidés aussi rapidement qu'ils le souhaitent. Et le système s'est à nouveau heurté à la contrainte budgétaire ;

- le nouveau système se fondait sur les principes du système de financement de l'économie instauré dans les années soixante. Or la mondialisation de l'économie et l'internationalisation des marchés monétaire et financier remettent en cause ces principes. Dès 1978, les pouvoirs publics doivent entreprendre de réformer le système de financement de l'économie et s'engager dans une nouvelle politique de l'épargne qui va bouleverser les conditions d'équilibre du système de financement du logement.

Ainsi, dès 1982, de nombreux travaux d'étude et des réformes qui ne sont pas toujours annoncées comme telles sont entrepris afin d'enrayer la progression des dépenses de la collectivité en faveur du logement et de mettre en place un nouveau système de financement du logement :

- afin de maîtriser le système des aides à la pierre nouvellement mis en place, les pouvoirs publics vont encourager le développement de l'accession à la propriété non aidée. D'abord en favorisant la location-accession (loi du 1^{er} juillet 1984 faisant suite aux travaux de la Commission Darnault, 1984) et en cherchant à orienter les primo-accédants vers l'ancien (travaux de la Commission Treppoz, 1984). Puis ces dispositions ne semblant pas suffisamment efficaces, en organisant la substitution des PC aux PAP et en programmant la disparition de ces derniers (B. Lefebvre et M. Mouillart, avril-mai 1991). Ils vont, dans le même temps, supprimer la CPHLM (1^{er} janvier 1986), inscrivant cette disposition dans la refonte des circuits de financement : ils contribuent ainsi à la réduction du coût des interventions de l'Etat. Cependant, les aides à la personne présentent aussi des évolutions préoccupantes pour le budget de l'Etat. Afin d'en réduire la charge, les pouvoirs publics vont agir dans trois directions : ils affectent des ressources extra-budgétaires supplémentaires au financement de l'APL (la réduction du taux de la PEEC initie le processus en 1985) ; ils ne revalorisent plus suffisamment l'APL pour lui conserver son pouvoir solvabilisateur et en réaménagent les barèmes en s'appuyant, notamment, sur les travaux de la Commission Laxan, 1987 ; ils limitent l'ouverture des droits à l'APL en limitant les flux de l'accession aidée. Au total, les dépenses de la collectivité en faveur du logement sont maîtrisées dans la seconde moitié des années

quatre-vingt (*rapports de la Commission Bloch-Lainé, 1989 et de la Commission Lebègue, 1991*) et elles amorcent la décrue relative (voire absolue) recherchée depuis un quart de siècle ;

- la réduction des ressources budgétaires et des financements aidés à la disposition du secteur du logement risque cependant de provoquer une chute brutale et durable du niveau de la construction, bien en deçà du niveau des besoins en logements. D'autant que, dans le même temps, les pouvoirs publics poursuivent la réforme du système de financement de l'économie commencée à la fin des années soixante-dix : l'objectif est d'adosser le financement sur des ressources d'épargne longue afin de réduire le recours à une transformation monétaire jugée inflationniste. Par des mesures fiscales, les pouvoirs publics cherchent à canaliser l'épargne des ménages vers des placements financiers, alors que celle-ci est orientée, par les circuits spécialisés, vers des actifs liquides. A partir de 1983, la réforme va s'accélérer et les objectifs qui lui sont assignés se multiplient : fournir aux entreprises des ressources financières abondantes et bon marché, donner à la place financière de Paris une dimension internationale... Elle va, de plus, chercher à réduire le coût des ressources en intensifiant la concurrence et en éliminant les coûts d'intermédiation : c'est la refonte des caisses d'épargne (1983), la loi bancaire (1984)... Les circuits de financement du logement n'échappent pas à cette réforme : dès 1982, c'est la refonte du système des PAP et la création du " pool " des PAP ; en 1984, c'est la tentative de remise en cause du monopole du réseau CDE-CFF... En 1986, le rôle de la CDC dans le financement du logement est redéfini : elle se retire du " pool " des PAP et, à partir du 1^{er} janvier 1986, elle assure directement le financement des PLA à partir des ressources collectées sur le livret A (l'intermédiaire de la CPHLM disparaît). Mais l'unification du système de financement du logement et son adossement sur des ressources longues nécessitent la création d'un circuit qui n'existe pas : le marché hypothécaire créé en 1966 n'a jamais véritablement fonctionné et sa réforme entreprise par la loi du 1^{er} juillet 1985 et la création de la CRH (Caisse de Refinancement Hypothécaire) se sont soldées par un échec. La titrisation dont le cadre juridique est fixé par la loi du 23 décembre 1988 vise donc à compléter le système.

En comparaison de ses objectifs, la réforme du financement de l'économie est une réussite : elle a favorisé la réorientation de l'épargne des ménages (bien qu'au détriment des formules d'épargne qui assurent le financement du logement) et a permis la désintermédiation financière. Dès lors, pour les établissements bancaires, s'est rapidement posé le problème du maintien de leur activité, dans un environnement concurrentiel accru : en se tournant vers le financement du logement, ils ont compensé la réduction progressive du volume des prêts aidés en élevant considérablement leur part de marché dès la disparition

de l'encadrement du crédit. En 1986-1990, leur part dans le financement du logement s'élevait à 64,8 % contre 49,1 % en 1982-1985. Cette bancarisation du financement du logement s'est traduite par la création de nouveaux produits (prêts à taux variables...) mais aussi par la neutralisation des économies de coût dues à la désintermédiation, en raison de l'élévation du coût des ressources (innovations financières, stratégie de collecte des banques...).

La place de la CDC dans le financement du logement est ainsi remise en cause (tableau 3) : durant la période 1986-1990, la CDC retrouve une part de l'ordre de 11 % comparable à celle qui était la sienne avant la création de la CPHLM. Même si, dans le même temps, son rôle de banquier du logement social s'est affirmé (tableau 2).

Mais la fragilité du nouvel édifice ainsi mis en place n'est pas à négliger (M. Mouillart, nov.-déc. 1990) : les évolutions qui s'observent dans les orientations de la politique de l'épargne remettent en cause l'équilibre des circuits traditionnels de financement du logement : celui du livret A et celui de l'épargne-logement ; alors que les contraintes budgétaires de plus en plus prégnantes contribuent à la déstabilisation du circuit du 1 % logement. Et sans que les évolutions prévisibles sur les marchés monétaire et financier (le maintien des taux d'intérêt à des niveaux élevés) ni les perspectives de la croissance économique ne laissent envisager une élévation significative des moyens de financement mis à la disposition du secteur du logement. Dans un contexte de permanence des besoins en logements et, même, de montée des besoins insatisfaits (M. Mouillart, janv. 1991), les profondes mutations du système de financement du logement intervenues durant les dix dernières années semblent finalement de nature à compromettre le respect du droit au logement.

210

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Caisse des dépôts et consignations, Rapport d'activité 1990, Département du Financement de l'Habitat.
- R.H. Guérard et R. Quilliot, *Cent ans d'habitat social*, Albin Michel, 1989.
- B. Lefebvre et M. Mouillart, *L'accession sociale à la propriété*, Les Cahiers du Crédit Mutuel, n° 79, avril-mai 1991, pp. 30-39.
- B. Lefebvre et M. Mouillart, *La politique du logement dans l'Europe de l'après-guerre*, Séminaire Banque Mondiale-CDC, " Les réformes des politiques du logement en Europe Centrale et de l'Est ", Prague, mai 1991.
- B. Lefebvre, M. Mouillart et S. Occhipinti, *Politique du logement, cinquante ans pour un échec*, 1991, à paraître.
- M. Mouillart, *Les rouages grippés du marché immobilier*, Votre Logement, n° 52, novembre-décembre 1990, pp. 4-8.
- M. Mouillart, *La montée des besoins insatisfaits*, Promotion Immobilière, n° 108, janvier 1991, pp. 32-35.
- M. Mouillart, *L'ancien au secours du neuf*, Epargne et Finance, n° 3, 1991, pp. 18-22.