

N° 97

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987

AVIS

PRESENTE

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1988, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

TOME VII

LOGEMENT SOCIAL

Par M. Charles BONIFAY

Sénateur

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Bernard Lemarié, Henri Collard, Charles Bonifay, *vice-présidents* ; André Rabineau, Charles Descours, Hector Viron, José Balareello, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Jean Barras, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Georges Benedetti, Guy Besse, Jacques Bimbenet, Marc Boeuf, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Jean Cherioux, François Delga, Franz Duboscq, Claude Huriet, Roger Husson, Louis Lazuech, Henri Le Breton, Roger Lise, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Jean-Luc Mélenchon, André Meric, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Guy Penne, Henri Portier, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gerard Roujas, Olivier Roux, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Raymond Tarcy, Georges Treille, François Trucy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexes n°s 25 et 26), 965 (tome XI), et T.A.175

Sénat : 92 et 93 (annexe n° 17) (1987-1988)

Lois de finances. Logement social

SOMMAIRE

| | <u>pages</u> |
|---|--------------|
| TRAVAUX DE COMMISSION | 5 |
| INTRODUCTION | 9 |
| PREMIERE PARTIE : PRESENTATION GENERALE DES CREDITS ET POLITIQUE DU GOUVERNEMENT EN MATIERE DE LOGEMENT | 11 |
| A - Présentation générale des crédits de la section "Urbanisme, Logement et Services Communs" | 11 |
| 1 - Evolution des crédits | 11 |
| 2 Paramètres affectant la structure du budget | 11 |
| B - Analyse détaillée des crédits consacrés au logement et à la construction | 14 |
| 1 - Les aides à la pierre | 14 |
| a) Le secteur locatif aidé | 15 |
| b) Le secteur de l'accession à la propriété | 15 |
| c) Evolution des autres aides à la pierre | 17 |
| 2 - Les aides à la personne | 18 |
| a) Forte croissance de l'A.P.L. | 18 |
| b) Progression de l'A.L.S. | 18 |
| C - Présentation de la politique du Gouvernement en matière de logement | 19 |
| 1 - Les orientations générales du Gouvernement en matière de logement et les perspectives à moyen terme | 20 |
| a) Le choix défini par la loi du 23 décembre 1986 | 20 |
| b) Les orientations à moyen terme du Gouvernement | 20 |
| 2 - Les premiers résultats de cette politique | 22 |
| DEUXIEME PARTIE : LE MAINTIEN ET LE RECENTRAGE D'UN CERTAIN NOMBRE D'ACTIONS SPECIFIQUES | 24 |
| A - Recentrage et évaluation des actions spécifiques dans le domaine du logement | 24 |
| 1 - Le renforcement du rôle des conseils départementaux de l'habitat | 24 |
| 2 - Le recentrage et l'évaluation des actions menées pour l'amélioration des conditions de vie | 25 |

pages

| | |
|---|-----------|
| a) Rendre les villes plus solidaires et équilibrées | 26 |
| b) Animer des projets dans les quartiers | 26 |
| c) Lutter contre l'insalubrité | 27 |
| d) Innover dans l'urbanisme et l'habitat | 27 |
| B - Les actions en faveur des personnes ayant des difficultés financières pour leur logement | 28 |
| 1 - Les dispositifs d'aide aux familles ayant des difficultés temporaires pour payer leurs loyers | 28 |
| 2 - Les dispositifs d'aide aux accédents à la propriété en difficulté | 29 |
| C - Les mesures adoptées en faveur des organismes d'H.L.M. | 31 |
| 1 - La situation financière des H.L.M. | 31 |
| a) Impayés (loyers + charge) en % | 31 |
| b) Le service annuel de la dette en % | 32 |
| c) Coûts de gestion par logement en milliers de francs constants de 1985 | 32 |
| 2 - Les mesures adoptées pour améliorer la gestion des H.L.M. | 33 |
| a) Aide exceptionnelle aux organismes les plus endettés | 33 |
| b) Recouvrement possible de certaines charges | 33 |
| c) Le nouveau régime de loyers institué par la loi du 23 décembre 1986 | 33 |
| d) Les nouvelles règles concernant la vente des logements H.L.M. | 35 |
| TROISIEME PARTIE : LES PREMIERS ELEMENTS D'UNE REFORME DES AIDES A LA PERSONNE | 36 |
| A - Le constat : la forte progression des aides à la personne notamment de l'A.P.L. | 36 |
| 1 - L'évolution de l'allocation logement | 36 |
| 2 - La forte progression de l'A.P.L. en 1988 | 38 |
| B - La nécessité d'une réforme et les conclusions du Rapport Laxan | 39 |
| 1 - Le constat | 39 |
| 2 - Les propositions | 41 |
| a) En secteur locatif | 41 |
| b) Dans le secteur de l'accession à la propriété | 41 |
| C - Les premières décisions adoptées par le gouvernement au vu du Rapport Laxan | 43 |

| | <u>pages</u> |
|--|--------------|
| 1 - Mesures adoptées en juillet 1987 pour le barème d'A.P.L. en secteur locatif | 43 |
| 2 - Mesures adoptées pour l'A.P.L. -accession à la propriété | 43 |
| 3 - Mesures complémentaires en ce qui concerne l'allocation logement | 43 |
| 4 - Le dispositif dit du "bouclage" des aides à la personne | 44 |
| 5 - Le coût de ces mesures dans le projet de loi de finances pour 1988 | 45 |
| D - Les effets attendus de la réforme à moyen terme | 45 |
| 1 Les effets positifs | 45 |
| 2 Les inquiétudes à moyen terme | 45 |
| a) Absence de chiffrage | 45 |
| b) Conséquences sur le taux d'effort des ménages | 46 |
| c) Conséquences sur la réhabilitation du patrimoine H.L.M. | 46 |
| Conclusion | 48 |

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le jeudi 12 novembre 1987, la commission des affaires sociales, sous la présidence de Jean-Pierre Fourcade, président, a entendu **M. Pierre Méhaignerie**, ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du Territoire et des transports présenter son budget pour 1988. Sur un total de 106 milliards de francs, le ministre a souligné le poids très important des interventions sociales (35 milliards de francs de subvention R.A.T.P. et S.N.C.F. - 25 milliards de francs pour les dépenses de fonctionnement et de personnel -20 milliards de francs pour l'APL...)

Le budget du ministère pour 1988 concilie les trois objectifs suivants : faire un effort de solidarité par le biais de l'APL ; faire un effort d'investissement ; et participer à la réduction du déficit.

Cette conciliation est permise par l'affectation de 2 milliards de francs en provenance des privatisations au financement des autoroutes et jusqu'il y a six semaines, par l'allègement du coûts des ressources des prêts PAP. Mais, les effets de la crise monétaire et boursière imposeront des mesures nouvelles à décider dans un collectif budgétaire.

Pour 1988, le programme physique est arrêté à 90.000 PAP. L'enveloppe PLA-PALULOS progresse de + 2 % et les crédits sont désormais fongibles, c'est-à-dire que l'arbitrage entre la construction et la réhabilitation se décidera localement.

En ce qui concerne la réforme des aides à la personne, il s'agit de corriger les effets pervers de l'APL tout en prenant une mesure de solidarité envers les 150.000 personnes qui ne bénéficiaient d'aucune aide dans le parc social.

Le ministre a enfin rappelé la budgétisation de l'ANAH et indiqué que pour favoriser une réelle reprise de la construction, il fallait développer l'offre foncière, en incitant les collectivités locales à libérer des terrains.

Répondant aux questions de **M. Charles Bonifay**, rapporteur pour avis des crédits logements, **M. Pierre Méhaignerie** a indiqué la répartition des prêts PLA (prêts locatifs aidés) : 50.000 prêts PLA-Caisse des dépôts et consignations et 5.000 prêts PLA-Crédits fonciers de France.

Les prêts PAP devaient être financés pour 1,9 milliards de francs sur des reports de crédits mais la forte modification du coût des ressources va nécessiter un double ajustement dans les collectifs 1987 et 1988.

Le total des aides à la pierre progresse de + 15,6 % pour s'établir à 19 milliards de francs. La réforme décidée pour 1988 va entraîner des dépenses supplémentaires dont 300 à 400 millions de francs pour la majoration d'APL pour les accédants en difficulté.

Enfin, **M. Pierre Méhaignerie** a exposé les grandes lignes du projet de loi réformant le 1 % logement, qui prévoit la diminution de la cotisation des employeurs, une meilleure gestion de l'enveloppe et la mise en place d'un comité paritaire pour contrôler le dispositif.

Au cours de la discussion générale qui a suivi et à laquelle ont participé **MM. Jean-Pierre Fourcade**, président, **José Balarelo**, **Pierre Louvot** et **Guy Robert**, **M. Pierre Méhaignerie** a précisé que l'effort gouvernemental allait se traduire par une majoration du plafond de ressources fixe pour l'octroi de la P.A.H. (prime à l'amélioration de l'habitat) et par une augmentation de l'enveloppe budgétaire P.A.H. et ce, par amendements adoptés au Sénat ; il en a conclu qu'il serait difficile de modifier les plafonds de ressources fixés pour l'attribution des prêts PAP (Prêts accession à la propriété).

En ce qui concerne le financement des C.A.V.E., étant donné que l'urbanisme est désormais une compétence décentralisée, il est normal que l'Etat se désengage, La taxe instituée sur les Z.A.C. (zone d'aménagement concerté) permet d'assurer ce financement dès lors que l'on organise un fonds de péréquation. De même, à l'occasion d'une O.P.A.H. (Opération programmée d'amélioration de l'habitat), la prise en charge des crédits d'études incombe aux collectivités locales-commune, de base ou département- ou bien aux bénéficiaires de l'opération, au coût réel.

Enfin, **M. Pierre Méhaignerie** a précisé qu'il n'était pas besoin d'envisager une harmonisation de la législation française avec la législation européenne. C'est en France que le secteur du bâtiment et du logement est le plus aidé.

*
* *
*

La commission des Affaires sociales a ensuite entendu **M. Charles Bonifay**, rapporteur des crédits "Logement social", dans le projet de loi de finances pour 1988.

Le rapporteur a tout d'abord présenté les grands axes de son rapport avant de procéder à la présentation stricte des crédits du logement.

La présentation des crédits "Urbanisme-Logement et Services communs" indique une progression théorique de 7,7 % des crédits de paiements fixés à 52,90 milliards de francs et de + 65,8 % pour les autorisations de programme qui sont fixées à 10,70 milliards de francs. Mais compte tenu d'un certain nombre de paramètres : (rebudgétisation du prélèvement sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne, budgétisation de l'ANAH, jusque-là financée par la taxe additionnelle au droit de bail, et reports de crédits), à structure constante, le budget "Urbanisme, Logement et Services communs" traduit une baisse de 3,3 % par rapport à 1987. Le rapporteur a évoqué la budgétisation de l'ANAH prévue par la loi de finances pour 1988 pour s'inquiéter pour les années à venir des contraintes budgétaires qui pourraient peser sur le montant des crédits affectés à l'ANAH.

En ce qui concerne les crédits spécifiquement consacrés au logement, à structure constante, les autorisations de programme progressent de + 2,8 % et s'élèvent à 8,03 milliards de francs. En ce qui concerne le secteur locatif aidé, l'élément nouveau à souligner concerne la fongibilité des crédits PLA-PALULOS qui devrait permettre une meilleure répartition des crédits, plus adaptée aux situations locales mais le rapporteur s'est inquiété de ce que, à structure constante les autorisations de programme PLA-PALULOS ne progressent que de 2 %. La forte progression apparente ne résulte que de reports de crédits non consommés. De plus, la répartition des crédits entre PLA-Caisse des Dépôts et PLA-Crédits Fonciers n'est pas connue. Or, la fongibilité PALULOS-PLA ne concerne que les PLA-Caisse des Dépôts. Enfin, rien n'est indiqué sur les modalités de répartition.

En ce qui concerne l'accession à la propriété, le financement des PAP se fait largement par reports de crédits ce dont s'est inquiété le rapporteur. Le programme physique annoncé pour 1988 est de 90.000 PAP contre environ 100.000 en 1987 et 45.000 prêts seront financés sur des reports de crédits 1987, alors même que l'augmentation du coût des ressources fait peser des aléas sur le programme 1987.

Le rapporteur a ensuite abordé le financement des aides à la personne et le début de réforme adopté par les pouvoirs publics. La contribution de l'Etat au financement de l'allocation de logement social progresse de + 9 % pour être fixée à 6,9 milliards de francs. La dotation pour l'APL est en hausse de + 19,7 % et s'élève à 12,18 milliards de francs. **M. Charles Bonifay** a exposé les mesures de réformes décidées par le Gouvernement à savoir : les mesures d'économies décidées en juillet 1987 qui rapportent 100 millions de francs pour l'APL-secteur locatif ; pour l'APL-accession à la

propriété, le barème pour les nouveaux acquéreurs est moins avantageux pour les ménages dont les revenus sont supérieurs à deux SMIC. Un taux d'effort minimum égal à 18 % du revenu est institué.

A ces mesures d'économies, s'ajoute le dispositif dit du bouclage des aides à la personne prévu sur quatre ans pour l'ensemble du parc social. Ce bouclage concerne environ 150.000 personnes aux revenus très modestes. En contrepartie, à compter du 1er janvier 1988, la PALULOS n'ouvrira plus droit à l'APL mais à l'allocation logement. Dans certains cas, le taux de la PALULOS pourra être majoré. Pour 1988, le coût budgétaire de ce dispositif est de 60 millions de francs, soit une dépense de 80 millions de francs pour le bouclage sur laquelle s'impute une économie de 20 millions de francs résultant du nouveau barème de l'APL à compter du 31 décembre 1987.

Le rapporteur s'est alors inquiété de l'absence de chiffrage à moyen terme, tant en terme d'économies budgétaires attendues que d'impact sur le taux d'effort des ménages, qui risque d'augmenter fortement avec l'application du nouveau barème. **M. Charles Bonifay** s'est également inquiété de ce que le choix du barème de l'allocation logement puisse, dans une certaine mesure, freiner la politique de réhabilitation du patrimoine immobilier des H.L.M..

Au cours de la discussion générale qui a suivi, **M Pierre Louvot** s'est déclaré en accord avec le rapporteur, pour ce qui concerne les points faibles du budget logement pour 1988. Il s'est notamment inquiété des effets de la réforme de l'APL sur les ménages à faibles ressources et sur les conséquences à terme pour les collectivités locales. Mais il a considéré que ce budget était un budget de transition indispensable pour prendre des mesures de réforme.

M José Balarello, conforté par **M Jean-Pierre Fourcade**, président, s'est inquiété de ce que le plafond de ressources des prêts PAP ne soit pas relevé, ce qui empêche leur consommation effective. Les prêts conventionnés ne pourront pas toujours compenser cette sous-utilisation et ceci risque alors de briser la fragile reprise du bâtiment constatée depuis quelques mois ; une éventuelle réforme des prêts PAP (banalisation avec subvention en capital) ne pourrait être effective que d'ici deux voire trois ans.

Contrairement à l'avis du rapporteur, qui souhaitait s'en remettre à la sagesse du Sénat, la commission, à la majorité, a alors adopté l'ensemble des crédits logement du projet de loi de finances pour 1988.

Mesdames, Messieurs,

Après avoir procédé à la stricte présentation des crédits du ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, et plus particulièrement des crédits consacrés au logement, je vous rappellerai quelles ont été les orientations générales du Gouvernement en matière de logement et notamment le recentrage opéré autour de certaines actions spécifiques.

Enfin, j'ai choisi de faire une large place à la réforme des aides à la pierre et d'étudier les risques à moyen terme que le dispositif peut induire.

*

* *

Etant donné la multiplicité des sigles employés dans le domaine du logement et afin de permettre une meilleure lisibilité de ce document, il paraît tout indiquer dans cette introduction de donner la traduction des sigles les plus usités :

AL : Allocation Logement -
ALS Allocation de logement à caractère social ;
ALF Allocation de logement à caractère familial.

ANAH : Agence Nationale pour l'amélioration de l'habitat

APL : Aide Personnalisée au logement.

CIV : Comité Interministériel des villes.

F.S.G.T. : Fonds Spécial de grands travaux.

F.G.R.C.E. : Fonds de garantie et de réserves des Caisses d'Épargne.

OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat.

PLA : Prêt locatif Aidé.

PALULOS : Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.

PLI : Prêt Locatif Intermédiaire.

PAP : Prêt Accession à la Propriété.

PC : Prêt conventionné.

PAH : Prime à l'amélioration de l'habitat.

*

* *

PREMIERE PARTIE : PRESENTATION GENERALE DES CREDITS ET POLITIQUE DU GOUVERNEMENT EN MATIERE DE LOGEMENT -

A - Présentation générale des crédits de la section "urbanisme, logement et services communs"

1 - Evolution des crédits

Pour 1988, le budget de la section "Urbanisme, Logement et Service Ccommuns" s'élèvera, en crédits de paiements à 52,909 milliards de francs en 1988, soit une progression théorique de 7,7 % par rapport à 1987.

Les autorisations de programmes atteindront 10,706 milliards de francs, soit une progression théorique de + 65,8 % par rapport à 1987.

Mais, la progression des crédits budgétaires d'une année sur l'autre ne peut être appréciée à sa juste valeur que si l'on prend en compte un certain nombre de paramètres.

2 - Paramètres affectant la structure du budget

* La rebudgétisation du prélèvement sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne.: ce prélèvement représentait en 1987, 7,329 milliards de francs et abondait par voie de fonds concours les dépenses budgétaires consacrées au logement. Il s'agissait essentiellement de subventionner des travaux d'économies d'énergie, des travaux menés dans des pôles de conversion et les petits travaux permettant des économies de charge.

Cette opération de rebudgétisation se traduit par l'inscription au budget de l'urbanisme et du Logement d'une dotation de 1,222 milliard de francs.

* La budgétisation de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) se traduit par un double mouvement :

- l'inscription au budget général des ressources tirées de la taxe additionnelle au droit de bail, soit environ 1,4 milliard de francs attendu pour 1988 ;

- à l'inverse, le budget urbanisme et logement prend en charge :

- . la subvention de fonctionnement de l'ANAH pour un montant de 51,6 millions de francs en 1988 inscrit au chapitre 36-40 du titre III ;

- . les dépenses d'investissements de l'ANAH soit (100 millions de francs en crédits de paiements et 1,9 milliard de francs en autorisations de programme) inscrites au chapitre 65-48 nouveau.

Il conviendra dans les années à venir de rester vigilant quant aux montants des dotations allouées à l'ANAH et qui seront désormais soumis aux arbitrages budgétaires.

* L'impact des reports de crédits sur le logement tant en ce qui concerne les crédits de paiements que les autorisations de programme : il s'agit de reports au titre des années 1986 et 1987. On ne peut que déplorer cette technique car elle affecte la bonne lisibilité du document budgétaire.

* La montée en régime des déductions fiscales prévues par le Plan Logement et que l'on peut très brièvement rappeler :

- la déduction forfaitaire appliquée au revenu brut foncier passe de 15 à 35 % ;

- le principe d'une réduction d'impôt égale à 10 % du coût d'acquisition ou de construction d'un logement neuf en vue de sa location. La réduction est plafonnée à 40.000 francs ;

- le montant maximum de la réduction d'impôt pour les intérêts d'emprunts contractés en vue de l'achat ou de la construction d'une résidence principale est porté de 15.000 francs à 30.000 francs.

Pour 1988, l'effort fiscal consenti est estimé à 1,8 milliard de francs. En année pleine, ces mesures représentent environ 2,5 milliards de francs.

Compte tenu des ces quatre paramètres, et à structure constante le budget "Urbanisme, Logement et Services Communs" pour 1988 traduit une baisse de 3,3 % par rapport à 1987.

Le tableau suivant permet d'apprécier l'effort budgétaire consenti par principaux types d'actions, et plus précisément pour ce qui nous intéresse, en matière de logement.

PRESENTATION FONCTIONNELLE

(en millions de francs)

| | Crédits de paiement | | | Autorisations de programme | | |
|-----------------------|---------------------|-----------------|----------------------|----------------------------|-----------------|----------------------|
| | 1987 | 1988 | Diffé- rence % | 1987 | 1988 | Diffé- rence % |
| Logement-construction | 30.626,3 | 34.094,4 | + 11,3 | 5.697,8 | 9.955,5 | + 74,7 |
| Urbanisme et paysages | 396,9 | 431,3 | + 8,6 | 450,9 | 462,2 | + 2,5 |
| Architecture | 127,9 | 130,5 | + 2,5 | 34,5 | 30,9 | - 10,4 |
| Actions horizontales | 739,0 | 768,1 | + 3,9 | 214,9 | 200,3 | - 6,8 |
| Moyens des services | 17.051,4 | 17.361,5 | + 1,8 | 57,0 | 57,6 | + 0,9 |
| Total | 48.941,5 | 52.785,4 | + 7,8 | 6.455,1 | 10.706,5 | + 65,8 |

Le tableau met en lumière la forte progression apparente des crédits consacrés au logement et à la construction.

Les crédits de paiement pour 1988 s'élèvent à 34,094 milliards de francs soit une hausse de + 11,3 % par rapport à 1987.

Les autorisations de programme atteignent 9,955 milliards de francs soit une augmentation de + 74,7 %.

Mais cette présentation budgétaire, du fait des reports de crédits importants, ne traduit pas l'effort réel mené en faveur du logement. Une analyse plus détaillée des crédits logements permet de rectifier cette présentation.

B - Analyse détaillée des crédits consacrés au logement et à la construction

1 - Les aides à la pierre

La seule analyse des autorisations de programme pour l'ensemble des aides à la pierre permet d'apprécier l'importance des reports de crédits et des paramètres décrits plus haut qui ont affecté la structure du budget.

En effet, pour 1988 les autorisations de programme dont le détail est donné par le tableau ci-joint, s'élèvent à 8,032 milliards de francs soit une progression apparente de + 41,5 %, mais à structure constante la progression n'est que de + 2,8 %.

LOGEMENT :AUTORISATIONS DE PROGRAMME (hors budgétisation de l'A.N.A.H.)

| Unité : M.F. | L.F.I. 1987 | P.L.F. 1988 | Variations % | Variation à structure constante |
|---|----------------|----------------|-----------------|---------------------------------------|
| 1. Aide au logement dans les DOM-TOM (chap. 65-24) | 322,2 | 330 | + 7 | + 7 |
| 2. Aides à la construction : - Prêt pour l'accèsion à la propriété (PAP) (chap. 65-48/20) | 1.044 (1) | 2.038 (1) | + 100 | + 3 |
| 3. Construction - Amélioration de l'habitat locatif social : - Ligne budgétaire unique PLA/PALLULOS (chap. 65-48 nouveau) | 3.036 (2) | 4.348 | + 41,2 | + 2 |
| 4. Amélioration de l'habitat existant (chap. 65-48/20 à 30) dont : | 720,3 | 716,7 | - 0,5 | - 0,5 |
| - Plan construction | 57 | 52,5 | - 7,3 | - 7,3 |
| - Surcharge foncière | 92,5 | 34,1 | - 9 | - 9 |
| - Opérations programmées d'améio- ration de l'habitat (OPAH) | 19,6 | 19,6 | 0 | 0 |
| - Résorption de l'habitat insalubre (RHI) | 111,7 | 111,7 | 0 | 0 |
| - Prime pour l'amélioration de l'habitat (PAH) | 440 | 448,3 | + 2 | + 2 |
| Total des autorisations de programme (1 + 2 + 3 + 4) | 5.673 | 8.032,7 | + 41,5 | + 2,3 |

(1) Non inclus les reports de crédits en 1987 (4.092 MF) et 1988 (3.225 MF).

(2) Non inclus les reports de crédits PLA en 1987 (1.177 MF).

Il convient donc d'apprécier l'évolution réelle des crédits inscrits tant pour le secteur locatif aidé que pour l'accession à la propriété.

a) le secteur locatif aidé

Le budget pour 1988 introduit un élément nouveau dans ce secteur, à savoir la fongibilité des crédits PLA/PALULOS. Ceci traduit l'une des principales conclusions du Rapport Figeat sur le logement locatif social élaboré début 1987.

En effet, les anciens chapitres 65-46 "Construction de logements" et 65-47 "Action sur le parc de logements existants" ont été regroupés sur un chapitre unique 65-48 nouveau intitulé "Construction et amélioration de l'habitat". Ceci devrait permettre une plus grande souplesse dans l'allocation des enveloppes au niveau local. A priori, la fongibilité concerne les seuls prêts PLA de la Caisse des Dépôts et Consignations et les subventions à l'amélioration des logements. Auparavant, on peut rappeler que la répartition budgétaire entre les deux types d'enveloppes se faisait au niveau national, dans la proportion d'1/4 pour la PALULOS et 3/4 pour les P.L.A. Une telle répartition ne convenait pas obligatoirement dans tous les cas.

En masse budgétaire, les autorisations de programme du chapitre 65-48 nouveau regroupant PLA et PALULOS progressent de + 41,2 % pour être fixées à 4,348 milliards de francs mais si l'on tient compte des reports de crédits constatés en 1987 et qui s'élèvent à 1,177 milliards de francs, la progression à structure constante est de + 2 %.

Cette actualisation à hauteur de 2 % permet de maintenir le programme physique fixé en 1987 soit environ 140.000 logements tant en construction qu'en amélioration.

Les parts respectives des PLA de la Caisse des dépôts et Consignations et des PLA du Crédit Foncier devraient être de 50.000 et de 45.000.

Enfin, on peut indiquer que 12.500 PLI devraient être financés en 1988, en grande partie sur le report du contingent initialement prévu en 1987.

b) le secteur de l'accession à la propriété

Le financement de prêts accession à la propriété (PAP) sera largement fait par reports de crédits.

Dans le projet de loi de finances pour 1988, les crédits prévus pour financer les PAP doublent en autorisations de programme pour être fixés à 2,08 milliards.

Mais si l'on tient compte des reports de crédits constatés en 1987 et prévus pour 1988, les crédits en autorisation de programme diminuent de 3,33 %.

| | LFI 1987 | Reports crédits | total | PLF 1988 | Reports Crédits | Total | Variation en % |
|--|-------------|--------------------|-------|-------------|--------------------|-------|-------------------|
| PAP (Prêts accession à la propriété) | 1,044 | 4,092 | 5,136 | 2,088 | 3,225 | 5,313 | -3,33 % |

(milliard de francs)

Le programme physique annoncé pour 1988 est de 90.000 PAP contre environ 100.000 en 1987 :

- 35.000 PAP seraient financés sur les crédits inscrits en projet de loi de finances pour 1988 ;

- 45.000 PAP seraient financés sur des reports de crédits non consommés en 1987, soit 2,63 milliards de francs environ ;

- 10.000 PAP seraient financés sur des reports de crédits non consommés en 1986, soit 0,6 milliard de francs.

La non consommation des crédits PAP en 1986 et 1987 est compensée par la forte progression des prêts conventionnés, dont les taux sont désormais comparables à ceux des PAP. Le nombre attendu de prêts conventionnés distribués par le système bancaire est de 220.000 pour 1988.

Le volume global du programme physique de logements en accession à la propriété PAP et P.C. est estimé à 310.000 en 1988, ce qui signifie le maintien du niveau inscrit en loi de finances initiales pour 1987.

c) évolution des autres aides à la pierre

- la plupart des autres aides à la pierre sont reconduites en francs constants. Il s'agit par exemple des aides à la mise en oeuvre des opérations d'amélioration de l'habitat (chapitre 65-48 § 50 = 15,9 millions de francs) du financement des travaux lourds (chapitre 65-48 § 60 = 3,75 millions de francs) et des aides à la résorption de l'habitat insalubre (chapitre 65-48 § 70 = 111,37 millions de francs).

Un effort particulier est fait en faveur de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) puisque la dotation pour 1988 est réévaluée afin de maintenir en francs constants le niveau de 1987 (448,8 millions de francs en 1988 contre 440 millions en 1987).

Il convient également de noter, car les conséquences sociales sont appréciables, l'effort consenti en faveur du logement dans les DOM : les autorisations de paiement progressent de 7 % passant de 822,2 millions de francs en 1987 à 880 millions de francs en 1988. Les crédits de paiement augmentent de 100 millions pour être arrêtés à 468 millions de francs en 1988.

Sur l'ensemble des aides à la pierre, en revanche, il convient de noter la nette diminution des crédits de paiements, retracée par le tableau ci-joint :

Globalement, les dotations pour les aides à la pierre s'élèvent en crédits de paiements à 16,89 milliards en 1988, soit une diminution de 31,3 % par rapport à 1987.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce mouvement de baisse :

| Aide à la pierre - CP - | 1987 | 1988 | % |
|-------------------------|-------|-------|--------|
| Anciens financements | 5,33 | 2,90 | - 45,5 |
| Nouveaux financements | 19,27 | 13,99 | - 27,4 |
| TOTAL | 24,60 | 16,89 | - 31,3 |

(milliards de francs)

- il convient d'ajouter à la dotation inscrite dans le projet de loi de finances pour 1988 les reports de crédits de 1987, pour environ 2 milliards de francs. Ceci concerne les crédits de paiement en PAP.

- la rebudgétisation du fonds de garantie et de réserve des caisses d'épargne (F.G.R.C.E.) implique la diminution de la part des abondements par voie de fonds de concours. En 1987, cet abondement représentait 7,3 milliards de francs.

- la diminution des crédits de paiements pour 1988 résulte de la diminution des autorisations de programme des PLA et des PAP constatées depuis 1985, et qui fut permise par la baisse des taux d'intérêt et du taux de la subvention PLA.

2 - Les aides à la personne

Les aides à la personne enregistrent une fois encore, dans le projet de loi de finances pour 1988, une forte hausse.

a) forte croissance de l'APL (Aide personnalisée au Logement)

Par rapport à la loi de finances initiale pour 1987, la dotation pour l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) croît de + 19,7 % pour être fixée à 12,18 milliards de francs.

Cette augmentation prend en compte les nouvelles mesures adoptées en juillet 1987 sur le barème de l'A.P.L., et sur lesquelles nous reviendrons dans la troisième partie de l'avis.

b) Progression de l'A.L.S. (Allocation de Logement Social)

| Aides à la personne | L.F.I. 1987 | P.L.F. 1988 | % |
|---|-------------|--------------|---------------|
| Chap. 46-40 § 10 contribution de l'Etat au financement de l'A.P.L. | 10,17 | 12,18 | + 17,7 |
| Chap. 46-40 § 30 contribution de l'Etat au fonds national d'aide au logement | 6,33 | 6,90 | + 9 |
| TOTAL | 16,5 | 19,08 | + 15,6 |

(milliard de francs)

La contribution de l'Etat au Fonds national d'aide au logement s'élève à 6,9 milliards de francs pour 1988 soit + 9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1987. Cette contribution de l'Etat sert au financement de l'A.L.S. (allocation de logement social). Cette augmentation répond d'une part aux insuffisances de financement constatées en 1987 (environ 470 millions de francs) et d'autre part, à la croissance des prestations prévue en 1988, due notamment à la montée en régime des allocations logements versées aux chômeurs. ^

La forte croissance et l'importance des crédits consacrés aux aides à la pierre justifient les réflexions et les mesures adoptées par les pouvoirs publics pour freiner la progression de ces dépenses.

L'ensemble de ces mesures adoptées pour 1988 sera exposé dans la troisième partie de cet avis budgétaire. Leur importance justifie un examen détaillé afin d'en apprécier les effets court et moyen terme.

Afin d'éclairer plus parfaitement les choix budgétaires qui viennent d'être présentés au travers du projet de loi de finances pour 1988, il convient de rappeler le contenu de la politique gouvernementale en faveur du logement.

C - Présentation de la politique du Gouvernement en matière de logement

Il convient de rappeler brièvement les orientations générales du Gouvernement dans le domaine du logement contenues dans la loi n°

86-1290 du 23 décembre 1986 et d'en présenter les perspectives à moyen terme.

Au-delà de cette présentation, il conviendra de dresser un premier bilan de cette politique.

1 - Les orientations générales du Gouvernement en matière de logement et les perspectives à moyen terme

a) le choix défini par la loi du 23 décembre 1986

Les orientations générales de la politique du logement du Gouvernement contenues dans la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 partaient d'un choix fondamental : on ne peut sortir de la gestion de la pénurie qu'en relançant l'offre de logements. Cette augmentation de l'offre ne résultera pas des seules aides publiques dont l'accroissement au cours des dernières années n'a pas réussi à infléchir le déclin de la construction et qui ne pourront plus augmenter. Cette relance viendra d'un retour à l'initiative privée, au libre jeu du marché, ce qui suppose de redonner confiance aux épargnants et aux investisseurs.

Un ensemble de mesures traduisait ce souci de redonner confiance aux épargnants et aux investisseurs : les mesures fiscales du Plan Logement, rappelées ci-dessus ; les nouvelles règles régissant les rapports bailleurs-locataires...

b) les orientations à moyen terme du Gouvernement

A moyen terme, le Gouvernement souhaite adapter l'action des pouvoirs publics aux effets de la désinflation et relancer l'offre de logement en maintenant les dispositions favorables aux investisseurs privés.

Cette politique se traduit principalement par quatre orientations qui portent sur les aides à la pierre, les déductions fiscales, les aides à la personne et les financements privés du logement.

*** les aides à la pierre**

Il s'agit d'adapter les aides à la pierre pour permettre une meilleure solvabilité des emprunteurs et favoriser la réhabilitation des logements locatifs sociaux.

Ainsi, en secteur locatif, le taux des PLA distribués par la Caisse des dépôts et consignations a été abaissé de 0,81 point, celui des PLA du Crédit foncier de France de 1,28 point (pour les prêts à taux ajustable) et de 1,05 point (pour les prêts à taux fixe).

De même, le taux actuariel des PAP a été ramené de 9,5 % à 8,1 % pour les prêts à taux ajustable (durée 20 ans) et de 9,98 % à 8,61 % pour les prêts à taux fixe (durée 20 ans). Leur progressivité est parallèlement passée de 3,75 % à 2,75 % par an. De plus un décret de juillet 1987 introduit pour les accédants qui souhaiteront recourir à cette formule la faculté de souscrire un prêt PAP à échéances constantes, au taux fixe de 8,37 % (durée 20 ans).

Mais un des points essentiels des adaptations de ces prêts est le développement du caractère variable des taux en fonction de critères liés au marché financier. Désormais, tous les PLA de la Caisse des dépôts et consignations sont à caractéristiques variables et il est proposé à tout futur accédant PAP le choix entre les taux ajustable ou fixe. Pour les prêts conventionés, les établissements prêteurs sont tenus de présenter au moins un barème de prêts à caractéristiques variables. Cette révisabilité des taux, proposée par le rapport Bonin, autorise d'importantes réductions d'annuités.

La réhabilitation des logements HLM existants constitue également l'une des priorités de la politique du gouvernement en matière de logement social. Cette préoccupation était déjà présente dans le budget de 1987, où le nombre de logements finançables à l'aide de la PALULOS a été maintenu malgré la suppression du F.S.G.T.

Pour l'année 1988, le projet de loi de finances ouvrira la possibilité d'un renforcement très important de cette orientation grâce au principe de la possibilité des crédits PLA et PALULOS.

* Les déductions fiscales

Il suffit ici d'évoquer les déductions fiscales votées dans le cadre de la loi de finances pour 1987 qui tendent à encourager les investisseurs privés, et qui vous ont été rappelées plus haut.

* les aides à la personne

Dans ce secteur très lourd pour le budget de l'Etat, le Gouvernement a repris certaines des orientations proposées par la commission chargée d'établir les bases d'un nouveau système et qui a rendu son rapport en mars 1987 (rapport Laxan). Ces mesures seront examinées en détail dans la seconde partie du présent avis.

* les financements privés du logement

Le Gouvernement veut encourager l'affectation de l'épargne longue au financement du logement. La création en décembre 1985 de la Caisse de refinancement hypothécaire a permis d'élargir le financement du logement en l'appuyant sur des ressources obligataires. La disparition de l'encadrement quantitatif du crédit au profit de la régulation par les taux a entraîné la suppression de l'abattement de 30 % dont bénéficiaient les progressions d'encours des prêts conventionnés : les prêts au logement ont été inclus au même titre que les autres prêts à plus de 5 ans dans le nouveau coefficient prudentiel de ressources permanentes (les fonds de l'épargne-logement et le livret A sont exonérés de ces dispositions).

2 - Les premiers résultats de cette politique

Au-delà de l'exposé des orientations générales du Gouvernement dans le domaine du logement, il convient d'en apprécier les premiers effets sur le secteur du bâtiment.

Le premier signe visible est la reprise de la construction neuve. Déjà avant la publication de la loi du 23 novembre 1986, les résultats du second semestre 86 faisaient apparaître une anticipation des acteurs privés ; la consommation des prêts conventionnés (+ 22 % par rapport à la même période de 85) et des prêts libres augmentaient nettement. Les autorisations de permis de construire recommençaient à croître ainsi que les mises en chantier, d'environ + 2,0 % au 2e semestre 1986 par rapport au 2e semestre 1985.

Le premier semestre 1987 confirme en les accentuant les premiers signes positifs des effets du Plan Logement décelés en 1986.

Sur les 6 premiers mois les mises en chantier progressent par rapport à la même période 1986 de + 4 % ainsi que, les autorisations de

permis de construire (+ 7,4 %). A la fin 1987, la consommation des PC a atteint 35 milliards de francs soit 8 milliards de plus qu'en 1986. La diminution pour les PAP n'étant que de 3,5 milliards, le solde positif est de 4,5 milliards de francs.. Le collectif continue de progresser plus que l'individuel, en particulier dans le secteur non aidé (prêts conventionnés et secteur libre) et pour les logements destinés à la vente. En 1987, le nombre de logements mis en chantier devrait être supérieur à 300.000. Le tableau ci-joint résume ces principales tendances.

RÉSULTATS DE LA CONSTRUCTION NEUVE (JUIN 1987)

Source: système statistique CYCLONE

Unité: millier de logements

| | Cumul 6 mois 1987 | Variation % 6 mois 86-87 | Résultats des 12 derniers mois | Variation % des 12 derniers mois (1) |
|---|-------------------------|-----------------------------------|---|---|
| Logements autorisés | 188,6 | + 7,5 | 369,3 | + 3,5 |
| dont logements ordinaires | 185,9 | + 7,4 | 364,0 | + 3,8 |
| dont locatif aidé | 21,7 | - 9,6 | 51,7 | + 0,6 |
| accession aidée | 39,8 | - 10,8 | 86,9 | - 2,0 |
| autres | 124,4 | + 19,0 | 225,4 | + 7,0 |
| dont individuel | 108,2 | + 5,5 | 213,5 | + 0,9 |
| collectif | 77,7 | + 10,2 | 150,5 | + 8,2 |
| dont habitat communautaire, hébergement (2) | 2,7 | - | 5,3 | - |
| Logements commencés | 148,5 | ÷ 4,0 | 301,2 | ÷ 1,1 |
| dont logements ordinaires | 146,8 | ÷ 4,1 | 297,3 | ÷ 1,6 |
| dont individuel | 88,9 | ÷ 3,0 | 184,3 | - 0,9 |
| collectif | 57,9 | - 5,9 | 113,0 | - 6,0 |
| dont habitat communautaire, hébergement (2) | 1,7 | - | 3,9 | - |

(1) Douze derniers mois comparés aux douze mois précédents.

(2) En 1985, l'habitat communautaire et l'hébergement sont compris dans les logements ordinaires.

Pour 1988, l'activité du bâtiment pourrait enregistrer une nouvelle hausse en volume d'environ 2,2 % selon le BIPE.

Après avoir présenté l'économie générale des crédits budgétaires consacrés au logement et rappelé les grandes orientations gouvernementales dans ce domaine, il convient d'une part de présenter les actions gouvernementales spécifiques en matière de logement social, puis d'étudier les éléments de réforme du dispositif des aides à la personne.

*

* *

DEUXIEME PARTIE : LE MAINTIEN ET LE RECENTRAGE D'UN CERTAIN NOMBRE D' ACTIONS SPECIFIQUES

A - Recentrage et évaluation d'actions spécifiques dans le domaine du logement

Répondant au principe général de maîtrise des dépenses publiques, les pouvoirs publics poursuivent le recentrage et l'évaluation d'un certain nombre d'actions spécifiques menées en matière d'urbanisme et de logement.

1 - Le renforcement du rôle des conseils départementaux de l'habitat

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée relative à la répartition des compétences laisse à l'Etat une compétence exclusive en matière de financement du logement mais en prévoyant une gestion déconcentrée au niveau du département.

Elle institue auprès de chaque commissaire de la république un conseil départemental de l'habitat, dont les statuts ont été fixés par le décret n° 84-702 du 30 juin 1984. C'est une instance consultative composée par tiers d'élus, de professionnels et d'usagers. Leur consultation porte notamment sur les orientations à retenir pour les aides de l'Etat et les interventions de l'ANAH, ainsi que sur la coordination des différents financements intervenant en matière de logement (construction et amélioration).

Outre ces compétences spécifiques plusieurs conseils départementaux ont mené des études approfondies pour résoudre les difficultés de logement de certaines catégories de population.

Pour cela, le Ministère de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports a fait renforcer les moyens techniques des D.D.E. (Directions Départementales de l'Equipement).

Les crédits d'études de politique locale de l'habitat qui sont délégués aux commissaires de la république ont été augmentés depuis

1985, comme le montre le tableau ci-dessous, pour être fixés à..... dans le projet de loi de finances pour 1988.

| (millions de francs) | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|---|------|------|------|------|
| Crédits d'Etudes de politique locale de l'habitat | 1,8 | 3,5 | 6,3 | |

Le travail de concertation au sein des conseils départementaux se poursuivra notamment, à l'automne, par les débats qui devront avoir lieu sur la répartition des crédits fongibles mis à la disposition de la Direction Départementale de l'Equipement, entre le Prêt Locatif Aidé et la Prime à l'Amélioration des logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale.

Les conseils départementaux de l'habitat seront également amenés, en 1988, à examiner le contenu et les propositions des programmes locaux de l'habitat réalisés dans le département, et à se prononcer en particulier sur leur cohérence et sur les conclusions à en tirer pour les orientations départementales, tant en ce qui concerne la programmation des aides à la construction et à l'amélioration de l'habitat que la gestion du patrimoine de logements existants. Enfin les conseils départementaux auront à émettre un avis sur le règlement départemental des attributions de logements H.L.M.

2 - Le recentrage et l'évaluation des actions menées pour l'amélioration des conditions de vie

C'est le comité interministériel des villes (C.I.V.) créé en 1984 qui a la charge d'animer et de coordonner l'ensemble des interventions de l'Etat en faveur des zones urbaines. Ce rôle était auparavant dévolu au fonds d'aménagement urbain.

Le budget du C.I.V. s'élèvera en 1988 à 415 millions de francs. Il s'agit de la stricte reconduction des crédits de 1987. On peut rappeler que ces derniers avaient fortement baissé par rapport à 1986 (478,6 millions de francs).

En 1986 et 1987, le Gouvernement, et je l'avais annoncé dans mon précédent avis, s'est préoccupé de l'évaluation de l'efficacité et de la qualité des actions menées et coordonnées par le C.I.V. Cette mission d'évaluation a été confiée aux Inspections Générales de l'Équipement et de l'Environnement, de l'Administration et des Affaires Sociales, qui ont rendu leurs conclusions à la fin de l'année 1986.

Une réorientation importante a été engagée en 1987 et qui traduit une triple volonté :

- renforcer les critères de solidarité, par l'appel aux capacités contributives des communes, et les actions en faveur des zones les plus défavorisées ;

- accroître l'efficacité des actions de l'État ;

- clarifier les règles d'interventions de chacun des partenaires économiques ou politiques.

Sur cette base, les quatre thèmes d'intervention traditionnels, à savoir, rendre les villes plus solidaires, animer des projets de quartiers, lutter contre l'insalubrité et soutenir des actions innovantes, ont été confirmés mais la répartition des dotations, la définition des programmes et les règles d'intervention ont été modifiées.

a) Rendre les villes plus solidaires et équilibrées

- le C.I.V. a financé 200 programmes locaux pour un total de 34 millions de francs depuis 1984, pour aider les communes à définir une politique de l'habitat ;

- le C.I.V. a contribué à des actions finançant l'accueil de populations très défavorisées et la résorption de la vacance de logements pour un montant total de 20 millions de francs distribué de 1984 à 1986 ;

- en 1987, 21 millions ont été affectés à ce thème d'intervention.

b) Animer des projets dans les quartiers

- le C.I.V. est intervenu à travers les contrats de plan Etats-Région pour les quartiers très dégradés. De 1984 à 1986, 150 quartiers ont été retenus répartis dans 17 régions et 600 millions de francs ont été mobilisés. Cette action est restée prioritaire en 1987 et a bénéficié d'une dotation de 190 millions de francs.

- le C.I.V. est intervenu dans le cadre de traitements préventifs ou dans des quartiers nouveaux, pour aider à financer des études et équipes de maîtrise d'oeuvre. De 1984 à 1986, 238 millions de francs ont été utilisés. En 1987, l'intervention de l'Etat diminue fortement. La dotation est fixée à 41 millions de francs.

- le C.I.V. anime, depuis cette année, un nouveau programme intitulé "actions de solidarité" doté de 40 millions de francs destiné à aider les communes les plus démunies.

c) Lutter contre l'insalubrité

De 1984 à 1986, 320 millions de francs ont été consacrés à la suppression des bidonvilles ou des quartiers insalubres, au travers de 170 opérations dont 37 représentent 70 millions de francs réalisées dans les DOM. L'ensemble des opérations a été maintenu en 1987 et la dotation budgétaire reconduite, à hauteur de 110 millions de francs.

d) Innover dans l'urbanisme et l'habitat

Il s'agit, par ce thème d'intervention de favoriser de nouveaux scénarios urbains, d'apporter des solutions en matière d'habitat pour les familles ou encore de mener des opérations de prévention. Le comité a soutenu pour cela différentes actions (actions Banlieue 89 - 130 dossiers - 230 millions de francs ; opérations cadre de vie et habitat des familles - 20 opérations ; - programmes "villes poussures - quartiers sans accident - 60 opérations - 48 millions de francs ; actions à caractère social - 75 opérations à caractère expérimental - 21 millions de francs).

En 1987, le financement de ces opérations n'a pas été maintenu, excepté celles entrant dans le cadre des contrats-familles. En revanche, trois nouveaux programmes ont été lancés pour un total de 19 millions de francs : articulation projets soutiens et aménagement urbain ; accueil des personnes âgées et accueil des familles nombreuses dans les villes.

En conclusion, on peut rappeler que pour 1988, il a été décidé de maintenir au niveau de 1987, les dotations budgétaires tout en renforçant la réorientation engagée en 1987. Pour cela un programme d'évaluation des différents programmes a été engagé et M. Diligent, sénateur-maire de Roubaix a été chargé d'une mission d'études en vue d'une meilleure articulation des actions et d'une meilleure coordination entre l'intervention du C.I.V. et celle du Plan urbain.

B - Les actions en faveur des personnes ayant des difficultés financières pour leur logement

1 - Les dispositifs d'aide aux familles ayant des difficultés temporaires pour payer leurs loyers

Je ne ferai ici que rappeler le dispositif retenu : la signature d'une convention entre les différents partenaires politiques, économiques et sociaux concernés, au terme de laquelle l'Etat apporte une dotation au plus égale à 35 % de l'ensemble des apports financiers. Cette contribution est versée pour moitié lors de la signature de la convention et pour moitié au terme de la première année de fonctionnement.

Ceci permet d'accorder aux familles une aide sous forme d'avance remboursable, sans intérêt et selon la procédure du tiers payant.

134 dispositifs communaux ou départementaux existent.

Une enquête menée par le ministère en juin 1987 permet d'apprécier les résultats positifs de ce mécanisme :

- il y a environ 30.000 ménages aidés contre 20.000 en 1986, et leurs ressources mensuelles sont d'environ 5.000 francs ;

- le niveau moyen de l'aide est de 6.000 francs (contre 5.000 francs en 1986) ;

- la durée moyenne du prêt est de 22 mois ;

- les taux de remboursement connus sont satisfaisants environ 80 % et même davantage lorsque le dispositif est géré par une caisse d'allocations familiales.

L'efficacité sociale des dispositifs est nettement affirmée : détection plus rapide des impayés de foyer, rétablissement des aides personnelles au logement, examen systématique des dossiers avant procédure d'expulsion et solutions apportées à des nombreux problèmes sociaux (échanges de logement, ouverture des indemnités de chômage ou de maladie et, dans certains cas, démarches aboutissant à des embauches).

Parallèlement, certains partenaires locaux ont pris l'initiative, dans le cadre des instructions actuelles et conformément au circulaire du 4 mars 1986 et du 24 décembre 1986, de combiner prêts et subventions afin d'élargir l'accès au dispositif d'aide.

Le Gouvernement a décidé de consacrer une enveloppe de crédits supplémentaires au financement des fonds d'aide. L'extension de leur compétence à ce type d'interventions sera encouragée, afin d'accroître les bénéficiaires potentiels, en particulier, parmi les locataires ayant des ressources modestes.

2 - Les dispositifs d'aide aux accédents à la propriété en difficulté

Dans l'avis budgétaire de l'an dernier, j'avais exposé en détail les mesures permettant d'alléger les difficultés de remboursement des emprunteurs ayant souscrit des prêts entre 1981 et 1984, c'est-à-dire à des taux d'intérêts et de progressivité élevés. Je ne ferai que rappeler les possibilités de refinancement partiel d'un prêt, le réaménagement des caractéristiques du prêt, notamment quant à la durée ou quant au montant des charges. Il est important de rappeler que ces aménagements ne font pas perdre le bénéfice de l'A.P.L.

La principale mesure décidée en 1987 pour les emprunteurs des années 1981-1984 réside dans la possibilité désormais offerte à ceux dont les remboursements nets de P.A.P. atteignent 37 % des revenus mensuels hors prestations familiales de voir la progressivité de leurs échéances ramenée de 4 % à 2,75 % par an en échange d'un court rallongement de leur prêt.

De plus, afin de résolubiliser ces mêmes emprunteurs, un complément d'A.P.L. leur est alloué depuis le 1er juillet 1987 pour limiter leur effort financier et le rendre compatible avec le niveau de leurs revenus.

En outre, afin que les renégociations des prêts avec une nouvelle banque n'entraînent pas de frais de levée et de réinscription d'hypothèque, il peut être fait appel à la procédure de subrogation prévue à l'article 1250 du code civil. La subrogation est exonérée de la taxe de publicité foncière, ce qui réduit très sensiblement les frais. De même, il a été décidé que les personnes bénéficiant d'une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties garderaient le bénéfice de cette exonération, même si elles renégocient le prêt obtenu à l'origine.

Enfin, pour les emprunteurs dont le prêt est géré par un organisme d'H.L.M. et qui ont acquis leur logement entre le 1er juillet 1981 et le 31 décembre 1984, l'exonération de TVA sur vente est maintenue en cas de remboursement anticipé du P.A.P. Il en est de même en cas de revente du logement à une personne qui reprend partiellement en charge le prêt P.A.P. initial.

Afin de mieux renseigner les particuliers, un responsable du problème des emprunteurs en difficulté a été désigné dans chaque direction départementale de l'équipement.

Enfin on peut rappeler que dans les rares cas d'échec de ces diverses mesures et afin d'éviter une saisie et une vente judiciaire du logement, un emprunteur P.A.P. dont la situation justifierait un maintien dans les lieux, pourra bénéficier d'un statut de locataire, le logement et le prêt étant pris en gestion par un organisme d'H.L.M.

Enfin, lorsque la vente judiciaire ne peut être évitée, la société SOFIPAR-LOGEMENT, à laquelle sont associés le Crédit Foncier et le Comptoir des Entrepreneurs, a pour mission d'enchérir lors des ventes publiques afin de permettre une valeur de rachat satisfaisante.

La combinaison de ces différentes mesures complétées par le dispositif nouveau de réaménagement des prêts P.A.P. semble adaptée aux besoins révélés. C'est pourquoi il n'est pas envisagé de généraliser et surtout de rendre obligatoire la renégociation des contrats de prêts. Cette solution poserait de graves problèmes juridiques et aurait sans doute des effets pervers non négligeables.

C - Les mesures adoptées en faveur des organismes d'H.L.M.

1 - La situation financière des H.L.M.

La situation financière des organismes d'H.L.M. connaît une évolution contrastée. En effet, si les tendances sont sensiblement les mêmes pour les Offices et les S.A. d'H.L.M., on observe une plus grande disparité au sein des S.A. d'H.L.M. que parmi les Offices qui forment une population plus homogène.

La situation financière relativement stable et moyenne depuis plusieurs années est toutefois marquée par l'augmentation des charges d'endettement et de taxe foncière sur les propriétés bâties (T.F.P.B.), ainsi que par une certaine croissance des impayés de loyers et des coûts de gestion des organismes. Les difficultés à surmonter restent donc identiques à celles exposées l'année dernière. Leur progression peut être appréciée à travers les tableaux ci-dessous.

a) Impayés / (loyers + charges) en %

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|---------|------|------|------|------|-------|-------|
| Offices | 1,54 | 1,72 | 2,13 | 2,56 | 3,11 | 3,73 |
| S.A. | 1,47 | 1,89 | 2,24 | 2,43 | 1,68* | 2,77* |

* Comptabilisation différente des impayés liée au changement de plan comptable.

Les impayés de loyers sont en constante progression. Leur chiffre précis se heurte à la politique de provision pour créances douteuses et d'admission en non-valeur propres à chaque organisme (il n'y a pas de transition brutale entre les retards de paiement, les impayés avec espoir de recouvrement et ceux considérés comme irrécupérables).

Il convient enfin de rappeler que la vacance est également en augmentation, avec une répartition très inégale en fonction des opérations et du lieu géographique.

b) Le service annuel de la dette en %

(Frais Financiers + Remboursement du capital / Chiffre d'affaire)

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|---------|------|------|------|------|------|------|
| Offices | 43,9 | 42,7 | 41,9 | 41,3 | 42,2 | 42,3 |
| S.A. | 45,6 | 46,1 | 48,9 | 48,5 | 44,1 | 51,9 |

Ce ratio montre l'importance de la charge financière et son poids dans la gestion des organismes. Le niveau plus important dans les S.A. est dû à l'activité de construction neuve financée en P.L.A. plus soutenue ces dernières années dans les sociétés.

On observe une progression de cette charge dans les S.A.

c) Coûts de gestion par logement en milliers de francs constants de 1985

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|---------|------|------|------|------|------|------|
| Offices | 4,49 | 4,66 | 4,74 | 4,98 | 5,08 | 5,19 |
| S.A. | 4,41 | 5,73 | 5,79 | 6,05 | 6,33 | 6,39 |

On observe une progression régulière des frais de gestion qui a été très nette en 1981 pour les S.A.

Cette progressivité s'explique par la progression des coûts de personnel qui se stabilisent par la croissance des impôts et taxes (fin de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties) et par la politique d'entretien du parc nécessitée par le vieillissement de ce dernier.

Globalement, la situation financière des organismes d'H.L.M. ne s'est pas dégradée, mais en revanche, environ 10 à 20 % de l'ensemble des organismes connaissent de très sérieuses difficultés.

C'est pourquoi un certain nombre de mesures ont été décidées pour améliorer la gestion des organismes d'H.L.M., notamment par la loi du 23 décembre 1986.

2 - Les mesures adoptées pour améliorer la gestion des H.L.M.

L'objectif de ces différentes mesures est de redonner aux organismes de H.L.M. une plus grande autonomie de gestion afin de mieux assurer leur mission sociale.

Trois séries de mesures ont été adoptées : une aide exceptionnelle pour les organismes les plus endettés en P.L.A., le principe du recouvrement de certaines charges d'entretien, la possibilité de fixer librement les loyers, dans des limites réglementaires strictes et enfin les nouvelles règles en ce qui concerne les ventes de logements H.L.M.

a) Aide exceptionnelle aux organismes les plus endettés

Comme en 1986, l'Etat a consenti un effort particulier pour alléger les dettes P.L.A. de certains organismes. Ceci équivaut à plusieurs points de loyers.

b) Recouvrement possible de certaines charges

Le décret du 26.12.1986 a rendu possible dans le secteur social (H.L.M. et S.E.M.) la récupération des charges de gardiennage. Ce texte a en fait unifié le régime de récupération des charges, en étendant au secteur social ce qui existait en secteur privé.

Il prévoit la récupération sur le locataire de la totalité des dépenses d'entretien des parties communes et de collecte des ordures lorsque ces tâches sont assumées par un employé d'immeuble ou une entreprise extérieure, et la récupération des 3/4 de ces dépenses lorsque ces mêmes tâches sont assumées par un gardien. Ce texte fixe une

progressivité pour son entrée en vigueur : pour l'année 87, ces nouvelles charges récupérables ne l'ont été que pour moitié ; elles le sont en totalité à compter du 1er janvier 1988.

En 1987, on considère qu'en moyenne les produits tirés de cette nouvelle possibilité sont équivalents à 3 % de la masse des loyers. Ce chiffre est bien entendu une moyenne générale et peut varier nettement suivant les organismes. Pour 1988, la pleine application du décret du 26.12.1986 devrait également rapporter aux organismes à peu près 3 % de la masse de leurs loyers, et les conduire, en conséquence, à une grande modération en ce qui concerne les hausses de loyers elles-mêmes.

c) Le nouveau régime de loyers institué par la loi du 23 décembre 1986.

Les organismes d'H.L.M. fixent librement les loyers des logements faisant l'objet d'une nouvelle location dans les limites des plafonds réglementaires.

Les loyers des logements occupés ont évolué dans la limite de la variation de l'indice INSEE du coût de la construction pour la période du 1er janvier au 30 juin 1987.

Depuis le 1er juillet 1987, les organismes fixent librement, dans les limites définies par le code de la construction et de l'habitation, l'ensemble des loyers. Ce système doit permettre de faire coïncider progressivement le niveau des loyers avec le service rendu aux locataires.

La loi du 23 décembre 1986 a confié aux Préfets, commissaires de la République du département une nouvelle compétence dans la mesure où toute délibération d'un organisme d'H.L.M. relative aux loyers applicables à compter du 1er juillet 1987 doit leur être transmise deux mois avant son entrée en vigueur. Le Préfet peut ainsi demander une seconde délibération dans le délai d'un mois suivant la transmission.

Les organismes peuvent enfin demander aux locataires, dont les ressources dépassent les plafonds fixés pour l'attribution des logements H.L.M., le paiement d'un surloyer selon un barème établi par chaque organisme et soumis pour approbation au préfet du siège de l'organisme.

Une enquête réalisée auprès des organismes d'H.L.M. en juillet 1987 laisse prévoir une hausse moyenne annuelle des loyers de l'ordre de + 3,8 %.

d) Les nouvelles règles concernant la vente des logements
H.L.M.

Le titre II de la loi du 23 décembre 1986 a pour objectif de donner aux organismes d'H.L.M. une plus grande maîtrise dans la gestion de leur patrimoine et de permettre plus facilement qu'auparavant la vente de logements vacants et les transformations d'usage.

Ces dispositions doivent permettre, par les plus-values retirées des ventes, la modernisation du parc existant et son renouvellement par des opérations de construction neuve mieux adaptées à la demande actuelle des ménages.

En outre, ces mesures donnent la possibilité aux familles dont les revenus ne leur permettent pas d'accéder à la propriété dans le secteur libre, d'acquérir le logement qu'elles occupent dans de bonnes conditions de solvabilisation.

C'est ainsi que les récentes mesures de majoration de l'allocation logement en accession -de l'ordre de 15 %- bénéficieront notamment aux locataires H.L.M. qui acquièrent leur logement.

*

* *

TROISIEME PARTIE : LES PREMIERS ELEMENTS D'UNE REFORME DES AIDES A LA PERSONNE

A - Le constat : la forte progression des aides à la personne notamment de l'A.P.L.

Dans mon avis budgétaire de l'an dernier, j'avais rappelé la très forte progression des crédits consacrés à l'A.L.S. et à l'A.P.L. tant en masse financière qu'en nombre de bénéficiaires et ce, depuis 1978.

Sans reprendre cet historique on peut rappeler les derniers chiffres connus qui montrent que la progression de l'A.P.L. reste toujours très forte.

1 - L'évolution de l'allocation logement

Il convient de faire la distinction entre A.L.F. (allocation logement à caractère familial) et A.L.S. (allocation logement à caractère social), qui diffèrent par leurs critères d'attribution et leur mode de financement. L'A.L.F. est financée, en tant que prestation familiale, par le fonds national des prestations familiales et le budget annexe des prestations sociales agricoles.

L'A.L.S. est financée par le F.N.A.L. (fonds national d'aide au logement) dont les recettes sont constituées par une cotisation patronale et une dotation d'équilibre inscrite au budget du ministère du logement.

Le nombre de bénéficiaires de l'A.L.F. était de 1.405.310 au 31.10.86 et pour l'A.L.S. de 1.051.493 comme le montre le tableau ci-joint :

| | A.L.F. | | | A.L.S | | |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | Location | Accession | Total | Location | Accession | Total |
| au 30 juin 1986 | 1.283.023 | 278.391 | 1.561.414 | 1.060.571 | 20.647 | 1.081.218 |
| au 31 décembre 1986 (1) | | 1.405.310 | 1.405.310 | | 1.051.493 | 1.051.493 |

Le nombre de bénéficiaires supplémentaires de l'A.L.S. résultant de l'article 83 de la loi de finances pour 1986, et qui en ouvre le bénéfice aux chômeurs de longue durée était de 5.478 au 31 mars 1987.

La dotation budgétaire pour le financement de l'A.L.S. est de 6,9 milliards de francs pour 1988 contre 6,18 milliards de francs en 1987 soit une augmentation de + 9 %. L'augmentation prévue suit l'évolution tendancielle de l'allocation.

Le tableau suivant retrace l'actualisation du barème de l'A.L. depuis 1985.

| | 1985 | 1986 | 1987 |
|---------------------------|---------|---------|---------|
| - plafond de loyers | + 4,5 % | + 2,7 % | + 3 % |
| - plafond de mensualités- | + 4,5 % | + 2,7 % | + 13 % |
| - paramètres revenu | + 4,5 % | + 2,4 % | + 2,7 % |
| -forfait charge | + 4,5 % | + 0 % | + 0 % |

Cette actualisation du barème porte sur quatre paramètres :

- plafond de loyers : en juillet 1987, l'actualisation a été faite en fonction des prévisions d'évolution moyenne des loyers H.L.M. pour 1987 ;

- plafond de mensualités : la forte hausse résulte d'un souci de rattrapage par rapport à l'A.P.L. par l'instauration d'une mensualité plafond spécifique afin d'orienter les ménages les plus modestes vers l'accession dans le parc ancien ;

- paramètre revenu : l'actualisation de juillet 1987 suit les prévisions de hausse des prix : + 2,7 % ;

- forfait charges : le forfait a été maintenu au niveau atteint en 1985 et cela malgré la baisse du coût de l'énergie.

2 - La forte progression de l'A.P.L. en 1988

A.P.L. : nombre de bénéficiaires et prestations versées

| | Nombre global de bénéficiaires | | | Sommes versées (en F) (2) | | |
|------------------------|--------------------------------|-----------|-----------|------------------------------|---------------|-----------|
| | Location | Accession | Total | Location | Accession | Total |
| au 30 juin 1986 | 726 449 | 866 151 | 1 592 600 | 3 635 152 143 | 4 617 824 747 | 8 252 976 |
| au 31 décembre 1986 | 763 514 | 875 828 | 1 639 342 | 7 540 288 412 | 9 454 722 968 | 16 995 01 |
| au 31 mars 1987 (1) | 306 593 | 920 032 | 1 726 625 | 2 200 417 743 | 2 555 380 382 | 4 755 793 |

Le tableau ci-dessus indique qu'au 31 mars 1987, 1.726.625 personnes bénéficiaient de l'A.P.L., que ce soit en location ou en accession sur l'ensemble de l'année 1986, 16,995 milliards avaient été versés.

La dotation budgétaire pour le financement de l'A.P.L. (à hauteur de 53 % environ) est fixée à 12,180 milliards de francs pour 1988 contre 10,32 milliards de francs 1987, soit une hausse de 18 %. Cette progression tient compte de la montée en régime de l'A.P.L. qui est fonction du rythme de la construction neuve et des travaux d'amélioration aidée. Elle intègre également l'effet des modifications apportées au barème en juillet 1987.

On peut enfin rappeler les actualisations du barème de l'A.P.L. faites depuis 1985 et retracées dans le tableau ci-joint :

Globalement, la dotation budgétaire totale affectée au financement des aides à la personne augmente de 15,64 % par rapport à 1987 pour être fixée à 19,080 milliards de francs.

| | 1985 | 1986 | 1987 |
|---------------------------|---------|-------|--------------------|
| - plafond de loyers | + 5 % | + 0 % | + 2 % |
| - plafonds de mensualités | + 5 % | + 0 % | + 0 % |
| - paramètres "revenus" | + 6 % | + 0 % | non significatif\$ |
| - forfait charges | + 4,5 % | + 0 % | + 0 % |

Ces seuls chiffres justifiaient l'urgence d'une réflexion et d'un début de réforme.

*

* *

B - La nécessité d'une réforme et les conclusions du Rapport Laxan

Le ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports a pris l'initiative de constituer un groupe de travail avec pour mandat de faire des propositions concrètes, visant à maîtriser la croissance des dépenses, à responsabiliser les bénéficiaires et moraliser les aides tout en veillant à ne pas exclure de l'accès au logement les catégories sociales les plus démunies.

La présidence de cette commission a été confiée à M. Laxan, Gouverneur honoraire du Crédit Foncier de France.

Je vous présente ici les grandes lignes de ce rapport qui sont les suivantes :

1 - Le constat : le rapport comporte :

- une description du système actuel qui met en lumière les difficultés de la coexistence de trois aides relevant de logiques différentes (une prestation familiale, l'A.L.F. ; une prestation sociale, l'A.L.S. et une aide à objectifs à la fois familiaux, sociaux et économiques, l'A.P.L.) et dont le champ d'application n'est pas

exhaustif : sont exclues du bénéfice de toute aide à la personne, les personnes n'occupant pas un logement éligible à l'A.P.L., qui n'ont pas d'enfants ou d'ascendants à charge et ne relèvent pas de l'une des catégories visées par l'A.L.S. C'est ce que l'on appelle le problème du bouclage de l'A.L.

- une analyse des causes de la dérive financière constatée : l'accroissement annuel moyen du coût des aides à la personne est de 3,34 milliards de francs dont près de 3,2 milliards au titre de l'A.P.L. qui est en pleine phase de montée en régime et dont le coût est plus élevé que celui de l'A.L. parce qu'elle n'exclut aucune catégorie de personnes ou ménages contrairement à l'A.L. et que son barème est nettement plus solvabilisateur que celui de cette dernière.

A ces causes principales, s'ajoutent des phénomènes différents selon les secteurs d'occupation :

- en secteur locatif, le conventionnement constitue un moyen d'augmenter les loyers, surtout en période de limitation des hausses. En outre, l'existence dans le parc conventionné d'une aide plus solvabilisatrice que l'A.L. induit des comportements tendant à optimiser les avantages tirés du système et donc à en maximiser le coût (exemple: concentration de ménages modestes dans le parc conventionné). Enfin, en cas de travaux, la différence de pouvoir solvabilisateur entre les deux aides conduit à ce que la dépense nette restant à la charge des locataires reste stable, voire même diminue alors que le service rendu s'améliore ;

- en accession à la propriété, les conséquences de la baisse des taux d'intérêt et des mesures fiscales n'ayant pas été tirées sur le barème de l'A.P.L., celui-ci entraîne une solvabilisation particulièrement importante de certains accédants à la propriété (revenus dépassant 3 S.M.I.C.) ; 36 % des accédants allocataires ont un taux d'effort hors charges après A.P.L. inférieur à 20 %, la proportion étant de 58 % en acquisition-amélioration à laquelle est appliqué le barème du neuf. Par ailleurs, on constate une fragilisation des ménages très modestes trop dépendants de l'A.P.L. et une concentration des aides sur l'accession dans le neuf qui est la plus coûteuse au détriment de l'ancien.

Enfin, le rapport relève certaines anomalies tenant notamment à l'assiette ressources des aides (assiette fiscale ne rendant pas compte de la réalité des revenus des bénéficiaires), à l'existence dans la formule de calcul de l'A.P.L. d'un forfait de charges spécifique

aux immeubles avec ascenseur et à des irrégularités dans les déclarations des allocataires.

2 - Les propositions

a) En secteur locatif :

La commission a considéré comme prioritaire l'objectif de la poursuite à un rythme plus soutenu de la réhabilitation du parc locatif social assortie du conventionnement qui permet d'étendre progressivement le bénéfice d'une aide personnelle aux exclus de l'A.P.L., sachant que le bouclage immédiat de celle-ci n'a pas été retenu pour des raisons budgétaires.

Cet objectif étant posé, la maîtrise de la dépense passe nécessairement par la réduction de certains avantages accordés par le barème de l'A.P.L. C'est ce que propose la commission tout en préservant la situation des plus modestes.

Concrètement, ses propositions s'articulent de la façon suivante :

- pour les locataires les plus modestes (revenu inférieur ou égal au S.M.I.C. pour les ménages avec deux enfants) : maintien du barème actuel de l'A.P.L. ;

- pour les locataires dont les revenus sont supérieurs à ce seuil, alignement du barème de l'A.P.L. sur celui de l'A.L. sauf en ce qui concerne le loyer plafond qui est conservé. Il en résulterait des augmentations de taux d'effort allant de 0,7 à 0,8 point selon le niveau de revenu dans les logements réhabilités et de 1 à 2 points dans les logements P.L.A. Ceci concerne les immeubles sans ascenseur. Pour les immeubles dotés d'un ascenseur (un quart du parc conventionné), la commission propose la suppression progressive (3 ans) du forfait de charges spécifique entrant dans la formule de calcul, ce qui entraîne pour les locataires concernés une baisse d'A.P.L. de 120 F en moyenne à terme (40 F chaque année pendant 3 ans).

Ces propositions permettent de supprimer les effets pervers dénoncés précédemment.

b) Dans le secteur de l'accession à la propriété :

La commission propose des dispositions qui seraient applicables aux seuls nouveaux accédants :

- afin d'adapter le barème à l'évolution de l'environnement économique et financier caractérisé dans ce secteur par la baisse des mensualités consécutives à celle des taux d'intérêt et par l'accroissement des déductions fiscales qui profitent prioritairement aux ménages aux revenus élevés, la commission préconise une réduction de l'A.P.L. pour les ménages dont les revenus sont supérieurs à 2 fois le S.M.I.C., le revenu d'exclusion de l'aide étant ramené de 4 fois à 3 fois le S.M.I.C. ;

- elle propose la mise en place d'un mécanisme de forfaitarisation partielle des ressources servant au calcul de l'A.P.L. via l'introduction d'un plancher de revenu, fonction de la mensualité de prêt. Les objectifs poursuivis par cette mesure sont les suivants :

- dissuader les ménages aux ressources modestes de s'engager dans des opérations d'accession trop lourdes, et en particulier dans les logements neufs les plus chers, dès lors qu'ils ne disposeraient pas d'un apport personnel suffisant ;

- lutter contre la fraude des accédants dont le revenu déclaré ne reflète pas l'intégralité des ressources réelles.

Elle propose enfin d'instituer une mensualité plafond spécifique aux opérations d'acquisition-amélioration, inférieure de 25 % à celle en vigueur pour les logements neufs afin d'assurer une hiérarchie cohérente des taux d'effort entre ces deux types d'opération.

En corollaire de ces propositions, la commission préconise un accroissement de l'allocation de logement versée en accession à la propriété qui permettrait aux ménages modestes de réaliser leur désir d'accession à la propriété mais dans des logements anciens moins coûteux ou par achat de logements H.L.M.

Par ailleurs, pour le stock des bénéficiaires actuels de l'A.P.L., la commission, eu égard à la situation délicate de certains des accédants du fait de la baisse de l'inflation, propose un accroissement sensible de l'A.P.L. des accédants en P.A.P. des générations 1981-1984 aux revenus modestes. Cette mesure serait financée par un redéploiement de la masse d'A.P.L. versée aux accédants en stock en

demandant un effort aux allocataires dont les revenus sont les plus élevés.

C - Les premières décisions adoptées par le gouvernement au vu du rapport Laxan

1 - Mesures adoptées en juillet 1987 pour le barème d'A.P.L. en secteur locatif

Les économies décidées représentent environ 100 millions de francs. Le barème traduit une légère revalorisation pour les ménages les plus modestes jusqu'à un SMIC de l'ordre de 30 à 50 F et par une diminution de l'aide de 50 F à 150 F pour les autres.

De plus, il est proposé la suppression progressive du forfait charges spécifique par ascenseur et ce dans un délai de trois ans.

2 - Mesures adoptées pour l'A.P.L.- accession à la propriété

D'une part, l'instauration d'un barème applicable aux flux des nouveaux accédants qui se caractérise par une réduction du niveau solvabilisateur de l'A.P.L. pour les ménages dont les revenus sont supérieurs à deux S.M.I.C., pour tenir compte des déductions fiscales dont ces ménages bénéficient par ailleurs ; en outre, la mensualité de référence appliquée au calcul de l'A.P.L. en acquisition-amélioration sera désormais plus faible que celle appliquée dans le neuf ; enfin, un taux d'effort minimum égal à 18 % du revenu est institué ;

D'autre part, une majoration de l'A.P.L. est mise en place pour les accédants P.A.P. des générations 81-84 dont le taux d'effort dépasse 37 % ; cette majoration a pour effet de diminuer l'ampleur du dépassement dans une proportion qui est fonction des ressources et de la taille de la famille. En outre, pour l'ensemble des accédants P.A.P. de ces générations, la mensualité de référence sera majorée de 4 % au 1er juillet 1987 au lieu de 3 % au 1er juillet 1986.

Pour le calcul de l'A.P.L., le revenu minimum pris en compte sera égal à deux fois la mensualité de prêts plafonnée à la mensualité de référence, ceci pour éviter les déclarations de ressources mensongères.

3 - Mesures complémentaires en ce qui concerne l'allocation logement

Pour viser une hiérarchie cohérente des taux d'effort et favoriser la fluidité entre le marché du neuf et celui de l'ancien, les mesures arrêtées en matière d'A.P.L. sont complétées par une mesure spécifique de majoration de l'allocation de logement en accession à la propriété ; cette mesure qui concerne les achats dans l'ancien, devrait faciliter la vente de logements H.L.M. aux locataires ; elle consiste à majorer de 10 % la mensualité plafond prise en compte dans le calcul de l'A.L. versée aux nouveaux accédants.

4 - Le dispositif dit du "bouclage" des aides à la personne

Le gouvernement a décidé d'étendre en quatre ans le bénéfice de ces aides à ces personnes dans le parc social par le biais d'une politique contractuelle ; le "bouclage" sera appliqué à l'occasion de la signature de conventions de patrimoine que les bailleurs pourront passer avec l'Etat. L'application à la totalité du parc H.L.M. concerné se fera sur 4 ans. Ces conventions auront pour objet d'inciter les organismes à une plus grande efficacité économique et sociale dans la gestion de leur patrimoine. Ceci répond au souhait de la commission, concernant la suppression progressive des exclus du champ d'application des aides à la personne.

Ce nouveau système va dans le sens de l'unification progressive des aides à la personne dans le parc social, ce qui devrait faire disparaître les effets pervers fréquemment dénoncés dans le système actuel, en particulier celui consistant à concentrer les ménages les plus modestes dans la partie du parc où les loyers sont les plus chers et/ou le coût en aide à la personne le plus élevé, et permettre ainsi une meilleure maîtrise de la croissance des dépenses d'aides à la personne.

Surtout, le "bouclage" dans le parc social constitue une importante avancée sociale qui concerne 150.000 personnes très modestes et donne ainsi aux organismes d'H.L.M. un moyen supplémentaire de répondre à leur vocation sociale.

En contre partie, à compter du 1er janvier 1988 les travaux d'amélioration subventionnés, (PALULOS) ouvriront droit au bénéfice de l'Allocation Logement et non plus de l'A.P.L. Afin d'éviter aux locataires de trop fortes majorations de loyers, du fait de ce nouveau dispositif et en cas de travaux importants, le taux de la PALULOS pourra être majoré et atteindre 40 % (contre 20 % actuellement).

5 - Le coût de ces mesures dans le projet de loi de finances pour 1988

La réforme du nouveau barème d' A.P.J. à compter du 31 décembre 1987 (article 68 rattaché de la loi de finances pour 1988) doit se traduire par une économie de 20 millions de francs au plan budgétaire.

Par ailleurs, le bouclage du conventionnement par l'extension des aides aux familles sans enfants et aux personnes seules nécessite l'affectation dans la loi de finances d'une dotation de 80 millions de francs.

Le solde est donc négatif pour l'année 1988, puisqu'il entraîne une dépense supplémentaire de 60 millions de francs.

Au-delà de l'étude des mesures adoptées par le gouvernement pour freiner les dépenses relatives aux aides à la personne, il convient de s'interroger sur les effets à moyen terme de ces mesures.

D - Les effets attendus de la réforme à moyen terme

1 - Les effets positifs sont certains :

- le bouclage de la nouvelle aide est assuré puisque son champ d'application est celui de l'A.P.L. Les critères d'attribution sont donc fonction du statut et du mode de financement du logement. Comme il a déjà été indiqué, ce sont 150.000 personnes qui vont bénéficier de cette nouvelle aide dès 1988.

- la nouvelle aide est versée selon le même mode de paiement que l'A.P.L., c'est-à-dire en tiers payant. Ceci offre de meilleures garanties pour les organismes d'H.L.M.

2 - Les inquiétudes à moyen terme

a) Absence de chiffrage à moyen terme

Aucun chiffrage n'a été donné à ce jour sur les effets de cette réforme à moyen terme, en terme d'économies budgétaires attendues, ou encore sur ses effets désolvabilisateurs pour les ménages.

b) Conséquences sur le taux d'effort demandé aux ménages

On peut en effet s'interroger sur les conséquences du taux d'effort supplémentaire demandé aux ménages par l'application du nouveau barème, notamment les ménages les plus modestes.

A titre d'exemple, les calculs montrent que pour des loyers d'un montant de 900 francs ou de 1.200 francs un ménage avec deux enfants et des revenus équivalents à un SMIC consent un taux d'effort avec l'A.P.L. d'environ 15 %. Avec le nouveau barème le taux est porté à 17 % voire 18 %. L'écart est encore plus net pour un loyer de 1.500 francs (environ 7 points supplémentaires). La majoration du taux d'effort pourra-t-elle être absorbée par ces ménages dont les revenus sont relativement fragiles.

Le choix du barème de l'allocation logement n'a pas un caractère très "familial" puisque le barème des loyers pris en compte ne tient pas compte des situations de famille et donc du nombre d'enfants.

A terme, ne risque-t-on pas de voir augmenter les impayés de loyer, qui pénalisent la gestion des organismes d'H.L.M. Pour les éviter, il faudrait renforcer les dispositifs locaux d'aide aux locataires en difficulté, et à ce titre les collectivités locales devront intervenir financièrement.

c) Conséquences sur la politique de réhabilitation du parc H.L.M.

Le choix du barème de l'allocation logement peut également dans une certaine mesure freiner la politique de réhabilitation du patrimoine immobilier des H.L.M.

Le loyer maximum pris en compte par le calcul de l'A.L. est de 1.200 francs contre 1.800 francs pour l'A.P.L. Ce plafond de 1.200 francs est insuffisant lorsque d'importants travaux de réhabilitation doivent être faits.

Pour que les loyers ne dépassent pas la limite supérieure, les organismes d'H.L.M. risquent de limiter le montant des travaux, nuisant en cela à la réhabilitation du parc social ?

Il convient cependant de préciser que le taux de la PALULOS ouvrant conventionnement avec l'allocation logement pourra être majoré en cas de gros travaux.

A terme, il convient de s'interroger sur les effets d'une unification complète des aides à la famille sur le barème de l'allocation logement. Les conséquences sur la solvabilisation des ménages seront-elles supportables ; et cela ne pèsera-t-il pas sur la capacité des organismes H.L.M. à assurer l'entretien et la réhabilitation de leur patrimoine.

CONCLUSION

En conclusion, je résumerai ainsi mes trois motifs d'inquiétude concernant ces crédits Logements pour 1988 :

- avenir des dotations budgétaires de l'A.N.A.H.,
- recours trop massif aux reports de crédits pour le financement des aides à la pierre, alors même que le programme 1987 n'est pas achevé,
- incertitudes sur les effets de la réforme engagée pour les aides à la personne.

*

* *

Le rapporteur ayant souhaité s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits, la commission a néanmoins émis un avis favorable à l'adoption des crédits Santé-Action Sociale.