

N° 71

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986

AVIS

PRESENTE

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1987, 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 Lemarie, 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, Marr Bozuf, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Jean Chérioux, Jean Clouet, 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 Méric, Mme Hélène Missoffe, MM. Michel Moreigne, Arthur Moulin, Guy Penne, Henri Portier, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujaa, Olivier Roux, Franck Sérusclat, Paul Souffrin, Raymond Tarcy, Georges Treille, François Trucy.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 363 et annexes, 395 (annexes n^{os} 25 et 26), 400 (tomes XI et XIII) et T.A. 43.

Sénat : 66 et 67 annexe n^o 17 (1986-1987)

Lois de finances. - Logement social.

SOMMAIRE

	Pages
Travaux de la commission	5
Introduction	7
I - Présentation générale des crédits	9
A. Analyse générale des crédits consacrés à l'urbanisme et au logement	9
B. La progression totale des crédits résulte d'évolutions divergentes 10	
1) La rebudgétisation du Fonds Spécial des Grands Travaux (F.S.G.T.)	10
a) Rappel sur le fonctionnement du F.S.G.T.	10
b) La réforme contenue dans le projet de loi de finances pour 1987	11
2) La forte contraction apparente du niveau des autorisations de programme et le maintien du niveau des crédits de paiement ..	12
3) Le concours du Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne	14
C. Suivi de la construction en ce qui concerne le logement aidé et conventionné	15
1) Secteur locatif aidé	16
2) Secteur de l'accession aidée	17
3) Suivi des prêts conventionnés	17

	Pages
II - L'objectif principal du Gouvernement dans le domaine du logement passe par la relance des investissements	19
A. L'effort consenti en ce qui concerne l'amélioration de l'habitat	20
1) Le maintien du programme physique en PALULOS	20
2) L'effort consenti pour la PAH est important	21
3) Le maintien des autres programmes d'amélioration de l'habitat	21
B. En ce qui concerne la construction neuve, les programmes physiques sont maintenus à un niveau élevé	22
1) Le niveau des engagements en matière de construction neuve	22
a) Programmes prévus dans le secteur locatif	22
b) Programmes dans le secteur de l'accession à la propriété .	23
2) La baisse des taux d'intérêt accompagne le maintien des programmes de construction neuve	24
C. Les dispositifs d'aide envers les particuliers et à l'encontre des organismes d'H.L.M.	27
1) Dispositifs d'aide aux familles en difficultés	27
a) Aide aux familles ayant des difficultés temporaires à payer leurs loyers	27
b) Aide aux accédants à la propriété	28
2) Action menée en faveur des constructeurs sociaux	30
a) Une situation financière préoccupante	30
b) Les solutions proposées : redonner plus de souplesse et de liberté aux organismes	31
III - La nécessaire maîtrise des dépenses publiques ne doit pas impliquer des révisions trop importantes des actions de l'Etat ..	35
A. Maîtriser la progression des dépenses de fonctionnement par des gains de productivité	35
1) Les objectifs poursuivis	35
2) Les moyens mis en oeuvre	36
a) En ce qui concerne le personnel	36
b) En ce qui concerne les moyens	36

B. Vers une remise en cause de l'action du comité interministériel des villes	37
1) Le Gouvernement considère que les actions du CIV sont trop dispersées	37
2) ... et fixe des priorités claires pour 1987	39
a) La priorité sera accordée aux actions de la Commission nationale pour le développement social des quartiers	39
b) Les actions de résorption de l'habitat insalubre seront renforcées	39
c) Le programme de la mission Banlieues 89 sera achevé	39
d) Les autres actions feront l'objet d'examen	40
C. L'évolution des aides personnalisées au logement et leur nécessaire réforme	41
1) La progression inquiétante de l'APL	41
2) Les raisons de cette "explosion"	43
3) L'échec des expérimentations d'une allocation unique	44
a) Le contexte de cette expérimentation	44
b) L'impossibilité de parvenir à une allocation unique, dans le cadre juridique actuel	44
c) Des mesures ponctuelles pour freiner la progression du coût de l'APL	45
d) Des inquiétudes quant aux possibilités d'une réforme en profondeur	46
Conclusion	47

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des Affaires Sociales s'est réunie le mercredi 5 novembre 1986 sous la présidence de M. Jean- Pierre Fourcade, président, pour entendre M. Charles Bonifay lui présenter l'avis sur les crédits budgétaires consacrés au logement social pour 1987.

Replaçant ce budget dans le contexte général de maîtrise des dépenses publiques, M. Charles Bonifay a indiqué que les programmes physiques en ce qui concerne les aides à la pierre étaient maintenus ; mais ce au moyen de dispositions sans avenir. En effet, ce maintien des engagements parallèlement à la forte diminution des autorisations de programme suppose la consommation intégrale des reports de crédits ; en 1988, il faudra en revanche accepter une très forte progression des crédits pour pouvoir maintenir ces programmes. En ce qui concerne la rénovation de l'habitat ancien, les engagements sont également maintenus. De plus, des mesures tant ponctuelles que générales ont été prises pour aménager les difficultés des personnes physiques en ce qui concerne leur logement et des organismes H.L.M. en matière de gestion.

En revanche, on peut s'inquiéter de la diminution des crédits attachés aux actions menées par le C.I.V. (Comité Interministériel des Villes).

Enfin, M. Charles Bonifay a rappelé la très forte progression du coût des aides à la personne, et indiqué qu'un groupe de travail étudiait les moyens de reformer un tel dispositif. Il a rappelé, qu'étant donné le rôle essentiel joué par l'A.P.L., les voies d'une réforme étaient étroites, et que toute remise en cause substantielle pouvait avoir de graves conséquences tant pour les personnes physiques que pour les organismes d'H.L.M.

Au cours de la discussion générale qui a suivi et à laquelle ont participé MM. Jean-Pierre Fourcade, président, Jean Madelain, José Balarello, Claude Huriet, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Michel Moreigne et Charles Bonifay, rapporteur, il a été indiqué que pour une large part, les reports de crédits non consommés en matière d'aide à la pierre avaient été possibles grâce à la baisse des taux d'intérêt. M. Claude Huriet a précisé que les difficultés de gestion des organismes d'H.L.M. étaient pour une large part dues à une augmentation du taux des impayés de loyer. En conséquence, une remise en cause trop importante de l'A.P.L. ne ferait qu'aggraver la situation des organismes d'H.L.M. M. Jean-Pierre Fourcade, contrairement à Mme Marie-Claude Beaudeau, a estimé qu'il fallait encourager les prêts locatifs intermédiaires, afin de faciliter la mobilité des occupants de logements H.L.M., dont les revenus ont augmenté. En ce qui concerne l'A.P.L., le président s'est inquiété d'une remise en cause du dispositif en rappelant la fragilité économique des personnes physiques et morales bénéficiaires du dispositif. Il a souhaité que le rapporteur attire l'attention du ministre sur la difficulté d'une réforme de mécanisme de l'A.P.L.

Enfin, contrairement à l'avis de M. Charles Bonifay, qui souhaitait s'en remettre à la sagesse du Sénat, la commission a émis un vote favorable à l'adoption des crédits budgétaires consacrés pour 1987 au logement social.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La commission des Affaires sociales est invitée, pour la troisième année consécutive, à examiner les crédits consacrés, dans la loi de finances pour 1987, au logement social.

L'analyse de ces crédits, pour être pertinente, doit être replacée dans le contexte défini par les orientations générales du gouvernement. Le projet de loi de finances pour 1987 veut traduire une réelle maîtrise des dépenses publiques, tout en privilégiant les mesures relançant l'initiative privée ou faisant appel aux lois du marché.

Ces orientations générales sont d'autant plus importantes pour la compréhension des mesures arrêtées dans le domaine relevant de notre compétence, qu'il s'agit d'un secteur où, par essence, l'Etat intervient très fortement. Un désengagement de l'Etat, même minime, aurait, sans nul doute, des répercussions importantes sur l'ensemble du logement social. Il convient donc d'être vigilant et d'analyser en détail toutes les conséquences des mesures d'économie décidées, d'autant plus qu'il s'agit d'un secteur économiquement fragile.

0

0 0

Ce préambule étant posé, l'analyse des crédits budgétaires consacrés au logement social permettent de confirmer les engagements de l'Etat notamment en ce qui concerne la

rénovation de l'habitat ancien et les aides à la pierre, mais au moyen de dispositions sans avenir.

De plus, on ne peut que s'inquiéter de la remise en cause de certaines actions de l'Etat et s'interroger sur les modalités d'une réforme de l'A.P.L. (Aide Personnelle au Logement), qui constitue une urgence absolue, mais dont les principes ne sont nullement définis.

0

0 0

I - Présentation générale des crédits.

A. Analyse générale des crédits consacrés à l'urbanisme et au logement.

Les crédits consacrés à l'équipement, au logement et à l'aménagement du territoire s'élèvent, pour 1987, à 57,088 milliards de F., enregistrant une progression de 4,2 % par rapport à 1986 comme le montre le tableau ci-dessous :

	Moyens de paiement (millions de francs)	Δ Pourcentage	Autorisations de programme (millions de francs)
Personnel et fonctionnement	16.317	+ 1	sans objet
Logement	30.750	+ 3,7	5.673
Routes/Securité routiere	7.343	+ 28,5	6.870
D.A.T.A.R.	2.219	- 8,4	2.054
Urbanisme/Recherche/Divers	459	- 44,8	601
Total	57.088	+ 4,2	15.198
F.S.G.T.	2.542	- 39,4	.

Les crédits consacrés au logement sont fixés à 30,750 milliards de F. soit une progression de + 3,7 %.

A l'intérieur de ce poste, on peut préciser que le dispositif des aides au logement - c'est-à-dire la participation de l'Etat au financement de l'A.P.L. et de l'allocation logement - s'élève pour 1987 à 16,650 milliards soit une progression de + 15 % par rapport à 1986. Cette forte augmentation est très inquiétante ; elle implique de toute urgence une réflexion d'ensemble sur ce problème et la mise au point d'une réforme en profondeur.

B. La progression totale des crédits résulte d'évolutions divergentes.

1) La rebudgétisation du Fonds spécial des grands travaux (F.S.G.T.).

La progression globale de 4,2 % enregistrée par les crédits de l'Urbanisme, du logement et de l'équipement du territoire, alors même que le gouvernement souhaite maîtriser la dépense publique, s'explique pour une très large part par la rebudgétisation du Fonds spécial de grands travaux (F.S.G.T.). Sans cette opération, la progression des crédits n'aurait été que de 1,2 %

a) Rappel sur le fonctionnement du F.S.G.T.

Régi dans ses grandes lignes par la loi du 3 août 1982 et le décret du 13 août 1982, le F.S.G.T. est intervenu selon les modalités suivantes, pour ce qui concerne le secteur du logement :

Après promulgation, pour chaque tranche du Fonds, de la loi autorisant à percevoir la taxe spécifique sur les produits pétroliers perçue à son profit, le président de celui-ci conclut une convention d'utilisation des crédits avec le président de l'A.F.M.E.

Le régime de ces aides est aligné sur celui des primes budgétaires, exception faite des règles relatives aux économies d'énergie, qui ont quelque peu varié selon les tranches de fonds.

Le Comité financier de l'A.F.M.E., agissant comme comité de gestion des crédits du F.S.G.T., a décidé l'engagement des différentes tranches du F.S.G.T., respectivement :

- en octobre 1982 pour la 1ère tranche, pour 900 millions de F.
- en janvier 1984 pour la 2ème tranche, pour 730 millions de F. au projet de logement
- en juillet 1984 pour la 3ème tranche, pour 650 millions de F.
- en janvier 1985 pour la 4ème tranche, pour 700 millions de F.
- et en mars 1986 pour la 5ème tranche.

L'année dernière, les opérations initiées au titre des quatre premières tranches du F.S.G.T. vous étaient présentées en détail dans mon rapport écrit. On ne fera que rappeler que ces dotations ont permis de subventionner des travaux d'économie d'énergie, des travaux menés dans des pôles de conversion, et des petits travaux permettant des économies de charges.

En ce qui concerne la 5ème tranche du F.S.G.T., elle a été initiée par la loi n° 85-1222 du 22 novembre 1985 et la convention du 9 avril 1986 entre le Fonds et l'A.F.M.E. Fin mars 1986 celle-ci a notifié aux départements les dotations au niveau national, celles-ci s'élèvent à 1 240 MF pour la PALULOS, 160 MF pour la P.A.H. et 50 MF pour le Label H.P.E. Fin juin 1986, ces dotations étaient intégralement notifiées. Le taux d'engagement des crédits à cette même date était de 20 % pour la PALULOS.

b) La réforme contenue dans le projet de loi de finances pour 1987.

Pour expliquer la décision prise de "rebudgétiser" le F.S.G.T. dans la loi de finances pour 1987, il convient de rappeler en premier lieu que le Fonds spécial des grands travaux (F.S.G.T.) a effectivement permis, dans un contexte de rigueur budgétaire croissante, de dégager des ressources supplémentaires qui sont venues compléter le budget de l'Etat par des interventions spécifiques en matière d'équipement. Il a donc constitué un instrument sélectif de soutien à l'activité et à l'emploi du secteur du bâtiment et des travaux publics.

Il n'est pas douteux que ce mode de financement a eu pour effet d'accélérer la réalisation de travaux dans les domaines des transports publics, de la circulation routière et de la maîtrise de la dépense énergétique, comme l'établit le rapport détaillé sur la gestion du Fonds présenté chaque année au Parlement par le Gouvernement.

Cependant, malgré une amélioration progressive, l'action du F.S.G.T. n'a pas eu la rapidité et l'efficacité escomptées lors de sa création, en raison notamment des difficultés et des lourdeurs d'ordre administratif relevées par la Cour des Comptes. En outre et surtout la pérennisation et la banalisation de cette procédure conjoncturelle présenteraient de sérieux inconvénients du point de vue de la clarté de la présentation des comptes publics et de l'exercice par le Parlement de ses prérogatives en matière budgétaire.

Dans ces conditions, le Gouvernement a procédé à un réexamen d'ensemble du mécanisme du F.S.G.T., qui tient compte de tous les éléments et notamment des effets sur le budget de l'Etat d'une solution de mise en extinction. Ainsi a-t-il été décidé, d'une part, de ne pas engager une nouvelle tranche du F.S.G.T. en 1987 et d'autre part, de tenir compte dans la détermination des dotations budgétaires pour 1987 des crédits en provenance du F.S.G.T. les années précédentes.

En ce qui concerne le logement et l'urbanisme ceci a provoqué une forte hausse des crédits inscrits au chapitre 65-47 intitulé "Action sur le parc de logements existants". En autorisations de programme, les dotations 1986 étaient de 971,420 millions de F. En 1987, les dotations demandées s'élèvent à 1 861,52 millions de francs. Elles serviront au financement de la PALULOS et de la P.A.H. (Prime à l'amélioration de l'habitat).

2) La forte contraction apparente du niveau des autorisations de programme et le maintien du niveau des crédits de paiement.

Il importe d'examiner avec soin la progression globale des moyens de paiement demandés au titre de l'urbanisme et du logement, car elle résulte d'évolutions divergentes.

*Les dépenses ordinaires progressent de 12,6 %, passant de 29,186 milliards de F. à 32,892 milliards de F.

*En revanche, les crédits de paiement demandés au titre des dépenses en capital diminuent de 9 % pour être fixés à 14,767 milliards de F. pour 1987.

* Plus importante encore, est la réduction affectant le montant des autorisations de programme. En 1986, le total était de 14,275 milliards de F., il n'est en 1987 que de 6,517 milliards de F. La diminution atteint 54,3 %. Les diminutions les plus fortes concernent les crédits affectés au financement des aides à la pierre, comme l'indique le tableau ci-joint :

(En millions de francs.)

	L.F.I. 1986	P.L.F. 1987	Variations en pourcentage
1. Aide au logement dans les D.O.M.-T.O.M. (chap. 65-44)	592,28	822,28	+ 38,8
2. Construction de logements sociaux (chap. 65-46)	11.780,23	2.989,67	- 74,6
<i>dont :</i>			
Prêt locatif aidé (P.L.A.)	4.787	1.796	- 62,4
Prêts pour l'accèsion à la propriété (P.A.P.)	6.833	1.044	- 85,7
3. Actions sur le parc de logements existants (chap. 65-47)	971,42	1.861,52	+ 91,62
<i>dont :</i>			
Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale	700	1.290	+ 84,2
Prêt pour l'amélioration de l'habitat (P.A.H.)	140	440	+ 214,2
Total des autorisations de programme (1 + 2 + 3)	13.343,93	5.673,47	- 57,4

Il ne s'agit pas pour autant de conclure hâtivement que le gouvernement sacrifie l'investissement en matière de logement, se mettant ainsi en contradiction avec les engagements pris pour relancer la construction.

En effet, le programme physique arrêté pour 1987 ne sera pas uniquement financé sur les autorisations de programme inscrites dans la loi de finances pour 1987 mais également sur des reports d'A.P. inscrites au titre de la loi de finances pour 1986.

Cette moindre consommation des autorisations de programme en 1986 résulte de la baisse importante au cours de l'année, du coût des ressources qui permettent de financer les

prêts aidés par l'Etat. Cette baisse du coût de la ressource a bénéficié en priorité aux emprunteurs puisque le taux des prêts à l'accession à la propriété (P.A.P.) a été abaissé ainsi que celui des prêts locatifs aidés (P.L.A.).

Mais l'importance de la baisse du coût de la ressource a conduit également à une réduction de l'aide de l'Etat qui sera à l'origine des reports de crédits en fin d'année 1986. Il s'agit donc de réutiliser de l'argent disponible plutôt que de décider de nouvelles dotations budgétaires.

Ce dispositif n'est en rien condamnable, puisqu'il doit permettre, pour 1987, de maintenir le programme physique au même niveau que celui atteint en 1986.

Il convient simplement de ne pas oublier que ces reports de crédits n'existeront plus l'année prochaine. Nous aurons l'occasion de développer notre réflexion à ce sujet à l'occasion de l'examen détaillé des crédits consacrés aux aides à la pierre.

3) Le concours du Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne.

Pour apprécier l'ensemble des crédits consacrés au logement et à l'urbanisme, il convient également de rappeler l'existence du concours du Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne.

Le décret n° 83-1189 du 30 décembre 1983 a institué un prélèvement sur le Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne. Ce prélèvement est justifié, au regard des exigences de l'ordonnance organique sur les lois de finances, par la rémunération de la garantie que l'Etat accorde aux fonds collectés par les caisses d'épargne et de prévoyance.

Il est rattaché, par la voie d'un fonds de concours créé par le décret n° 84-291 du 16 avril 1984, aux chapitres budgétaires qui figurent dans le tableau ci-après. Pour 1987, le total du fonds de concours se porte donc à 10 milliards de F.

(En millions de francs.)

Budget	1984	1985	1986	1987
Urbanisme et logement :				
Chapitre 65-44. — Primes à la construction	2.120	2.577	1.983	1.739
Chapitre 65-44. — Construction et amélioration de logements sociaux	229	349,2	221	256
Chapitre 65-46. — Construction de logements et acquisitions foncières	1.780	105,8	5.036	5.334
Charges communes :				
Chapitre 44-91. — Encouragement à la construction immobilière	3.271	3.968	2.760	2.771
Total	7.400	7.000	10.000	10.000

C. Suivi de la construction en ce qui concerne le logement aidé et conventionné

Après l'étude des crédits budgétaires affectés au logement social, il est intéressant de faire le bilan des mises en chantiers réelles. En 1985, le nombre de logements mis en chantier s'élève à 295.000, soit + 0,1 % par rapport à 1984, comme le montre le tableau ci-joint.

Cette stabilisation résulte d'un fort accroissement du collectif (+ 12 %) et d'une poursuite de la baisse de l'individuel (- 5,2 %). La construction des maisons individuelles est ainsi tombée à 191.700. Ceci est dû pour une large part à la baisse de la demande solvable, en raison notamment des taux d'intérêts sur les prêts PAP non compensés par l'accroissement des prêts conventionnés autorisés.

VENTILATION DES MISES EN CHANTIER PAR SECTEUR DE FINANCEMENT

(En millions de francs.)

Type de financement	Année - Mises en chantier					
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
P.L.A.	60	56	64	56	50	65
P.A.P.	120	126	127	115	113	93
Prêts conventionnés	90	75	75	85	78	105
Secteur libre pur	130	143	77	78	54	32,5
Total	400	400	343	334	295	295,5

Il est intéressant d'analyser brièvement, en matière de logement aidé, l'évolution des mises en chantier selon les types de financement.

1) Secteur locatif aidé

. La demande émanant des promoteurs publics est restée soutenue, expliquant les files d'attente et ce malgré les deux dotations supplémentaires de P.L.A. (+ 10.000 P.L.A.). En revanche, en ce qui concerne les promoteurs privés, la demande était faible.

. Le nombre de logements financés en P.L.A. en 1985 s'élève à 82.276. En particulier, les opérations d'acquisition réhabilitation sont en forte progression.

. Alors qu'en 1984 les mises en chantier P.L.A. étaient orientées à la baisse (50.000 logements), 1985 enregistre une forte hausse (65.000 logements).

2) Secteur de l'accession aidée

. 1985 est caractérisée par une importante sous-consommation des P.A.P. à cause de la concurrence des prêts conventionnés et de la diminution de la clientèle solvable.

	1984	1985
Logements financés en P.A.P.	152.000	117.146

. La consommation des P.A.P. a ainsi enregistré un recul de 23 % sur l'année 1985 par rapport à 1984. Une légère amélioration est survenue au second semestre, par suite d'un raccourcissement des procédures d'instruction et d'un relèvement des prix plafonds.

. Le nombre de mises en chantiers P.A.P. s'élève à 93.000 en 1985.

3) Suivi des prêts conventionnés

. Tout au long de 1985, le prêt conventionné a bénéficié d'un effet de substitution au détriment du prêt P.A.P. en raison des baisses successives du taux d'intérêt nominal.

	1984	1985
Prêts conventionnés autorisés	173.897	212.013

Mais ce développement s'est également fait aux dépens du secteur libre.

. L'utilisation de ces prêts marque le recul de la part de la construction neuve (57 % de l'ensemble au bénéfice des opérations d'acquisition- réhabilitation, mais également des seuls travaux d'amélioration (+ 32 %). Ceci résulte des mesures d'assouplissement et de simplification de mars 1985.

On peut enfin rappeler que les prêts conventionnés financent en grande majorité des maisons individuelles (70 -85 % selon les régions).

II - L'objectif principal du Gouvernement dans le domaine du logement passe par la relance des investissements

On rappellera seulement que pour relancer l'offre privée de logements, les mesures essentielles arrêtées par le Gouvernement ne sont pas budgétaires, mais d'ordre fiscal. Elles consistent en :

- une déduction forfaitaire du revenu brut foncier portée de 15 à 35 %

- une réduction d'impôt égale à 10 % du coût d'acquisition ou de construction d'un logement neuf destiné à la location, et plafonnée à 40 000 F

- une réduction d'impôt pour les intérêts d'emprunts en cas de construction ou d'acquisition d'une résidence principale neuve, portée de 15 000 F à 30 000 F.

Ces mesures, en année pleine, représentent un effort fiscal de l'ordre de 2,5 milliards de francs.

En ce qui concerne le logement aidé, qui intéresse particulièrement la commission des Affaires sociales, le Gouvernement ne se désengage pas puisque le niveau physique atteint en 1986 est maintenu en 1987.

Cet effort se traduit tant en ce qui concerne le logement ancien qu'en matière de construction de logements neufs. D'autres mesures sont également prévues pour améliorer la situation financière des HLM.

A. L'effort consenti en ce qui concerne l'amélioration de l'habitat

Les crédits consacrés en 1987 à l'amélioration de l'habitat existant permettront de maintenir les programmes physiques à un niveau élevé.

Au cours des exercices budgétaires antérieurs, on peut rappeler que les crédits d'origine budgétaire étaient complétés par des crédits en provenance du Fonds spécial de grands travaux (FSGT).

En 1987, la nécessaire suppression du Fonds spécial de grands travaux est compensée par un accroissement des crédits budgétaires afin de maintenir les programmes physiques aux niveaux souhaités.

1) Le maintien du programme physique en PALULOS

En particulier le programme physique sera maintenu en PALULOS (prime à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale).

La dotation budgétaire pour 1987 permet de maintenir le programme physique. En particulier l'objectif de 140 000 logements sociaux améliorés par an sera respecté.

La dotation 1987 consacrée à la PALULOS s'élèvera à 1 290 millions de francs contre 700 millions de francs en 1986.

Il convient également de rappeler que le taux des prêts complémentaires à PALULOS a été abaissé de 9 % à 5,8 %. En raison de cette réduction très importante du coût du financement complémentaire, le taux de subvention de l'Etat a été abaissé, mais dans une proportion qui ne modifie ni le coût global, ni la rentabilité des opérations d'amélioration pour les organismes bénéficiaires.

2) L'effort consenti pour la PAH est important

L'effort budgétaire sera triple pour la PAH (prime à l'amélioration de l'habitat qui bénéficie aux propriétaires occupants les plus modestes) si l'on compare les deux lois de finances initiales.

La volonté politique de consacrer à la PAH un volume de crédits cohérent avec l'importance de cette aide a conduit à abonder de 100 millions de francs la dotation initiale de cette ligne budgétaire en 1986. Ainsi a donc été mis un frein à la réduction systématique des crédits budgétaires consacrés à la PAH, observée au cours des dernières années.

Pour l'année 1987, la dotation budgétaire a été déterminée afin de maintenir le programme physique réajusté de l'année 1986. La dotation budgétaire s'établit donc à 440 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1987 contre 140 millions de francs en loi de finances pour 1986.

3) Le maintien des autres programmes d'amélioration de l'habitat

Enfin, le maintien en 1987 en francs courants des dotations budgétaires consacrées aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et à la réhabilitation de l'habitat insalubre (RHI) traduisent également la volonté politique de maintenir en 1987 un effort important en faveur de l'amélioration de l'habitat existant, et notamment de respecter les engagements des contrats de plan.

B. En ce qui concerne la construction neuve, les programmes physiques sont maintenus à un niveau élevé

Là également, il s'agit non seulement de répondre à la demande, mais également de favoriser l'activité du secteur du bâtiment et des travaux publics et donc la création d'emplois.

Les dotations budgétaires permettent le maintien de programmes physiques élevés qui s'accompagnent d'une baisse des taux d'intérêt.

1) Le niveau des engagements en matière de construction neuve

Le niveau des programmes est maintenu tant en ce qui concerne le secteur locatif, que le secteur de l'accession à la propriété.

a) Programmes prévus dans le secteur locatif

* Les crédits de paiement inscrits au budget de 1987 pour le financement des prêts locatifs aidés, s'élèvent, y compris les fonds de concours, à 8,557 milliards de francs. Leur diminution - soit 14,6 % par rapport à 1986 - résulte de trois facteurs déjà évoqués en première partie :

. un effet de stock dû au volume de prêts locatifs aidés antérieurement accordés, et qui permet les reports indiqués plus haut

. l'incidence de la baisse des taux d'intérêt sur les PLA

. l'aménagement des modalités d'intervention de l'Etat qui résulte de la loi du 11 juillet 1985.

L'avis budgétaire rendu l'an dernier par votre commission des affaires sociales rendait compte de cet aménagement. On peut simplement rappeler que depuis cette réforme, le financement des PLA est confié directement à la caisse des dépôts. L'Etat ne verse plus que la subvention égale de 20 % de l'opération de prêt, les bonifications accordées étant désormais à la charge de la caisse des dépôts.

Les dotations pour 1987 permettront d'assurer le financement d'un programme de 65 000 prêts locatifs aidés, partiellement financés sur les crédits disponibles à la fin de l'exercice 1986.

Ce programme sera complété par le financement d'un programme de 10 000 prêts locatifs intermédiaires (PLI). Ces prêts ne feront pas l'objet d'une aide budgétaire directe, mais bénéficieront par contre pour partie d'une ressource privilégiée, le livret A. Ces prêts sont destinés à favoriser l'investissement locatif intermédiaire notamment dans les zones denses urbaines.

Au total, le programme de logements locatifs sociaux retenu par le projet de budget pour 1987, s'établit à 75 000 logements en 1987, à comparer aux 70 000 logements prévus initialement pour 1986 (non compris le programme exceptionnel de 7 500 logements décidé en juin dernier).

b) Programmes dans le secteur de l'accèsion à la propriété

Les dotations budgétaires s'élèvent en crédits de paiement à 9,002 milliards de francs, soit + 4,1 % par rapport à 1986, et en autorisation de programme à 1,044 milliard de francs, soit - 84,7 % par rapport à 1986.

Il convient là également de rappeler qu'il y a des effets de report des crédits 1986 non utilisés, mais ces prévisions budgétaires traduisent également la désaffectation des particuliers envers les prêts PAP.

Ainsi, le Crédit Foncier de France accordait entre 1982 et 1984 environ 130 000 prêts PAP par an. La demande ne portait plus que sur 92 000 en 1985, et la tendance en 1986 semble être identique.

On ne fera ici qu'évoquer brièvement les modifications apportées au régime des prêts PAP depuis mai 1984 : conditions

d'octroi assouplies, baisse des taux d'intérêt, introduction des prêts à taux ajustables.

Pour 1987, la dotation budgétaire prévue doit permettre le financement de 100 000 PAP.

Parallèlement, il est prévu que le secteur bancaire distribue 210 000 prêts conventionnés.

Ainsi, le volume global du programme de logements en accession à la propriété -PAP plus PC- doit s'élever à 310 000 logements en 1987.

En conclusion de cette partie, on constate donc que le programme physique pour 1987 est maintenu au niveau de celui atteint en 1986.

Mais les modalités financières de ce programme suscitent des interrogations. Les importants reports de crédit d'une année sur l'autre ont permis une réduction substantielle des autorisations de programme. Le maintien des engagements suppose l'utilisation de la quasi totalité des réserves. Pour maintenir ce même niveau d'engagement en 1988, il faudra en revanche consentir un effort budgétaire substantiel, alors même que les orientations générales imposeront sans nul doute la maîtrise des dépenses publiques. Dans ces conditions, on peut redouter, soit la remise en cause de l'engagement de l'Etat en matière de logement, soit un désengagement sur d'autres chapitres budgétaires tout aussi importants.

Ces interrogations à très court terme nous font émettre des réserves quant aux dispositions budgétaires arrêtées pour 1987.

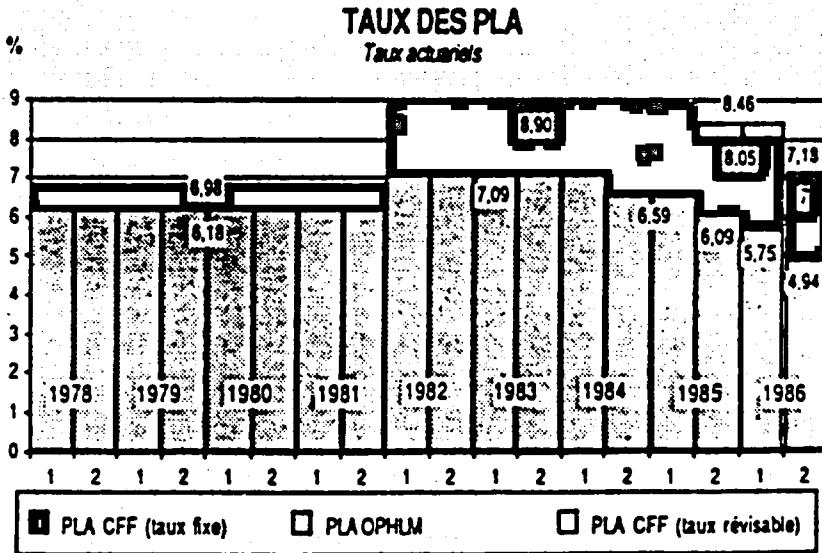
2) La baisse des taux d'intérêt accompagne le maintien des programmes de construction neuve.

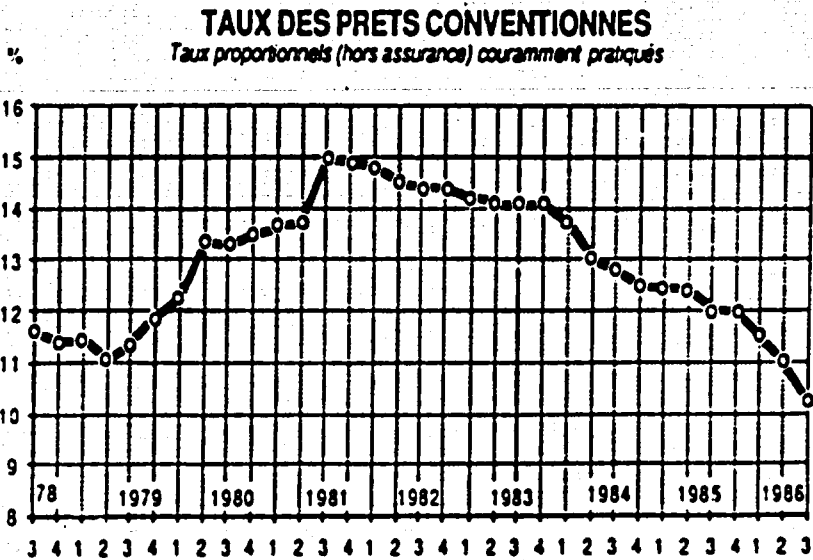
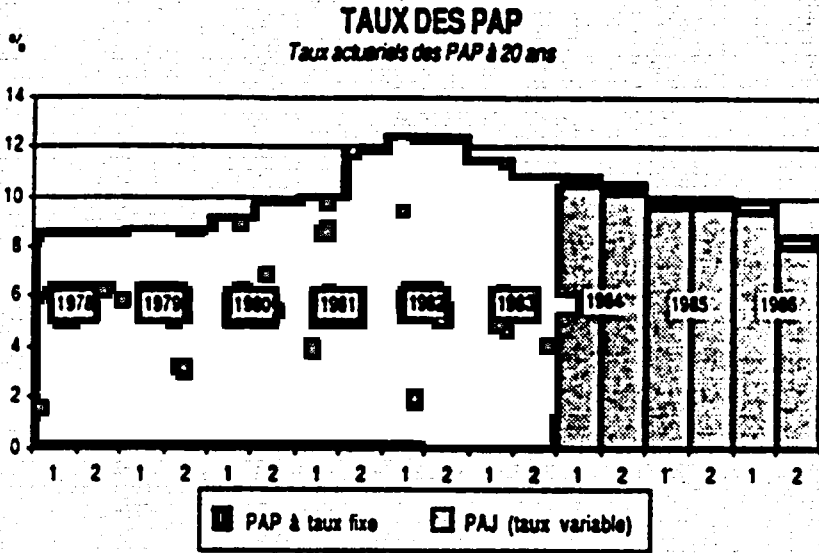
Dans le secteur locatif, le taux des prêts locatifs aidés délivrés par la Caisse des Dépôts et Consignations aux organismes HLM a été abaissé de 0,8 point le 15 mai dernier, passant de 5,75 % à 4,94 %. Simultanément la progressivité des annuités de remboursement d'emprunts a été ramenée de 2,60 % à 1,95 %, rendant ainsi leur progression compatible avec l'inflation et l'évolution des recettes des organismes.

Le taux des prêts locatifs aidés délivrés par le Crédit Foncier de France (PLA CFF) a également été abaissé de 8,05 % à 7,00 % pour les prêts à taux fixe et de 8,46 % à 7,18 % pour les prêts à taux variable.

Dans le secteur accession à la propriété, les taux du PAP ont été abaissés de 1,37 point pour les prêts à taux fixe (8,61 % au lieu de 9,98 %) et de 1,40 point pour les prêts à taux variable (8,10 % au lieu de 9,50 %). Parallèlement l'abaissement de la progressivité des annuités de remboursement des prêts de 3,75 % à 2,75 % permet d'assurer une progression des charges de remboursement d'emprunts des ménages cohérente avec l'évolution de leurs revenus.

Le Gouvernement s'est donc attaché à répercuter la baisse générale des taux d'intérêts sur les taux des prêts aidés par l'Etat et donc à en faire profiter directement les emprunteurs. Les tableaux joints permettent d'apprécier l'évolution des taux d'intérêt des prêts PLA, PAP et des prêts conventionnés.





Ces tableaux permettent en particulier de mesurer la situation financière très délicate des personnes qui ont contracté des prêts PAP à taux élevé et forte progressivité. Le ralentissement de la hausse des prix fait peser sur le revenu des accédants à la propriété des charges de remboursement croissantes.

De même la forte progression du taux des PLA explique pour partie les difficultés financières des organismes HLM surtout, qui ont mené une politique d'investissement active depuis 1977.

Il importe donc d'étudier les dispositifs mis en aide pour aider les familles ayant des difficultés dans le paiement de leurs loyers, ainsi que les mesures arrêtées pour améliorer la gestion des organismes HLM.

C) - Les dispositifs d'aide envers les particuliers et à l'encontre des organismes d'H.L.M.

1°). Dispositifs d'aide aux familles en difficultés.

a). Aide aux familles ayant des difficultés temporaires à payer leurs loyers.

A l'occasion de l'examen des crédits consacrés au logement social, il convient de rappeler le rôle essentiel joué par les dispositifs d'aide aux familles ayant des difficultés à payer leur loyer.

L'année précédente, j'avais analysé dans le détail le dispositif retenu ; à savoir la signature d'une convention entre les différents partenaires (collectivités locales, organismes accordant des prestations sociales, et bailleurs sociaux au terme de laquelle l'Etat apporte une dotation initiale égale à 35 % des apports financiers.

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

Le bilan, au 1er janvier 1986, peut être ainsi dressé :

- 97 dispositifs départementaux ou communaux fonctionnent. De plus, dans le secteur privé, 16 départements ont conclu une convention, et une dizaine sont en préparation.
- 20.000 ménages sont aidés.
- Le montant moyen des aides, par dossier, est de 5 000 F.
- La durée moyenne du prêt est de 22 mois.
- Les taux de remboursement connus sont très satisfaisants. Ils sont situés autour de 80 % et plus encore lorsque la gestion du dispositif est assurée par une caisse d'allocations familiales.

L'efficacité des dispositifs est réelle ; ils permettent une détection plus rapide des impayés de loyers, évitant ainsi la constitution de dettes trop importantes. A l'occasion de l'examen du dossier logement, d'autres problèmes sociaux peuvent être également appréhendés.

C'est pourquoi cette politique sera poursuivie par le gouvernement en 1987.

b). Aide aux accédants à la propriété.

L'examen des graphiques retraçant l'évolution des taux des prêts PAP ou des prêts conventionnés permet de prendre conscience des difficultés réelles que rencontrent aujourd'hui bon nombre d'accédants à la propriété, et j'en ai fait la remarque précédemment.

Le gouvernement a conscience de ce problème, mais il n'a pas voulu opter pour une solution globale. Et ceci pour éviter deux inconvénients majeurs. Proposer une solution générale peut entraîner des demandes non justifiées de la part d'emprunteurs qui ne sont pas, en réalité, confrontés à de graves difficultés. Il faudrait alors instituer des modalités de contrôle très lourdes et finalement coûteuses.

De plus, un aménagement général des prêts contractés, à l'époque où les taux étaient élevés, entraînerait des coûts supplémentaires considérables pour les établissements prêteurs, eux aussi endettés à des taux élevés. C'est risquer de

mettre en péril l'équilibre du système bancaire et de contraindre l'Etat à des interventions onéreuses.

C'est pourquoi le gouvernement entend faciliter des opérations décentralisées au coup par coup.

Plusieurs solutions en ce qui concerne le réaménagement ponctuel des prêts sont envisageables.

- Un arrêté du 5 mars 1986 autorise l'aménagement des prêts conventionnés, notamment l'augmentation de leur durée initiale.

La durée des prêts complémentaires aux PAP peut être ainsi allongée jusqu'à 25 ans, mais les prêts ne sont éligibles au marché hypothécaire que dans la limite de vingt ans.

- De plus, les pouvoirs publics incitent les établissements de crédit à négocier avec les emprunteurs les conditions d'un apurement de leur arriéré.

Le Crédit foncier de France et le Comptoir des entrepreneurs ont passé des accords avec le Conseil supérieur du notariat et les Unions départementales d'allocations familiales.

D'autres solutions sont également envisagées, lorsque les emprunteurs sont contraints de vendre leur logement.

. Une société a été créée - la société SOFIPAR-Logement -, à laquelle sont associés le Crédit foncier de France et le Comptoir des entrepreneurs. Cette société a pour but d'acquérir les logements saisis lors des ventes par adjudication afin de réunir les meilleures conditions pour l'emprunteur et le prêteur.

. Pourrait aussi être envisagée la mise en place au niveau départemental de fonds spécifiques réunissant les organismes bancaires, l'Etat, les collectivités locales et les caisses d'allocations familiales afin d'aider les cas les plus justifiés.

. Une autre éventualité, actuellement à l'étude, vise à permettre à des accédants à la propriété de devenir locataires de leur logement.

Enfin, en cas de défaillance des bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (A.P.L.), le versement de l'aide n'est pas immédiatement suspendu et peut être prolongé par décision de la section des aides publiques du conseil départemental de l'habitat. L'efficacité sociale de cette procédure a été améliorée par la réforme opérée par le décret du 22 août 1986 : c'est ainsi qu'est prévu un meilleur encadrement des familles en difficulté,

dans la mesure où la poursuite du versement de l'A.P.L. est subordonnée à la production d'un plan d'apurement prévoyant la régularisation de la situation des intéressés ; par ailleurs, le délai de maintien de l'A.P.L. est substantiellement allongé, puisqu'il est porté de six à trente neuf mois au maximum.

2°) - Action menée en faveur des constructeurs sociaux.

a). Une situation financière préoccupante.

Comme l'a exposé notre collègue, M. José Balarello, dans l'avis rendu au nom de la commission des Affaires sociales, sur le projet de loi relatif à l'investissement locatif, la situation financière de bon nombre d'organismes H.L.M. est très dégradée.

On ne fera ici que rappeler les causes principales de leurs difficultés, et que les tableaux joints permettent de mesurer.

IMPAYÉS/(LOYERS + CHARGES)

(En pourcentage.)

	1980	1981	1982	1983	1984
Offices	1,54	1,7	2,13	2,56	3,12
S.A.	1,62	2,04	2,56	2,77	2,94

Les impayés de loyer sont en constante progression, ce qui justifie la poursuite de la politique décrite plus haut, d'aide aux familles ayant des difficultés à payer leurs loyers.

COÛT DE GESTION PAR LOGEMENT

(En milliers de francs.)

	1980	1981	1982	1983	1984
Offices	2,87	3,34	3,83	4,39	4,80
S.A.	3,26	4,01	4,35	4,82	5,4

. On ne fera, également, que rappeler la très forte augmentation des coûts de gestion par logement. Ceci est dû à la progression des impôts et taxes. Pour nombre d'organismes, l'exonération de la taxe foncière sur le bâti arrive à échéance. De plus, la politique d'entretien du parc immobilier, compte tenu de son vieillissement, est très onéreuse.

COÛT DE LA DETTE : FRAIS FINANCIERS/EN COURS

(En pourcentage.)

	1980	1981	1982	1983	1984
Offices	2,6	2,8	3,14	3,37	3,61
S.A.	2,4	2,67	2,93	3,18	3,51

Le coût de la dette est en constante augmentation, à cause de la montée en régime des emprunts PLA. M. José Balareello, dans son avis déjà cité, sur le projet de loi favorisant l'investissement locatif et l'accession à la propriété de logements sociaux, a précisé les raisons de cet endettement. Je ne ferai ici que rappeler que la forte progression des taux PLA a pénalisé les organismes les plus dynamiques, qui entre 1977 et 1983, ont beaucoup construit et donc beaucoup emprunté. Ils supportent aujourd'hui de lourdes charges de remboursement.

b) Les solutions proposées : redonner plus de souplesse et de liberté aux organismes

* Un dispositif ponctuel d'aide aux organismes en en réelle difficulté.

On peut faire ici le bilan de politiques ponctuelles, qui reposaient sur l'intervention financière directe de l'Etat.

Il s'agit d'abord de la procédure "offices en difficulté" qui a été créée en application du contrat-cadre du 31 mars 1982 entre l'Etat et l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM. Une enveloppe de 135 millions de francs a été attribuée sous forme de dotations en capital par une commission interministérielle d'aide.

Trente-six décisions favorables de subvention en capital ont été prises entre le 12 janvier 1983 et le 18 février 1986. Le virement est subordonné à la signature de conventions entre l'Etat, la collectivité support et l'organisme. Ces conventions s'appuient sur un plan de redressement comportant, outre la subvention de l'Etat, une subvention de la collectivité locale et un programme de réhabilitations éligibles à la Palulos. Les plans de redressement ainsi élaborés font l'objet d'un suivi annuel.

Quant à la procédure d'allègement de la dette PLA, elle a été mise en place fin 1985 pour permettre aux organismes d'HLM et aux sociétés d'économie mixte les plus endettés avec des prêts à taux et à progressivité élevés de faire face à leurs obligations en période de ralentissement substantiel de l'inflation.

Une enveloppe annuelle de 300 millions de francs a été prévue sur cinq ans (1986 à 1990) pour les organismes présentant les caractéristiques suivantes :

- encours des prêts PLA non révisables (c'est-à-dire contractés avant le 25 octobre 1984) supérieur à 50 % de l'encours total de prêts auprès de la C.G.L.S.,
- situation financière tendue (fonds de roulement net global inférieur ou égal à 1,5 mois de dépenses totales ; épargne nette inférieure à 10 % du total des recettes locatives),
- gestion rigoureuse (coût de gestion par logement locatif, taux d'impayés, récupération des charges récupérables).

Sur 220 demandes examinées entre février et avril 1986, 80 organismes ont été retenus, dont 29 pour une durée de cinq ans et 51 pour une durée d'un an renouvelable après réexamen de leur situation financière. Pendant cette période, le taux d'intérêt des emprunts PLA à taux fixe sera réduit d'au moins un point, soit environ 15 % des annuités, cette baisse des annuités s'accroissant en fonction de la baisse du taux du livret A.

Un tel dispositif a bien entendu son utilité pour aider les organismes qui présentent de graves difficultés, mais il importait également de décider de mesures de portée générale qui redonnent à l'ensemble des organismes HLM plus de souplesse et plus de liberté dans leur gestion.

*** Un aménagement général des règles de gestion.**

. On peut rappeler que le taux des prêts locatifs aidés a été abaissé en mai dernier.

. A compter du 1er janvier 1987, les organismes HLM pourront progressivement intégrer dans les charges dues par les locataires, les frais de gardiennage. Ceci est un point fondamental qui peut aider à la sécurité et à l'animation sociale dans les grands ensembles.

. Enfin, on rappellera les dispositions du projet de loi relatif à l'investissement locatif en cours de discussion devant notre Assemblée et qui sont très importantes. D'une part, les organismes retrouvent une certaine liberté dans la fixation des loyers, dans la limite de prix plancher et plafond. D'autre part, les organismes pourront fixer des surloyers et, ce en fonction des ressources des locataires, de la situation géographique de l'immeuble ou du groupe d'immeubles, et donc en quelque sorte en fonction de la qualité du service rendu.

De plus, en favorisant par ce texte la vente de logements HLM, en particulier par un dispositif financier incitatif, on assure aux organismes HLM des ressources financières importantes. Ceci devrait leur permettre d'assainir leur situation financière et de renforcer leur politique d'investissement.

Cet ensemble de mesures comporte indéniablement nombre de points positifs. Il ne permet pas aujourd'hui d'assurer que la situation des organismes HLM est parfaitement redressée.

Celle-ci devra faire l'objet dans les années qui viennent, d'une surveillance attentive. Plus généralement, on peut s'interroger sur la politique du logement social dans l'avenir.

Dans l'avis budgétaire rendu l'an passé par la commission des Affaires sociales, votre rapporteur s'était fait l'écho des réflexions de M. Laur, président de la Fédération nationale des sociétés anonymes de HLM. Celui-ci constatant le relatif désengagement de l'Etat en ce qui concerne le financement des prêts PAP et surtout des prêts PLA, par un transfert de charges vers la Caisse des Dépôts et Consignations, s'interrogeait sur la

nécessité d'une nouvelle politique des loyers et sur la recherche de nouveaux financements pour le logement social.

Ces interrogations trouvent partiellement leur réponse, dans les mesures qui viennent de vous être exposées... Elles restent néanmoins d'actualité pour les raisons évoquées ci-dessus et surtout lorsque l'on s'interroge sur l'avenir du dispositif des aides à la personne. En effet, la remise en cause éventuelle de l'aide personnalisée au logement ne sera pas sans conséquence sur la situation financière des HLM.

La politique de maîtrise des dépenses publiques, axe essentiel du gouvernement en matière budgétaire a un certain nombre de conséquences pour le budget qui nous intéresse. Il en est ainsi des efforts de productivité demandés en ce qui concerne les personnels et les dépenses de fonctionnement, et nous ne pouvons qu'y souscrire.

L'obligation de maîtrise des dépenses publiques amène le gouvernement à remettre en cause certaines de ses actions, et il convient d'être attentif à ce relatif désengagement. Plus essentiel encore, il est certain que dans ce contexte budgétaire de rigueur, le gouvernement ne peut accepter de voir progresser sa participation à l'aide personnalisée au logement de + 15 % par an. Il convient, très rapidement, d'étudier les réformes pouvant être envisagées, et qui n'imposent pas une révision du dispositif trop déchirante.

III - La nécessaire maîtrise des dépenses publiques ne doit pas impliquer des révisions trop importantes des actions de l'Etat.

En effet, autant il nous apparaît souhaitable que l'Administration maîtrise la progression de ses moyens de fonctionnement, autant ces impératifs d'économie, appliqués à d'autres actions ou engagements nous paraissent dangereux à moyen terme, ou à tout le moins inadaptés à la recherche de solutions équilibrées.

A. Maîtriser la progression des dépenses de fonctionnement par des gains de productivité.

1) Les objectifs poursuivis

Il s'agit de réaliser un programme de progrès et modernisation qui comporte notamment l'introduction de nouveaux matériels plus performants et plus sûrs, par exemple dans le domaine de l'entretien routier, la poursuite et la généralisation de l'équipement en informatique et en bureautique, une stratégie de formation continue, la mise en place d'un contrôle de gestion dans tous les services extérieurs du ministère.

2) Les moyens mis en oeuvre

a. En ce qui concerne le personnel

Les options arrêtées par la loi de finances pour 1987 devraient permettre notamment :

- la poursuite -notamment par l'utilisation des 799 emplois créés au budget 1987 pour mettre en place les deux corps nouveaux d'ouvriers professionnels et d'experts techniques des services de l'Équipement- des opérations de titularisation des agents de catégories C et D qui, à la fin de 1986, auront permis de titulariser près de 2 900 agents sur les 3 900 demandes en cours d'examen ;

- la prise en charge par le budget de l'Etat, à compter du 1er janvier 1987, des 15 000 agents non titulaires en fonction dans les directions départementales de l'Équipement précédemment rémunérés sur le budget de la voirie départementale (application des dispositions de la loi du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales).

b. En ce qui concerne les moyens

Pour mettre en oeuvre ce plan, un effort particulier est opéré par redéploiement au bénéfice notamment :

- des crédits pour les équipements en informatique et la bureautique qui passeront de 219 MF à 253 MF, dont 80 % seront consacrés à l'accélération du développement de la micro-informatique (cf. données statistiques jointes).

- des crédits pour la formation professionnelle : ceux-ci bénéficieront d'une augmentation de 20 % par rapport à 1986, soit + 6,4 MF, avec une priorité sur les actions de formation concernant le domaine routier ainsi que le management des services et le contrôle de gestion ; des formations de quatre semaines seront organisées dans les écoles d'ingénieurs du ministère pour perfectionner les cadres. Pour l'ensemble de ces

actions de formation, plus de 200 000 journées de stage sont prévues ;

- des crédits consacrés aux études d'un contrôle de gestion dans les services et au management de ceux-ci : ces crédits passeront ainsi de 5,61 MF à 11,86 MF, soit plus du double, et permettront d'engager dès le 1er janvier 1987 une expérience dans six directions départementales de l'Equipement, la généralisation étant envisagée pour 1988.

B. Vers une remise en cause de l'action du comité interministériel des villes

Le comité interministériel des villes (CIV) a été créé en 1984 pour animer et coordonner l'ensemble des interventions de l'Etat en faveur des zones urbaines, rôle qui était auparavant assumé par le fonds d'aménagement urbain (FAU).

J'avais, dans l'avis rendu l'année précédente, exposé les différentes actions coordonnées par le comité interministériel pour les villes. Le gouvernement, aujourd'hui, se préoccupe d'évaluer et d'apprécier la qualité des actions menées. Il se propose de les redéfinir et d'opérer un recentrage afin que l'intervention de l'Etat reste exceptionnelle. Pour 1987, les programmes essentiels sont sauvegardés, mais qu'advient-il dans les prochaines années ?

1) Le gouvernement considère que les actions du CIV sont trop dispersées...

Selon l'analyse gouvernementale la situation actuelle du CIV se caractérise par

"- une complexité excessive des structures - Comité interministériel, commission nationale pour le développement social des quartiers, Conseil national de prévention de la

délinquance, mission Banlieues 89... Cette multiplication accroît les difficultés de coordination entre les équipes chargées de la mettre en oeuvre, et brouille la perception de l'action de l'Etat ;

- une diversité des thèmes et modes d'intervention qui entraîne une dispersion des efforts, préjudiciable à l'efficacité. Elle a favorisé les collectivités locales bien informées, ou plus habiles à bâtir rapidement leurs dossiers ;

- un changement trop rapide de procédures qui a souvent désorienté les acteurs locaux -élus, services de l'Etat, professionnels...- et entraîné des allongements de délais."

Le gouvernement souhaite simplifier et clarifier les actions menées par le CIV et a demandé une mission en ce sens aux Inspections générales de l'Equipement et de l'Environnement, de l'Administration et des Affaires sociales. Les conclusions définitives devraient être rendues fin 1986.

En attendant, le gouvernement entend définir la mission du CIV dans le cadre de la décentralisation. Il réaffirme qu'organiser la croissance des agglomérations, favoriser leur développement économique, sauvegarder leurs équilibres sociaux, maîtriser l'aménagement urbain, améliorer la qualité de la vie en ville, c'est d'abord une affaire locale.

C'est l'affaire des communes à qui ont été transférées les compétences en matière d'urbanisme et qui ont reçu les crédits correspondants dans leur dotation globale d'équipement. Mais c'est également l'affaire des départements et des régions, premiers niveaux de solidarité pour de nombreux problèmes.

L'intervention de l'Etat, en particulier financière, ne peut donc être qu'exceptionnelle et motivée par :

- l'exercice de ses propres compétences : politique en matière de logement, de famille, de sécurité, de grandes infrastructures...

- le jeu de la solidarité au plus haut niveau de la nation lorsque l'ampleur des problèmes, le poids du passé, l'impact national des situations le rendent nécessaire : résorption de l'habitat insalubre, réhabilitation des grands ensembles,

- l'innovation technique et sociale : développer les savoir-faire puis les faire connaître (aide à la réalisation et à la diffusion des programmes expérimentaux de durée limitée).

2) ... et fixe des priorités claires pour 1987

a. La priorité sera accordée aux actions de la Commission nationale pour le développement social des quartiers

L'action de cette commission est celle qui répond le mieux aux objectifs d'interministérialité, de solidarité et d'implication des collectivités locales, que doit se fixer l'Etat.

Les engagements souscrits dans le cadre des contrats de plan, dans 17 régions, envers 120 quartiers connaissant des problèmes de dégradation urbaine et sociale particulièrement graves, seront tenus.

Outre les aides destinées à la réhabilitation des logements qui s'élèveront à 500 millions de francs, 190 millions de francs seront consacrés en 1987 aux actions d'accompagnement en matière de formation professionnelle, d'éducation, d'insertion des populations étrangères, d'action sociale, de sports, de loisirs, de développement économique.

b. Les actions de résorption de l'habitat insalubre seront renforcées

112 millions de francs sont inscrits au projet de budget afin de contribuer à la suppression des quartiers insalubres et des bidonvilles, d'éviter la formation de nouveaux flots de pauvreté en particulier dans l'habitat très ancien situé au cœur des villes. Ces crédits serviront également à la réalisation d'aires de stationnement pour nomades.

c. Le programme de la mission Banlieues 89 sera achevé

Une impulsion a été donnée par l'Etat dont il faut tirer l'expérience ; les 130 projets déjà financés feront l'objet d'un suivi et d'une évaluation. Une large diffusion de ces expériences sera réalisée.

d. Les autres actions feront l'objet d'examen

Parmi les autres actions qui devront faire l'objet d'un réexamen tant au niveau de leurs procédures que de leur finalité, on peut citer la participation du CIV aux programmes locaux de l'habitat (PLH) en faveur des mal logés, et les contrats d'agglomération en faveur d'une meilleure insertion des communautés d'origine étrangère. Pour ce dernier programme, une quarantaine de contrats sont en cours, et le CIV devait y participer pour cinq millions. De plus, le CIV participe à des aménagements urbains répondant aux problèmes familiaux, facilitant la vie des enfants, ou propres à la prévention d'accidents.

En conséquence, le projet de loi de finances pour 1987 entraîne une forte diminution des crédits.

Il importe de rappeler que le CIV coordonne l'utilisation de crédits qui proviennent :

- pour un tiers, de subventions spécifiques inscrites au budget du ministère de l'urbanisme, du logement et des transports ;

- pour un tiers, de subventions inscrites au budget d'autres ministères ;

- pour un tiers, de crédits propres, rassemblés sur la ligne "fonds social urbain" (chap. 67-10) :

. En 1986, les autorisations de programmes inscrites sur ce chapitre s'élevaient à 101,500 millions de francs. En 1987, elles ne sont plus que de 75 millions de francs.

. La diminution des crédits de paiement est également importante.

1986 : 94 millions de francs

1987 : 42,3 millions de francs.

Force est de constater que l'Etat se désengage de la structure du CIV (Comité interministériel des villes). Or, les actions qu'il coordonne sont essentielles pour le développement équilibré des quartiers et des agglomérations. Si l'Etat se désengage, c'est autant de charges nouvelles que devront

assumer les collectivités locales. C'est en tout cas le raisonnement que tient le Gouvernement qui voit là une stricte application de la décentralisation.

Pour les années à venir, cette évolution est inquiétante, tant pour le devenir des actions entreprises que pour la répercussion sur les finances locales. Il n'est pas certain que toutes les collectivités territoriales soient convaincues du bien-fondé de ces actions, ou aient les moyens de les mettre en œuvre seules, sans l'aide de l'Etat.

C. L'évolution des aides personnalisées au logement et leur nécessaire réforme

On peut rappeler que deux aides personnelles au logement sont financées sur crédits budgétaires du ministère de l'Équipement et du logement. Il s'agit de l'allocation de logement sociale (ALS) et de l'aide personnalisée au logement (APL). C'est la progression dramatique des crédits consacrés à l'APL qui pose de graves problèmes et qui justifie l'urgence d'une réforme.

En ce qui concerne l'ALS (allocation de logement social), les crédits inscrits pour 1987 s'élèvent à 6 330 millions de francs contre 6 000 millions de francs en 1986. La progression est de 5,5 %, alors que le nombre de bénéficiaires reste stable (environ 990 000).

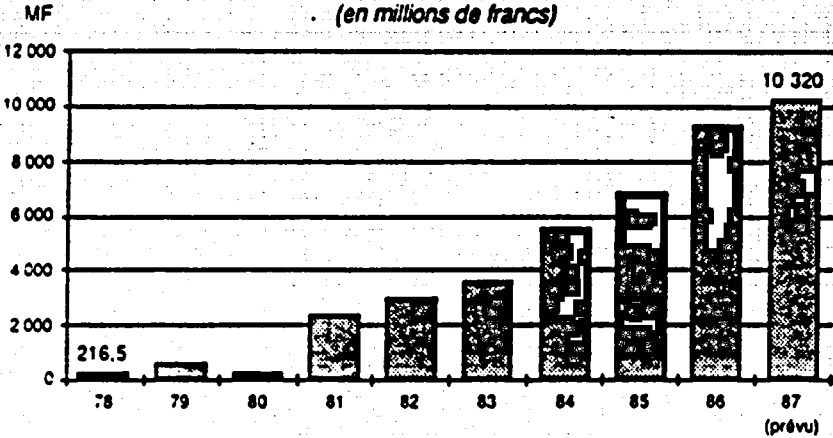
1) La progression inquiétante de l'APL

Les graphiques joints montrent la progression inquiétante du coût de l'APL.

Les prestations se sont accrues de plus de 3 000 millions de francs entre 1985 et 1986 et devraient progresser à nouveau de 2 800 millions de francs en 1987, soit environ + 16 %. Compte

tenu des échéanciers de paiement, la dotation budgétaire pour une participation de l'Etat à 53 % s'élèvera en 1987 à 10 320 millions de francs. En 1978, cette participation n'était que de 216 millions de francs.

APL : COUT BUDGETAIRE (en millions de francs)

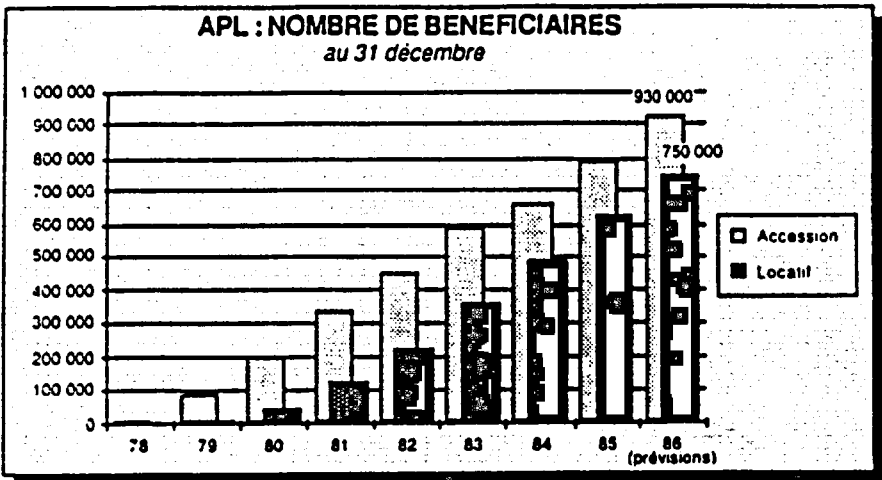


Le nombre de bénéficiaires, tant au titre de l'APL-locatif que de l'APL-accession, n'a cessé de progresser.

En APL-locatif il était de 2 936 en 1978 contre 626 220 en 1985.

En APL-accession il était de 6 564 en 1978 contre 789 508 en 1985.

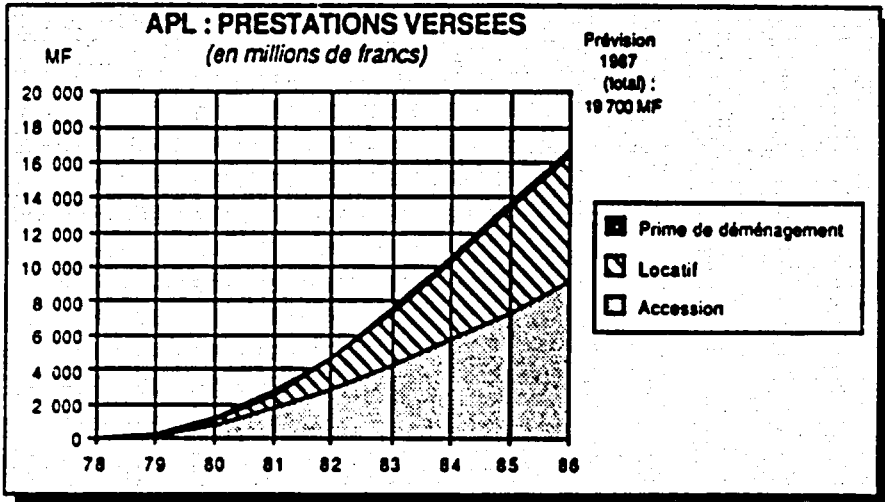
APL : NOMBRE DE BENEFICIAIRES au 31 décembre



La progression des prestations versées, est par conséquent très forte :

APL-locatif : 8,81 millions en 1978, 5,9 milliards en 1985.

APL-accession : 10,7 millions en 1978, 7,5 milliards en 1985.



2) Les raisons de cette "explosion"

D'une manière générale, l'évolution quelque peu incontrôlée du nombre des bénéficiaires de l'APL, et par voie de conséquence celle de son coût, résulte du fait que nous nous trouvons en présence d'un système qui n'a pas été conçu, en 1977, dans la perspective de la stabilisation des revenus. Il s'en est suivi qu'au cours des dernières années, le nombre des entrées de nouveaux bénéficiaires dans le système de l'APL a été infiniment supérieur à celui des sorties résultant de la progression du revenu des bénéficiaires. L'évolution de l'APL représente donc un véritable défi, auquel le Gouvernement est confronté comme ses prédécesseurs. Il n'est en effet plus possible de laisser se développer une tendance qui va devenir progressivement insupportable pour les finances publiques comme pour les comptes sociaux.

3) L'échec des expérimentations d'une allocation unique

a. Le contexte de cette expérimentation

L'expérimentation portant sur la fusion des aides personnelles au logement et le rééquilibrage des loyers s'inscrivait dans le cadre du programme prioritaire d'exécution n° 10 du 9e Plan, et selon un processus de concertation organisé par l'accord collectif national de location du 22 mai 1984.

Quinze organismes d'HLM ont été désignés sur propositions de leurs fédérations pour participer à l'expérimentation.

Celle-ci a été réalisée avec le barème de l'APL dont les caractéristiques (champ d'application et pouvoir de solvabilisation) étaient proches de celles préconisées pour l'aide publique.

Les négociations locales ont débuté en octobre 1984 et se sont achevées pendant le premier trimestre 1986.

b. L'impossibilité de parvenir à une allocation unique, dans le cadre juridique actuel

Les négociations achevées dans les 15 organismes, ont permis la signature de 7 accords entre les représentants des locataires et ceux des organismes. Parmi ceux-ci on dénombre 5 offices (office public municipal d'HLM de Cannes, office municipal d'HLM de La Rochelle, office d'HLM d'Avignon, office municipal d'HLM de Bourg-en-Bresse, office départemental du Bas-Rhin) et 2 sociétés anonymes (société anonyme d'HLM de Lille et environs, SA Vaucluse-Logement). La négociation n'a pas permis d'aboutir à un accord dans 5 cas (OPHLM de Clichy, OPHLM de la Haute-Saône, SAHLM de la Haute-Saône, SAHLM Travail et propriété des Bouches-du-Rhône, SAHLM Loire-Atlantique habitation). Les trois derniers organismes (OPHLM de Drancy et de Vitry, et la SAHLM la Campinoise) se sont retirés de l'expérimentation.

Les accords sont actuellement mis en œuvre dans les conditions définies par le décret n° 85-1232 du 5 novembre 1985. Ils ont donné lieu à la passation de 7 contrats cadre entre l'Etat

et les organismes bailleurs. Ces derniers s'engagent à appliquer la grille des loyers définie par l'accord qu'ils ont signé. Le nouveau loyer ouvrira droit à l'APL, à laquelle les 2/3 des locataires seront éligibles.

Les simulations réalisées montrent que l'application d'une APL "unique" sur l'ensemble du patrimoine des 7 organismes concernés devrait se traduire par un accroissement du coût des aides à la personne de l'ordre de 35 %.

Ainsi, l'unification de aides à la personne sur la base du barème actuel de l'APL apparaît-elle comme particulièrement coûteuse pour la collectivité.

c. Des mesures ponctuelles pour freiner la progression du coût de l'APL

Le Gouvernement n'a arrêté, pour le moment, que des mesures conservatoires en modulant les barèmes de progression des différentes allocations personnelles.

On peut rappeler que les barèmes d'APL et d'ALS varient, pour l'essentiel, en fonction de trois paramètres :

- . plafonds de loyers ou mensualités de remboursement
- . ensemble de paramètres homogènes à un revenu
- . un forfait de charges.

En ce qui concerne le premier paramètre en juillet 1986, l'augmentation était de 2,7 % pour l'ALS et pour l'APL le niveau fixé en juillet 1985 était reconduit. Les années précédentes, les hausses variaient entre 4 et 7 %.

Pour le deuxième paramètre, lié au revenu, pour l'ALS l'actualisation en juillet 1986 était de + 2,4 %. En ce qui concerne l'APL, les valeurs de juillet 1985 étaient simplement reconduites, à l'exception de la borne des tranches du loyer minimum en APL-accession. En 1984 et 1985, les hausses oscillaient entre + 4,5 et + 6 %.

Enfin, pour ce qui est du forfait de charges, le niveau de juillet 1986 a été maintenu sur celui de juillet 1985, alors même que les charges de chauffage avaient diminué.

De plus, en APL-locatif, la valeur de dépense nette de logement, qui n'avait pas été actualisée depuis sa création, c'est-à-dire octobre 1982, a été doublée. Il s'agit de rendre plus effectif le principe selon lequel l'aide à la personne doit laisser subsister à la charge du bénéficiaire une part de dépense de logement.

Ces mesures conservatoires doivent permettre le maintien de l'efficacité sociale du dispositif, en particulier en raison de la non-répercussion de la diminution des charges de chauffage.

Ces mesures conservatoires ne dispensent pas d'une réforme en profondeur, mais les voies de réflexion et de remise en cause sont étroites.

d. Des inquiétudes quant aux possibilités d'une réforme en profondeur

Comme il a été indiqué plus haut, il n'est pas possible, en maintenant les barèmes actuels, de substituer aux trois allocations actuelles, une aide unique, ce qui mettrait, au moins, fin aux distorsions existant entre les allocataires des trois régimes. On l'a vu, avec les barèmes d'attribution en vigueur, la création de cette allocation unique induirait un accroissement du coût des aides à la personne de l'ordre de 35 %.

Un groupe de travail doit très prochainement se réunir pour faire le bilan des expérimentations d'unification des aides, et proposer d'autres voies de réflexion et de réforme. Etant donné l'importance des sommes en jeu, le rôle fondamental et le poids financier que représentent les aides à la personne pour leurs bénéficiaires, il nous semble justifié que le Parlement soit très étroitement associé à cette réflexion et aux réformes qui en découleront. C'est un vœu très ferme que nous formulons auprès du ministre responsable du logement. L'enjeu poursuivi est trop important pour que la représentation nationale n'y soit pas associée.

0

0 0

CONCLUSION

Dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques défini pour l'ensemble de la loi de finances pour 1987, les crédits consacrés au logement social permettent de maintenir le niveau des engagements du Gouvernement en matière de logement social au niveau atteint en 1986. Mais les moyens employés - recours aux reports de crédits - nous amènent à nous interroger sur les années à venir.

Les économies décidées sur certaines actions d'Etat - comme par exemple les actions du Comité Interministériel des Villes - imposent un recentrage des actions financées par l'Etat. Ceci suppose également que d'autres collectivités soient à même de poursuivre les actions abandonnées par l'Etat.

Enfin, en ce qui concerne les aides personnelles au logement, les mesures arrêtées ne sont que ponctuelles et conservatoires. Mais il importe de veiller à ce qu'une réforme, si elle est décidée, ne bouleverse pas l'économie du dispositif actuel. Les conséquences en seraient trop graves, tant pour les personnes privées que pour les personnes morales intervenant dans le secteur du logement social.

Sous réserve de ces remarques et contre l'avis du rapporteur qui souhaitait s'en remettre à la sagesse du Sénat, la commission des Affaires sociales a émis un avis favorable à l'adoption des crédits affectés pour 1987 au logement social.

0

0 0