

N° 100

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 octobre 1985.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

LOGEMENT SOCIAL

Par M. Charles BONIFAY,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Bernard Lemarié, Jean-Pierre Cantegril, Jean Chérioux, Robert Schwint, vice-présidents ; Hubert d'Andigné, Roger Lise, Hector Viron, Mme Cécile Goldet, secrétaires ; MM. Jean Amelin, José Balarello, Pierre Bastié, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jean Béranger, Guy Besse, André Bohl, Charles Bonifay, Jean-Marie Bouloux, Louis Boyer, Louis Caiveau, Marc Castex, Jean Cauchon, Henri Collard, Georges Dagonia, Marcel Debarge, Charles Descours, André Diligent, Franz Duboscq, Marcel Gargar, Claude Huriet, Roger Husson, André Jouany, Louis Lazuech, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, André Méric, Michel Moreigne, Arthur Moulin, Lucien Neuwirth, Marc Plantegenest, Henri Portier, André Rabineau, Gérard Roujas, Olivier Roux, Edouard Soldani, Paul Souffrin, Louis Souvet, Georges Treille.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 39), et in-8° 895.

Sénat : 95 et 96 annexe n° 32 (1985-1986).

Loi de finances. - Logement social.

SOMMAIRE

	Pages
Travaux de la commission	5
Introduction	7
I. - Présentation générale des crédits consacrés à la construction et à l'amélioration de l'habitat	9
A. - Progression générale	9
B. - Evolution des crédits consacrés aux aides à la personne	11
C. - Evolution des crédits consacrés aux aides à la pierre	11
D. - Evolution des crédits consacrés à l'amélioration de l'habitat existant	12
II. - L'Effort consenti pour améliorer le parc existant et la mise en place de procédures d'aide aux familles en difficulté	13
A. - La rénovation du parc existant en ce qui concerne le logement social	13
1. L'amélioration des conditions de vie dans les villes	13
a) Rendre les villes plus solidaires et mieux équilibrées	14
b) Animer des projets de quartier	14
c) Résorption de l'habitat insalubre	15
d) Innover dans l'urbanisme et l'habitat	15
2. La rénovation du parc existant	16
a) Le recentrage de cette action vers les plus défavorisés	16
b) Le financement de cette action et l'intervention du fonds spécial des grands travaux	17
B. - Les dispositifs d'aide aux familles en difficulté pour faire face à leurs dépenses de logement	20
1. Généralisation du dispositif	20
a) Dispositif arrêté en 1981-1982	20
b) Généralisation en 1984	20
2. Bilan de fonctionnement	21
III. - L'évolution des dispositifs budgétaires d'aide à la pierre, qui ne résoud pas les difficultés croissantes des organismes de H.L.M.	23
A. - L'évolution des dispositifs d'aide à la pierre doit permettre de soutenir l'effort de construction	23
1. Le financement de l'accession à la propriété	23
a) L'arbitrage entre les P.A.P. et les prêts conventionnés	24
b) Les modifications apportées au régime des P.A.P.	25
2. Le financement du secteur locatif	25
a) Bilan en ce qui concerne les P.L.A.	25
b) Les nouveaux mécanismes des P.L.A.	26
c) Vers un transfert de charges ?	27

	Pages
B. - Les difficultés de gestion des organismes de H.L.M.	28
1. Bilan des difficultés en 1985	28
a) Appréciation de la situation moyenne des organismes de H.L.M.	28
b) Situation financière des organismes les plus fragiles	30
2. Perspectives de redressement pour les organismes gestionnaires de H.L.M.	30
a) Les explications des difficultés de gestion	30
b) Axes de réflexion pour améliorer la gestion des organismes	33
IV. - Les mécanismes d'aide à la personne et les transferts en provenance du dispositif d'aide à la pierre	35
A. - Evolution suivie par les mécanismes d'aide à la personne	35
1. Mécanisme de l'A.P.L.	35
2. Financement de l'Allocation logement	36
3. Bilan des expérimentations d'unification des aides	36
B. - Les effets négatifs d'un transfert de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne	38
1. Le dispositif retenu - La réduction du 1 % logement	38
2. Rappel historique sur le 1 % logement	39
a) Précédent de 1971	39
b) Fluctuations du taux de la participation	40
3. Les effets négatifs de ce nouveau prélèvement	40
a) Pour le secteur du bâtiment et les organismes de H.L.M.	40
b) Atteinte au principe de la concertation et de la cogestion	41
c) Conséquences sur les charges des entreprises	41
Conclusion	42

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires sociales, réunie le mercredi 20 novembre 1985 sous la présidence de M. Bernard Lemarié, vice-président, a entendu M. Charles Bonifay, rapporteur pour avis, lui présenter les crédits consacrés au logement social dans le projet de loi de finances pour 1986.

Après avoir présenté la progression générale des crédits, qui permet de faire passer le total des crédits consacrés au logement, de 47,4 milliards de francs en 1985 à 50,2 milliards de francs en 1986, compte tenu des abondements opérés par voie de concours, le rapporteur pour avis a tenu à souligner l'effort consenti en faveur de la rénovation de l'habitat existant, et l'importance des dispositifs mis en place depuis 1982 pour aider ces familles en difficulté, à résoudre leurs problèmes de logement.

M. Charles Bonifay a ensuite présenté l'évolution des dispositifs budgétaires d'aide à la pierre, tant en ce qui concerne l'accession avec l'introduction de prêts à taux ajustables, que l'aide au secteur locatif, par les prêts locatifs aidés. Il s'est notamment interrogé sur les difficultés de gestion des organismes de H.L.M. Les nouvelles modalités d'octroi des prêts locatifs aidés risquent, à terme, d'accroître encore leurs coûts financiers alors même que la progression des loyers reste insuffisante.

Enfin le rapporteur pour avis s'est interrogé, à propos des mécanismes d'aides à la personne, sur les éventuels effets négatifs d'un transfert de ressources des mécanismes d'aide à la pierre vers les aides à la personne. Ce transfert est enfin réalisé par une contribution de 0,13 % assise sur la masse salariale, à la charge des entreprises, et par une diminution conjointe de la participation des employeurs à l'effort de construction.

En conclusion, M. Charles Bonifay, compte tenu des observations qu'il a apportées, a proposé à la commission, de s'en remettre à la sagesse du Sénat.

MM. Jean Chérioux et Pierre Louvot sont intervenus pour souligner que les crédits consacrés au logement sont stérilisants et que la rigueur budgétaire affichée pour 1986 ne permet pas de faire un bilan positif de l'effort consenti en faveur du logement social. Les artifices budgétaires ne permettent pas de masquer les difficultés des organismes de H.L.M. et le nouveau prélèvement opéré sur les entreprises.

MM. Jean Madelain et André Rabineau ont tenu à insister sur les effets graves négatifs du transfert opéré vers le dispositif d'aide à la personne, par une diminution de la contribution des employeurs à l'effort de construction. Ils sont également revenus sur le blocage artificiel des loyers pour les organismes de H.L.M., qui accroissent leurs difficultés de gestion.

Enfin, ils se sont interrogés sur la répartition des prêts locatifs aidés entre la Caisse des dépôts et consignations et le Crédit foncier de France.

La commission a alors émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du logement social pour 1986.

MES CHERS COLLÈGUES,

Pour la première fois, l'an dernier, la commission des affaires sociales décidait de rendre un avis sur la partie des crédits consacrés par le ministère de l'urbanisme, du logement et des transports au financement du logement social. Cet avis, qui n'était qu'oral, m'avait permis de vous exposer certains points particulièrement importants de ce secteur. A savoir, présenter un bilan des différents mécanismes d'aide existant en matière de logement et attirer votre attention sur les difficultés de gestion des organismes de H.L.M. Je vous avais également présenté les actions menées par le Gouvernement pour promouvoir la sécurité et la qualité de la vie dans les villes et pour mettre en place des dispositifs d'aide en matière de logement pour les familles en difficulté.

Cette année, l'examen des crédits budgétaires du ministère de l'urbanisme, du logement et des transports m'amènera, après une présentation générale des crédits, qui montre le maintien des actions entreprises, à vous exposer l'effort consenti en ce qui concerne la rénovation de l'habitat, ainsi que les dispositifs d'aide aux familles en difficulté.

Je voudrais également vous exposer l'évolution des mécanismes concernant l'aide à la pierre, qui ne permet pas de résoudre les difficultés de gestion des organismes de H.L.M. Enfin il conviendra de nous interroger sur le mécanisme de l'aide à la personne en matière de logement, et sur les effets négatifs d'un transfert de fonds des mécanismes d'aide à la pierre vers l'aide à la personne.

*
* *

I. - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS CONSACRÉS A LA CONSTRUCTION ET A L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

A. - Progression générale.

Il faut tout d'abord rappeler que le budget du ministère de l'urbanisme du logement et des transports s'inscrit dans le cadre de la politique économique et sociale du Gouvernement. Il doit donc souscrire à l'engagement de maîtrise des dépenses de l'Etat.

A strictement parler, les crédits du ministère progressent d'un peu plus de 2 %, mais pour apprécier l'effort budgétaire en matière de logement, il importe de tenir compte de deux éléments :

- Un prélèvement de 7,2 milliards de francs sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne et dont l'utilisation peut être ventilée comme suit :

BUDGET DU M.U.L.T.
(Ministère Urbanisme Logement Transports)

	1984	1985	1986
Chap. 65-41. - Primes à la construction ...	2.120	2.577	1.983
Chap. 65-44. - Construction et amélioration de logements sociaux	0.229	0.349	0.221
Chap. 65-46. - Construction de logements et acquisitions foncières	1.780	0.806	5.036
Total	4.129	3.732	7.240

- La cinquième tranche du Fonds spécial des grands travaux qui vient abonder le budget pour 1,5 milliard de francs en 1986.

L'effort global peut ainsi s'estimer à 54,006 milliards pour 1986.

• Le tableau qui vous est présenté ci-dessous élargit le champ d'appréciation des crédits consacrés au logement, puisqu'il rassemble tous les crédits figurant dans les différents fascicules budgétaires et qu'il retrace les abondements par voie de fonds de concours.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES EN FAVEUR DU LOGEMENT

Ministère concerné		1982	1983	1984	1985	1986
Urbanisme et logement	A.P.	22.538	24.149	22.428	19.767	13.344
	C.P.+D.O.	21.835	26.285	26.100 (1)	29.652 (4)	29.649 (7)
Finances (Charges communes)	D.O.	8.174	9.467	5.680 (2)	6.380 (5)	6.380 (8)
Intérieur	D.O.	4.140	4.928	3.570	3.150	3.850
Agriculture	D.O.	628	580	550	430	330
Total logement	A.P.	22.538	24.149	22.428	19.767	13.344
	C.P.+D.O.	34.777	41.260	35.900 (3)	39.612 (6)	40.209 (9)
Budget général	A.P.	154.647	172.666	180.576	185.796	156.121
	C.P.+D.O.	788.726	882.621	939.701	994.909	1.030.474

- (1) Abondement des C.P. 1981 par voie de fonds de concours à hauteur de 4.129 millions de francs, portant le total M.U.L.T. à 30.229 millions de francs pour 1984.
- (2) Abondement des D.O. 1984 des charges communes par voie de fonds de concours à hauteur de 3.271 millions de francs, portant le total charges communes à 8.951 millions de francs pour 1984.
- (3) Compte tenu des abondements explicités aux (1) et (2) ci-dessus le total des C.P. utilisables s'établit à 43.300 millions de francs en 1984.
- (4) Abondement des C.P. 1985 par voie de fonds de concours à hauteur de 3 732 millions de francs portant le total M.U.L.T. à 33.384 millions de francs pour 1985
- (5) Abondement des D.O. 1985 des charges communes par voie de fonds de concours à hauteur de 3.968 millions de francs, portant le total des charges communes à 10.348 millions de francs pour 1985.
- (6) Compte tenu des abondements explicités aux (4) et (5) ci-dessus le total des C.P. utilisables s'établit à 47.312 millions de francs en 1985.
- (7) Abondement des C.P. 1986 par voie de fonds de concours à hauteur de 7.240 millions de francs, portant le total M.U.L.T. à 36.889 millions de francs pour 1986.
- (8) Abondement des D.O. 1986 des charges communes par voie de fonds de concours à hauteur de 2.760 millions de francs, portant le total des charges communes à 9.140 millions de francs.
- (9) Compte tenu des abondements explicités aux (7) et (8) ci-dessus le total des C.P. utilisables s'établit à 50.209 millions de francs en 1986.

En sus de ce tableau, il est possible d'apporter les précisions suivantes :

- La part du logement, en termes de crédits de paiement, restera pour 1986 dans le budget général au niveau atteint en 1984 et 1985.

- Si on y adjoint les abondements opérés par voie de fonds de concours le total des crédits de paiement en faveur du logement s'établira à 50,2 milliards de francs en 1986, contre 47,3 milliards de francs en 1985.

B. - Évolution des crédits consacrés aux aides à la personne.

La progression des dotations budgétaires consacrées aux aides à la personne a été limitée à 10,2 % en 1986. L'effort de l'Etat sera de 14,4 milliards de francs en 1986.

Cette progression globale recouvre deux évolutions divergentes :

- la contribution de l'Etat au budget de l'A.P.L. progresse d'environ 30 % ;

- la contribution de l'Etat au F.N.A.L. (fonds national d'aide au logement) sur lequel est financée l'allocation de logement social (A.L.S.) diminue de 9 %. Mais cette diminution n'a pu être compensée que par l'appel à une nouvelle contribution à la charge des employeurs.

Il conviendra de s'interroger sur les effets de ce transfert de responsabilités qui, à l'évidence, peut avoir des conséquences négatives pour la construction.

C. - Évolution des crédits consacrés aux aides à la pierre.

Dans le domaine de l'accession à la propriété les autorisations de programme diminuent de 32 %.

Cette forte diminution est partiellement expliquée par la diminution de l'inflation, qui permet la baisse des taux des P.A.P. (prêts accession à la propriété) et des P.C. (prêts conventionnés). Elle résulte également d'une modification dans la répartition interne entre les P.A.P. et les P.C. dont le volume global reste fixé à 310.000 comme en 1985.

On enregistre une diminution du même ordre des autorisations de programme concernant le secteur locatif (chap. 65-46 art. 10). La baisse des autorisations de programme est d'environ 40 %. Néanmoins, le nombre des prêts locatifs aidés est maintenu par rapport à 1985, soit 70.000 P.L.A. (prêts locatifs aidés) environ. Les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 1986 ne permettent de subventionner que 60.000 prêts mais

des reports de crédits non consommés l'an dernier permettront d'atteindre les 70.000. Ces reports de crédits concernent des crédits P.A.P. non consommés.

Mais comme on aura l'occasion de le préciser plus loin le montant de l'aide publique sur chaque prêt diminue. Il conviendra une fois encore de s'interroger sur cette nouvelle répartition des responsabilités.

D. - Évolution des crédits consacrés à l'amélioration de l'habitat existant.

Les crédits de paiement progressent de + 5,1 % en 1986, mais le montant des autorisations de programme diminue très sensiblement - 36,3 %.

Mais pour apprécier l'action de l'Etat dans ce domaine, dans sa globalité, il faut tenir compte du fonds de concours apporté par la cinquième tranche du F.S.G.T. (fonds spécial de grands travaux) pour un montant de 1,5 milliard de francs.

On peut rappeler que les aides à l'amélioration de l'habitat sont essentiellement constituées de la prime à l'amélioration de logements à usage locatif et à occupation sociale (P.A.L.U.L.O.S.) et des primes à l'amélioration de l'habitat (P.A.H.).

Il convient enfin de noter que l'objectif retenu par le IX^e plan, à savoir la réhabilitation de 140.000 logements sociaux par an, devrait être atteint en 1986.

II. - L'EFFORT CONSENTI POUR AMÉLIORER LE PARC EXISTANT ET LA MISE EN PLACE DE PROCÉDURES D'AIDE AUX FAMILLES EN DIFFICULTÉ

A. - La rénovation du parc existant en ce qui concerne le logement social.

1. *L'amélioration des conditions de vie dans les villes - Rôle du C.I.V. (comité interministériel pour les villes).*

Cet objectif de rénovation a pour cadre le tissu urbain dans son ensemble. Dans mon avis oral de l'an dernier sur les crédits consacrés par le ministère, au logement social, je vous avais présenté les caractéristiques principales de ces actions depuis 1981.

On peut, à présent, esquisser un bilan des actions entreprises en 1985 et qui ont été coordonnées par le comité interministériel pour les villes, créé par décret en date du 16 juin 1984. Il concrétise en réalité, le nouveau rôle de l'Etat en matière d'urbanisme dans le cadre de la décentralisation. A ce titre, ses aides relèvent de la solidarité, de l'innovation et de la prévention.

Il 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 ».

• Pour 1986, les autorisations de programme sur cette ligne diminuent de 21,9 %.

Les crédits de paiement augmentent de 132 %.

• Au total, les fonds gérés par le C.I.V. seront de l'ordre de 60 millions de francs pour 1986.

Son rôle de coordination vise notamment les actions des commissions « Banlieue 89 » de la commission pour le développement social des quartiers, et du conseil national pour la prévention de la délinquance.

Ses interventions peuvent être regroupées selon quatre axes : rendre les villes plus solidaires, animer des projets de quartier, résorber l'habitat insalubre et innover dans l'urbanisme et l'habitat.

a) *Rendre les villes plus solidaires et mieux équilibrées.*

Ces aides, orientées vers l'accueil des mal logés et des populations spécifiques, accompagnent la politique de l'habitat. Elles sont gérées pour l'essentiel par le commissaire de la République de département.

Les programmes locaux de l'habitat (P.L.H.) sont lancés à l'initiative des communes ou groupements de communes pour définir les priorités en faveur des mal logés et, plus généralement la politique de programmation et d'attribution de logements à moyen terme. Ils doivent devenir une règle habituelle des rapports entre élus, administrations, H.L.M.

En 1985, 80 des crédits, soit 12 millions de francs, ont été délégués aux Préfets, ils vont concerner une centaine de communes.

Les actions en faveur des populations ayant des problèmes spécifiques de logement : 10 millions de francs sont réservés à ce titre en 1985. 2,3 millions de francs ont été délégués au 1^{er} août 1985.

Les contrats d'agglomération pour une meilleure insertion des communautés d'origine étrangère. Une quarantaine de contrats d'une durée de trois à cinq ans sont actuellement en cours. Le C.I.V. finance pour 5 millions de francs des actions d'accompagnement. 275.000 F ont été délégués au 1^{er} août 1985.

b) *Animer des projets de quartier.*

- D'une part, ont été retenus les quartiers les plus difficiles au travers des dix-sept contrats de plan Etat/région. Cette action est menée par la commission nationale pour le développement social des quartiers présidée par M. Geindre, 120 quartiers parmi les plus défavorisés peuvent ainsi profiter des aides importantes de l'Etat et des régions réservées pendant la durée du plan (1983-1988). Grâce à cet effort de longue haleine et à un traitement de l'ensemble des problèmes posés aux habitants, ces

quartiers seront rééquilibrés. Ces actions sont maintenant gérées par la région (commissaire de la République et président de l'E.P.R.). 500 millions de francs de crédits de logement et 20 millions de francs de crédits d'accompagnement sont prévus pour l'Etat en 1985.

- D'autre part, une action de prévention est développée dans d'autres quartiers sensibles afin de promouvoir leur entretien et leur amélioration. 400 opérations, reposant sur un « projet de quartier » vont faire l'objet d'une aide pendant trois ans. Elles concernent autant les centres-villes que les périphéries. 110 millions de francs sont prévus pour 1985.

c) Résorption de l'habitat insalubre.

102 millions de francs sont réservés en 1985. Symbole de la volonté de solidarité nationale, des opérations ont déjà fait l'objet de plusieurs subventions (71,7 millions de francs au 1^{er} août 1985), en particulier :

- la suppression de bidonvilles dans les D.O.M. : l'objectif est d'enrichir ces opérations par une politique de traitement global des quartiers concernés ;

- la création d'aires de stationnement pour nomades. Mal connue malgré plusieurs années d'expériences, cette action reprise par le C.I.V. a déjà permis de créer près de 400 emplacements pour 22 opérations. 55 millions de francs ont été consacrés en 1985 pour 7 opérations ;

- la rénovation de quartiers insalubres de centre-ville (7 études, 18 opérations au 1^{er} août 1985).

d) Innover dans l'urbanisme et l'habitat.

Il s'agit d'une part de l'opération « Banlieues 89 ». Par cette action 37 opérations et 80 études ont été financées en 1985 pour un coût de 78 millions de francs. L'aide du C.I.V. porte sur les surcoûts urbains de travaux.

D'autre part, le C.I.V. finance des opérations, en coopération avec le ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale, pour aider des aménagements urbains qui répondent aux problèmes familiaux locaux. Ces aides devraient également soutenir des opérations facilitant la vie des enfants. Enfin, le C.I.V. participe à des opérations d'aménagement urbain pour prévenir les accidents. 25 millions de francs y sont consacrés en 1985.

Enfin, il faut également rappeler l'action du Conseil national de prévention de la délinquance.

48 millions de francs consacrés à ces actions qui symbolisent la nécessité d'un travail interministériel et décloisonné (justice, culture, intérieur, urbanisme et affaires sociales), pour permettre une meilleure efficacité de la prévention. Parallèlement, une action importante d'information est entreprise.

Des contrats d'action pour la prévention (C.A.P.) ont été proposés aux collectivités locales.

Plus de 100 contrats ont déjà été signés au 1^{er} août 1985.

En 1986, le C.I.V. orientera principalement ses actions vers les quartiers dégradés, la poursuite de l'opération « Banlieues 89 » et la résorption de l'habitat insalubre.

2. La rénovation du parc existant.

a) Le recentrage de cette action vers les populations les plus défavorisées.

Le IX^e plan avait fixé pour objectif la réhabilitation de quelques 140.000 logements sociaux par an. Cet objectif devrait être atteint en 1986.

Les actions du Gouvernement pour 1986 seront recentrées vers les catégories les plus défavorisées.

On peut rappeler que des mesures ont été prises pour favoriser dans toutes les catégories de population, les actions de rénovation de l'habitat. Il s'agit notamment de la réduction d'impôt adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 1985. Cette réduction s'élève à 25 % du montant des dépenses de grosses réparations afférentes à la résidence principale et dont le contribuable est propriétaire, et ce, dans la limite d'un plafond (8.000 F pour une personne seule), majorée pour un couple marié et pour personnes à charge.

Le financement des travaux d'amélioration peut désormais être assuré par un prêt conventionné.

Enfin, le barème des subventions de l'A.N.A.H. (agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) a été revalorisé (en moyenne + 16 %).

Ces mesures qui concernent l'ensemble de la population, assorties au cadre rigoureux de l'austérité budgétaire, ont amené le ministère à recentrer ses efforts en matière de rénovation du parc social, autour des plus défavorisés.

C'est ainsi que le décret du 12 juin 1985 modifie les conditions d'attribution de la P.A.H. (prime à l'amélioration de l'habitat). Désormais, et ceci ne s'applique pas aux opérations en cours, la prime ne sera attribuée que pour des travaux engagés par des personnes dont les ressources sont, au plus, égales à 70 % du plafond des prêts P.A.P.

b) Le financement de cette action et l'intervention du fonds spécial des grands travaux.

On ne peut que constater une diminution des crédits budgétaires affectés à l'amélioration de l'habitat et ce, tant en ce qui concerne les opérations de rénovation, qu'en ce qui concerne les primes versées.

Opérations d'amélioration du parc existant :

Elles sont financées par des crédits inscrits au chapitre 65-47, articles 50, 60 et 70. Ces crédits financent d'une part les subventions aux collectivités locales lors de la mise en œuvre des opérations d'amélioration de l'habitat et le financement des travaux lourds dans ces opérations.

Pour 1986, ces crédits sont de 19,69 millions de francs en autorisations de programme et de 19,43 millions de francs en crédits de paiement.

En ce qui concerne les opérations de résorption de l'habitat insalubre pour 1986, les crédits sont de 111,73 millions de francs en autorisations de programme, soit - 16,7 % par rapport à 1985, de 84,51 millions de francs en crédits de paiement (soit + 32 % par rapport à 1985).

Primes à l'amélioration de l'habitat existant :

En ce qui concerne les P.A.H., le projet de loi de finances pour 1986 prévoit :

- 140 millions de francs en autorisations de programme, soit - 54,5 % par rapport à 1985 ;
- 232,4 millions de francs en crédits de paiement, soit - 19,4 % par rapport à 1985.

La diminution de ces crédits est donc sensible.

En ce qui concerne les P.A.L.U.L.O.S. (primes à l'amélioration de logements sociaux), les crédits inscrits pour 1986, soit de 700 millions de francs en autorisations de programme, soit - 33,9 % par rapport à 1985, et 884,5 millions de francs en crédits de paiement, soit + 13 % par rapport à 1985.

Mais cette diminution des crédits proprement budgétaires sera partiellement compensée par l'intervention du fonds spécial des grands travaux (F.S.G.T.).

On peut à cet égard faire un bilan des conditions d'intervention du F.S.G.T. qui est régi par la loi du 3 août 1982 et le décret du 13 août 1982.

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. Comme il est prévu dans le protocole d'accord entre le ministère de l'urbanisme, du logement et des transports et l'agence, le premier établit la programmation de ces dotations et la transmet à celle-ci, qui les notifie à tous les commissaires de la République de département, ordonnateurs secondaires. Ceux-ci affectent et engagent ces crédits après instruction des dossiers par les directions départementales de l'équipement.

La première tranche du fonds, dans le domaine du logement, a été vouée aux travaux de maîtrise de l'énergie dans le parc locatif social. Sur une dotation égale à 900 millions de francs - déléguée en novembre 1982 puis en février 1983 - plus de 890 millions étaient engagés au 31 décembre suivant, et ont permis de réhabiliter près de 90.000 logements à taux de subvention égal à 40 %.

La seconde tranche du fonds, fondée sur la loi n° 84-968 du 9 novembre 1983 a prévu l'affectation de 730 millions de francs au profit du logement. Outre l'habitat locatif, en ont bénéficié tant les propriétaires occupants pouvant prétendre aux primes P.A.H., que les maîtres d'ouvrage particulièrement économes en énergie dans leurs nouveaux programmes label « haute performance » (80 millions de francs ont été affectés au label H.P.E.).

La troisième tranche du fonds spécial des grands travaux a été initiée par la loi n° 84-398 du 28 mai 1984 puis la convention du 17 juillet suivant entre le fonds et l'A.F.M.E. Au début du mois d'août celle-ci a notifié aux départements les dotations relevables du volet « maîtrise de l'énergie » de la troisième tranche, soit 650 millions de francs (dont 100 millions de francs pour le label H.P.E.).

Pour les pôles de conversion ont été délégués en août 1984, 432 millions de francs, qui bénéficient au logement social pour 371 millions de francs (P.A.L.U.L.O.S.) et aux propriétaires occupants (P.A.H.) pour 71 millions de francs.

Enfin une réserve complémentaire de 200 millions de francs a été débloquée en 1985, pour abonder la ligne (maîtrise de l'énergie en P.A.L.U.L.O.S.).

La quatrième tranche du fonds spécial des grands travaux a été initiée par la loi n° 84-1121 du 14 décembre 1984 puis la convention du 9 avril 1985 entre le fonds et l'A.F.M.E. Au début du mois de mai celle-ci a notifié aux départements les dotations relevables du volet « maîtrise de l'énergie » de la quatrième tranche soit 700 millions de francs.

Cette dotation se décompose comme suit : 450 millions de francs pour le P.A.L.U.L.O.S.-F.S.G.T., 200 millions de francs pour la P.A.H.-F.S.G.T. et 50 millions de francs pour le label H.P.E.

En faveur des pôles de conversion ont été délégués en mai 1985, 10 millions de francs qui bénéficient au logement social pour 90 millions de francs et aux propriétaires occupants (P.A.H.) pour 10 millions de francs.

Un troisième volet est ouvert dans le parc locatif social pour un montant de 200 millions de francs. Il s'agit de travaux permettant d'obtenir des économies de charge.

Le parc locatif social a enfin bénéficié d'une dotation supplémentaire de 250 millions de francs en juin 1985 au titre de la P.A.L.U.L.O.S.-F.S.G.T. « maîtrise d'énergie » en application d'un avenant à la convention du 9 avril 1985.

Le tableau suivant récapitule la répartition du financement par le F.S.G.T. entre les P.A.L.U.L.O.S. et les P.A.H.

	1 ^{re} tranche	2 ^e tranche	3 ^e tranche	4 ^e tranche
P.A.L.U.L.O.S.	900	500	961	990
P.A.H.	»	150	221	210

- Pour 1986 il est prévu d'abonder le budget par la dotation de la cinquième tranche du F.G.S.T. pour un montant de 1.500 millions de francs, mais il n'est pas possible à l'heure actuelle de préciser la répartition de ces fonds entre les deux primes.

B. – Les dispositifs d'aide aux familles en difficulté pour faire face à leurs dépenses de logement.

Dans mon avis oral de l'an dernier j'avais d'ores et déjà insisté sur l'importance primordiale de la conservation du logement pour les familles en difficulté. Il s'agissait là d'un maillon essentiel à préserver afin de casser l'engrenage de la pauvreté et de la déchéance.

Le ministère de l'urbanisme et du logement avait dès 1982 encouragé la mise en place de structures locales chargées de venir en aide aux familles, et je vous avais présenté les caractéristiques de ce dispositif.

L'extension du phénomène dit « de nouvelle pauvreté » et donc la multiplication des besoins et des appels justifiaient un développement de l'action du ministère.

1. – Généralisation du dispositif d'aide aux familles en difficulté.

a) Rappel du dispositif arrêté en 1981 et 1982.

Principe : L'Etat signe une convention avec les différents partenaires : collectivités locales, organismes versant des prestations sociales, bailleurs sociaux. Au vu des actions menées localement en matière de prévention et de suivi des familles en difficulté, l'Etat accorde une dotation égale à 35 % de l'ensemble des aides prévues par le dispositif. Cette dotation est versée pour moitié lors de la signature de la convention et pour moitié au bout de la première année d'application.

Type d'aide apportée : La famille en difficulté perçoit une avance remboursable sans intérêt et selon la procédure du tiers-payant. Les dossiers sont examinés par une commission qui réunit les différents partenaires locaux.

b) Généralisation du dispositif en 1984.

Par une circulaire du 20 décembre 1984, le Gouvernement a donné l'objectif de la généralisation des dispositifs d'aide dans le secteur locatif social pour fin 1985 et a permis leur extension au secteur locatif privé.

Ces objectifs sont facilités par les mesures de simplification de gestion définies par cette même circulaire. De nouvelles possibilités de fonctionnement des dispositifs sont ouvertes :

- les départements et les caisses d'allocations familiales sont habilités à prendre en charge la gestion du dispositif d'aide ;

- la dotation de l'Etat peut être répartie directement entre les différents organismes payeurs. Cette formule permet la création d'un dispositif même si aucun partenaire ne souhaite assurer la gestion du dispositif.

Le Gouvernement a demandé aux commissaires de la République de veiller personnellement à la création de ces dispositifs d'aide aux impayés de loyers dans leur département. L'objectif de généralisation devrait être atteint fin 1985. 52 dispositifs d'aide sont en place dans le secteur social, dont 16 depuis janvier 1985. 38 autres dispositifs d'aide sont en cours de mise en place.

La participation financière de l'Etat est la suivante :

- fin juillet 1985, 21 millions de francs ont été versés depuis la création des premiers dispositifs d'aide en 1982 ;

- 20 millions de francs ont été programmés au titre du budget 1985.

Dans le secteur privé, onze départements ont conclu une convention, celle-ci étant signée ou en cours de signature. Dans une quinzaine de départements une convention est à l'étude.

2. - Bilan de fonctionnement.

Le bilan de la mise en place de ces structures apparaît positif. On peut faire à ce sujet référence à une enquête menée par le ministère de l'urbanisme du logement et des transports, d'où il ressort les principaux éléments suivants :

- le nombre de ménages aidés est d'environ 15.000 ;

- le montant moyen de l'aide par dossier est de 5.000 F (la fourchette allant de 2.200 F à 7.500 F) ;

- la durée moyenne de prêt est de 18 mois ; en moyenne plus de 70 % des prêts sont remboursés ;

- les personnes aidées présentent les caractéristiques suivantes :

- structure familiale,
 - 30 % sont des familles monoparentales ayant un ou plusieurs enfants,
 - 50 % sont des familles avec un ou plusieurs enfants,
 - 5 % sont des couples sans enfant.
- Composition socioprofessionnelle des familles aidées :
 - 51 % salariés,
 - 14 % chômeurs indemnisés,
 - 9 % chômeurs non indemnisés,
 - 8 % personnes malades ou invalides,
 - 10 % personnes sans profession,
- Ressources financières :
 - 40 % des ménages disposent de revenus mensuels se situant entre 3.000 F et 5.000 F.

De manière générale, l'existence d'un dispositif d'aide permet une meilleure coordination entre les organismes bailleurs, les services sociaux et les organismes payeurs de prestations familiales. Celle-ci conduit au rétablissement ou à l'ouverture de droits aux aides personnelles au logement et à une meilleure détection des impayés, accompagnée d'entretiens personnalisés avec des conseillers sociaux recrutés par les organismes. Elle se traduit par la mise en place de plans de remboursement adaptés à la situation particulière des ménages, ce qui permet un taux de remboursement satisfaisant.

• En ce qui concerne les perspectives retenues pour 1986, on peut noter que les orientations arrêtées confirment le rôle fondamental de ces dispositifs d'aide aux impayés. Le Conseil des ministres du 30 octobre 1985 a de plus décidé la mise en oeuvre de mesures spécifiques. Ces mesures sont largement inspirées des travaux d'une commission réunissant des organisations caritatives, des professionnels du logement, des représentants syndicaux, des élus locaux et des fonctionnaires, et présidée par notre collègue, M. Laucournet. Il s'agit de dispositions donnant mission aux commissaires de la République d'examiner cas par cas les situations des familles menacées d'expulsion, des mesures évitant les coupures de gaz et d'électricité, et l'extension du bénéfice de l'allocation de logement social à certaines catégories de chômeurs.

III. - L'ÉVOLUTION DES DISPOSITIFS BUDGÉTAIRES D'AIDE À LA PIERRE QUI NE RÉSOUD PAS LES DIFFICULTÉS CROISSANTES DES ORGANISMES DE H.L.M.

A. - L'évolution des dispositifs d'aide à la pierre doit permettre de soutenir l'effort de construction.

Le tableau ci-dessous récapitule l'effort financier consenti par l'Etat pour le financement des P.A.P. et des P.L.A.. Il distingue notamment les crédits consacrés aux P.A.P. et aux P.L.A. avec ou sans les fonds de concours.

(En millions de francs.)

	1985 crédits de paiement	1986 crédits de paiement	Variation 1985/1986 (%)
Crédits consacrés aux P.A.P. et P.L.A. (chapitres 65-46) sans les fonds de concours	14.736	13.627,2	- 7,5
Crédits consacrés aux P.A.P. et P.L.A. (chapitres 65-46) avec les fonds de concours	15.541,8	18.663,2	+ 20,1

Afin d'apprécier l'évolution des dispositifs d'aide à la pierre, il convient de distinguer les mesures relevant du financement de l'accession à la propriété, et l'évolution des prêts locatifs aidés.

1. *Le financement de l'accession à la propriété.*

Le Gouvernement, pour consolider les efforts consentis pour le soutien à la construction, cherche à réorienter les fonds publics vers les ménages les moins favorisés, en insistant sur la vocation

essentiellement sociale des P.A.P.. Pour cela le Gouvernement modifie les principes d'arbitrage entre les P.A.P. et les P.C. (prêts conventionnés), et aménage les modalités d'octroi des P.A.P..

a) *L'arbitrage entre prêts conventionnés et P.A.P.*

- A compter de 1984, on constate une inversion de l'arbitrage entre les prêts en accession à la propriété et les prêts conventionnés. Le tableau ci-dessous permet de constater que les estimations pour 1985 et 1986 consolident cette inversion.

CONSOMMATION DES P.A.P ET P.C. DEPUIS 1981

Nombre de logements	1981	1982	1983	1984	1985 (estimation)	1986 (estimation)
P.A.P.	171.270	170.679	144.447	152.698	110.000/120.000	110.000
Prêts conventionnés	92.174	129.998	133.443	170.897	190.000/200.000	200.000

Cette évolution résulte principalement des caractéristiques respectives de ces deux types de prêts, que nous pouvons brièvement rappeler.

- L'accès aux P.C. n'est assujéti à aucune condition de revenu.

- La quotité du prêt conventionné est supérieure à celle du P.A.P.

- Le prêt complémentaire octroyé derrière un P.A.P. est plus élevé que celui accordé derrière un prêt conventionné. Il annule le taux plus favorable consenti pour le P.A.P. (A l'heure actuelle, 10,7 % contre 11-13 % pour un P.C.).

- Le Gouvernement, par les mesures adoptées, conforte cette tendance.

Pour 1986, on constate une diminution de 28,6 % du montant des autorisations de programme pour les crédits P.A.P. qui s'établit à 6.833 millions de francs.

Les crédits inscrits pour 1986 devraient permettre le financement de 100.000 P.A.P., avec un prêt moyen budgété de 336.831 F.

Le volume global des P.A.P. et des prêts conventionnés a été fixé à 310.000, mais la répartition interne entre les deux n'est pas

définitivement arrêtée. Elle sera adaptée à l'évolution de initivement arrêtée. Elle sera adaptée à l'évolution de la demande de la clientèle.

b) Les modifications apportées au régime des P.A.P.

- Les conditions d'octroi de ces prêts ont été assouplies.

- En tenant compte de la désinflation les taux de ces prêts ont été abaissés. Le taux actuariel d'un P.A.P. pour 20 ans a été ainsi ramené à 10,70 % au 1^{er} février 1985.

- Dans le même objectif, ont été introduits les P.A.J. (prêts à taux ajustables), qui permettent de diminuer le taux actuariel. Distribués depuis mai 1984, ces P.A.J. représentent près de 25 % de la distribution des prêts P.A.P.. Ceci permet d'alléger la charge des bonifications d'intérêt servies par le budget de l'Etat.

Par ailleurs, le dispositif législatif et réglementaire de la location-accession est en place en P.A.P. comme en P.C.. Il permet notamment aux ménages aux ressources modestes d'accéder sans apport personnel préalable, avec la possibilité de renoncer éventuellement à leur intention dans la première phase du contrat sans supporter de pénalités financières excessives.

2. Le financement du secteur locatif.

a) Bilan en ce qui concerne les prêts locatifs aidés.

• On constate depuis 1984 une diminution du nombre de logements financés par les P.L.A. (prêts locatifs aidés).

1982 : 71.129.

1983 : 69.896.

1984 : 78.240.

1985 : 70.000.

1986 : 70.000.

Le projet de loi de finances n'arrête qu'un programme de 60.000 logements mais les logements supplémentaires seront financés par report des crédits 1985 non consommés en matière de P.A.P.

• Le montant budgétaire du prêt moyen est, pour 1986 :

- de 373.700 F pour les prêts distribués par la Caisse des dépôts et consignations ;

- de 240.913 F pour les prêts distribués par le Crédit foncier de France.

On enregistre également une diminution des autorisations de programme pour le secteur locatif, comme le montre le tableau ci-dessous.

(En millions de francs)

	1985		1986		Evolution 1986/1985 (%)	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
	P.L.A.	7.991,45	8.350,99 (1)	4.787,54	10.014,23 (2)	- 40

(1) Compte tenu d'un fonds de concours de 805,8 millions de francs.

(2) Compte tenu d'un fonds de concours de 5.036 millions de francs.

En ce qui concerne les crédits de paiements, afin de pouvoir soutenir la charge des P.L.A. il a été décidé un prélèvement sur les fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne.

De plus, afin de modérer durablement la progression des crédits consacrés aux P.L.A. le Gouvernement a pris deux séries de mesures

b) *Les nouveaux mécanismes des P.L.A.*

Les caractéristiques des P.L.A. ont été modifiées par un arrêté en date du 25 octobre 1984. Les dispositions suivantes ont été notamment adoptées :

- introduction des prêts à taux révisibles, calculés selon la même formule que les P.A.J. (prêts à taux ajustables) pour le secteur accession. Elle devrait permettre aux organismes emprunteurs de bénéficier du ralentissement de l'inflation et de la baisse du taux de rémunération du livret A ;

- de plus, depuis juin 1985, les caractéristiques des P.L.A. destinés aux emprunteurs privés ont été modifiées. Désormais ces prêts peuvent être consentis à taux fixe pour 25 ans ou à taux révisable pour une durée de trente ans. La quotité du prêt est fixée dans tous les cas à 65 % ;

- enfin, le circuit de financement des P.L.A. a été modifié, et traduit un relatif désengagement de l'Etat à ce niveau. Ceci

explique notamment la forte diminution du montant des autorisations de programme pour les P.L.A.

• Le circuit de financement étant en vigueur jusqu'au 31 décembre 1985, l'Etat apporte son concours à un double niveau :

- sur chaque opération de prêt accordé par la C.P.H.L.M. (Caisse de prêts aux offices d'H.L.M.) l'Etat verse une subvention égale à 20 % de l'opération ;

- pour cette opération, sur chaque prêt accordé par la C.P.H.L.M., la Caisse des dépôts et consignations accorde un prêt égal à 80 % du montant de l'engagement financier, sur trente ans et pour un taux environ égal à 8,15 %. La C.P.H.L.M. finance le P.L.A. au taux d'environ 6,59 % sur 34 ans. L'Etat verse une bonification à la C.P.H.L.M. correspondant à la différence des taux consentis par la Caisse des dépôts et consignations et accordés sur les P.L.A.

• La loi du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier confie désormais, directement à la Caisse des dépôts et consignations le financement des P.L.A.

- les prêts consentis aux offices d'H.L.M. auront exactement les mêmes caractéristiques financières que celles attachées aux prêts consentis par la C.P.H.L.M. (même remise d'intérêt, mêmes annuités, différé d'amortissement) ;

- l'Etat ne versera plus que la seule subvention de 20 % à la Caisse des dépôts et se décharge des annuités de bonification ;

- le complément de financement est à la charge de la Caisse des dépôts, et sera apporté par un prêt dont les conditions devront maintenir inchangées, par rapport au système antérieur, les charges d'annuités pour les organismes emprunteurs.

c) Vers un transfert de charges.

Il s'agit donc là d'une charge supplémentaire pour la Caisse des dépôts et consignations, qui a vu son effort en faveur de logement social s'accroître de manière importante des dernières années. Ainsi, malgré une baisse légère des ressources de la Caisse (150,7 milliards de francs en 1984 contre 151,5 milliards de francs en 1983), les concours de la Caisse au secteur du logement social les concours ont atteint 37,3 milliards de francs en 1984, marquant une augmentation de 67 % en cinq ans.

Pour l'avenir, on peut s'interroger sur la poursuite de cette évolution : si la diminution des ressources de la Caisse des dépôts se confirme, le financement de ses emplois fondamentaux devra

être adapté. Ceci concerne au principal le développement local et le logement aidé. Cette adaptation impliquera peut-être le recours partiel à un financement aux conditions du marché. Dans ces conditions, en ce qui concerne le financement des P.L.A. consentis aux organismes du H.L.M., la Caisse des dépôts pourra-t-elle maintenir les mêmes conditions que celles résultant de la double intervention de l'Etat jusqu'à présent ?

Ce rappel des mécanismes de soutien à la construction, tant par le biais de l'accession à la propriété que par l'aide au secteur locatif nous amène à évoquer les difficultés que rencontrent les organismes de H.L.M. dans la conjoncture actuelle. Pour la plupart d'entre eux il convient de se demander si les difficultés de gestion auxquelles ils sont confrontés ne risquent pas d'être aggravées par les orientations budgétaires arrêtées pour 1986 ?

B. - Les difficultés de gestion des organismes de H.L.M. et les perspectives pour les années à venir.

1. Bilan des difficultés en 1985.

La situation financière des organismes de H.L.M. a connu une certaine dégradation sur la période 1980-1983. Pour 10 à 15 % de ces organismes la dégradation financière est très marquée.

a) Appréciation de la situation moyenne des organismes de H.L.M.

- Quelques indicateurs permettent d'apprécier cette situation.

RÉSULTAT D'EXPLOITATION/LOYERS
(en pourcentage)

	1980	1981	1982	1983
Offices	1,35	2,29	0,79	0,66
S.A.	3,29	3,59	2,54	2,10

FONDS DE ROULEMENT NET EN MOIS DE DÉPENSES

	1980	1981	1982	1983
Offices	1,77	1,92	1,97	1,62
S.A.	1,78	1,59	1,42	1,61

En ce qui concerne le fonds de roulement net en mois de dépenses, le niveau reste à peu près constant, mais la valeur moyenne est faible, si l'on considère que la norme est d'environ deux mois.

• Origine des difficultés.

Trois causes expliquent clairement ces difficultés. Il s'agit de l'évolution des impayés, l'augmentation des frais financiers et la progression des coûts de gestion, comme le montrent les tableaux suivants :

IMPAYÉS LOYERS + CHARGES
(en pourcentage)

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

COÛT DE LA DETTE (FRAIS FINANCIER/EN COURS)
(en pourcentage)

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

Ceci s'explique en particulier par la désinflation et la montée en charge des P.L.A.

COÛT DE GESTION/LOGEMENT EN 1.000 F
(francs courants)

	1980	1981	1982	1983	Annuel 1980-1983	Pourcentage volume
Offices	2,87	3,34	3,83	4,39	15,2	3,3
S.A.	3,26	4,01	4,35	4,82	13,9	2,1

b) Situation financière des organismes les plus fragiles.

Enfin, si on étudie la situation des organismes les plus fragiles, le constat est encore plus inquiétant pour 1983 (pour 1984, les statistiques ne sont pas encore totalement réunies, étant donné l'introduction du nouveau plan comptable).

Le tableau suivant résume l'évolution des ratios pour les organismes les plus fragiles :

	Offices	S.A.
Résultat d'exploitation en pourcentage	- 8,78	- 7,68
Trésorerie immédiate	0,26	0,21
Epargne nette	0	0
Impayés	10,47	10,32
Coût de la dette	4,17	4,79

**2. Perspectives de redressement
pour les organismes gestionnaires de H.L.M.**

a) Les explications des difficultés de gestion.

L'an dernier, dans mon avis oral, je vous avais déjà exposé la situation financière difficile que connaissaient les organismes de H.L.M. Je faisais référence à l'analyse établie par la Cour des comptes dans son rapport public pour 1984. Cette analyse concernait les exercices de 1976 à 1981. Il en ressortait, que déjà, lors de cette période l'écart s'était creusé entre un niveau de recettes insuffisant pour compenser l'accroissement des coûts

financiers et des coûts de gestion. Ceci résultait d'une progression des loyers très nettement insuffisante, d'un taux élevé d'occupation des logements pour certains organismes à la périphérie des villes ; pour ces derniers l'engrenage était alors automatique. La baisse des taux d'occupation entraîne une diminution des recettes qui implique la dégradation de l'environnement, faute de ressources pour entretenir le parc ; ceci accélère encore, s'il n'était besoin, les départs des occupants.

Il est donc très préoccupant de constater que cette évolution négative se poursuit sur la période 1980-1983. En particulier, la distorsion s'accroît entre la progression des coûts financiers d'une part et celle des loyers d'autre part.

- Progression des coûts financiers.

On ne peut que constater que l'effort de rigueur budgétaire affiché par l'Etat n'est pas encore répercuté, sur les organismes d'H.L.M. Ceux-ci supportent le coût du désengagement budgétaire.

Les nouvelles conditions financières des prêts aux organismes H.L.M. qui vous ont été exposées plus haut ont les conséquences suivantes pour les organismes eux-mêmes.

- En ce qui concerne la variabilité des taux :

- Pour les contrats de prêts signés entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 1985, le taux actuariel prendrait enfin en compte la baisse de la rémunération sur les livrets A et serait diminué de 0,5 %. Il passerait ainsi à 6,09.

L'ajustabilité du taux d'intérêt deviendrait totale à compter du 1^{er} juillet mais l'Etat conserverait provisoirement le bénéfice de cette mesure.

- Pour les contrats de prêts postérieurs au 1^{er} janvier 1986, l'Etat sanctionnerait l'ajustabilité devenue totale du taux d'intérêt en consentant une nouvelle réduction comprise entre 0,30 et 0,40 %.

En bref, sur les bases actuelles, le taux actuariel du P.L.A. serait ramené au 1^{er} janvier 1986, entre 5,70 et 5,80 %. Mais ce taux actuariel deviendrait entièrement ajustable en fonction de la rémunération des livrets A. Sa pérennité ne serait plus assurée.

En ce qui concerne la structure du prêt locatif aidé (P.L.A.) on peut rappeler, que jusqu'à présent, dans l'aide à la pierre pour le locatif, il existe en fait deux subventions : une première subvention consentie à l'origine du prêt et ensuite des bonifications - qui sont en réalité une seconde subvention - dont l'objet est de réduire les premières annuités. L'Etat supporte le coût de la trésorerie correspondant à ce mécanisme.

En 1985, la première subvention de l'Etat représente 20 % du montant du P.L.A. et la seconde 12 %, soit au total 32 %.

On peut tirer les conclusions suivantes de la réforme sur la structure financière des P.L.A. qui vous a été exposée plus haut et qui interviendra au 1^{er} janvier 1986.

Une première constatation relève de l'évidence. L'Etat diminue à nouveau et très fortement l'aide à la pierre. En autorisations de programme pour 1986, la réduction sera de 40 % d'un exercice à l'autre pour le locatif.

L'Etat poursuit donc la rigueur. Les constructions locatives nouvelles supportent une T.V.A. proche de 14 %. Désormais, l'aide publique nette, pour le locatif, se réduira donc à 20 % - nouveau montant de la subvention - moins 14 % imputation de la T.V.A., soit en définitive 6 %.

Deuxième constatation : la Caisse des dépôts, qui se substitue partiellement à l'Etat dans son effort financier, la Caisse des dépôts sera elle-même tenue à une rigueur de gestion accrue. Elle transférera donc, à son tour, sur les organismes de H.L.M., au moins partiellement, cette rigueur accrue. Elle le fera par une réduction des inégalités entre les premières et les dernières annuités du prêt. En effet, pour les organismes emprunteurs, l'effet bénéfique de la réduction du taux actuariel sera en partie effacé par la diminution de la pente du prêt. Ainsi donc, en ce qui concerne les ressources financières des organismes de H.L.M., les nouveaux mécanismes introduisent une part de risque plus importante tant en ce qui concerne la structure des prêts que la variabilité du taux d'intérêt.

Dans ces conditions, il est d'autant plus dangereux pour l'équilibre financier des organismes de voir se pérenniser une politique de blocage des loyers.

- l'insuffisante progression des ressources des organismes de H.L.M.

Pour 1986, le Gouvernement arrête la hausse future des loyers à 3 %, en se fondant sur la variation de l'indice du coût de la construction. Mais en réalité, ne peut-on dire que cet indice reflète les difficultés de l'industrie du bâtiment. En aucune manière, il ne reflète la réalité des coûts de gérance des H.L.M. La prise en compte de ce dernier ratio aurait justifié d'une progression des loyers d'environ 6 %.

On ne peut que constater que la procédure contractuelle pour la fixation des loyers définie par la loi du 22 juin 1982 n'est pas appliquée ou applicable. Elle aurait eu l'occasion d'être utilisée six fois et n'a réussi qu'une seule fois : pour la fixation des loyers

en 1985. Le pouvoir de décision de l'Etat ne tient pas compte des seuls critères relevant de l'économie du logement.

b) Axes de réflexion pour améliorer la gestion des organismes de H.L.M.

Votre rapporteur veut se faire l'écho ici des propositions faites par la Fédération nationale des sociétés anonymes de H.L.M., qui visent à promouvoir une autre politique des loyers, un nouveau mode de fixation de ces loyers et la recherche de nouveaux modes de financement.

• *Première proposition : une autre politique des loyers H.L.M.*

La réduction des loyers, la ponction sur le 0,9 %, vont faire perdre plus de 2 milliards aux organismes H.L.M. en 1986.

Ce que l'Etat ne pourra plus payer – et nul ne lui en fait grief – il faudra bien, à la fin du compte, que les locataires le payent.

Une autre politique des loyers accompagnera inévitablement une autre politique du financement.

• *Deuxième proposition : un autre mode de fixation des loyers.*

La règle nationale et uniforme pour la fixation des loyers a montré son irréalisme et fait son temps. La loi Quilliot est incompatible avec le nécessaire redressement.

C'est la négociation locale qui correspond le mieux au désir de chacun.

Le bailleur H.L.M. négociera donc lui-même ses propres loyers avec ses propres locataires. Là seulement se trouvent réunis les éléments d'un contrat possible : amélioration du service par le propriétaire, acceptation du vrai prix par le locataire.

Mais, comme il faudra bien qu'une décision intervienne à défaut d'un accord, le bailleur décidera seul. Ce sera, en quelque sorte, l'article 40, paragraphe 3, de la nouvelle constitution du logement social.

Une voie de recours collectif serait alors ouverte aux locataires auprès d'une instance à définir.

• *Troisième proposition : un autre financement du logement social.*

Le désengagement financier de l'Etat sera un phénomène de longue durée. De même, l'augmentation – en termes réels – de la

rémunération des dépôts sur livrets A - ou similaires - qui alimentent les prêts à long terme pour le logement locatif social.

Le ministre des finances devrait préparer le recours progressif des organismes H.L.M. à des financements moins fortement privilégiés. La réduction probable des taux d'intérêt sur le marché financier facilitera le jeu.

Bien entendu, les organismes H.L.M. devront résolument dégager un autofinancement fort. Il n'est pas concevable que 3 millions de logements H.L.M. ne puissent secréter chaque année 60.000 logements supplémentaires sans un concours de l'Etat pour 95 % de leur montant.

Ces propositions, comme le suggère M. Marcel Lair, président de la Fédération des S.A. de H.L.M., supposent une modification en profondeur des comportements des différents acteurs. En effet, le désengagement de l'Etat devrait s'accompagner d'une certaine déréglementation ; par ailleurs les organismes de H.L.M. seront tenus de réduire leurs coûts par une rigueur de gestion accrue, et devront développer des services plus axés sur la qualité et correspondant aux besoins réels de la clientèle. Enfin, pour ce qui est des instances représentatives des locataires, il leur faudra être des agents actifs d'une véritable économie sociale du logement.

IV. - LES MÉCANISMES D'AIDE À LA PERSONNE ET LES TRANSFERTS INDUS EN PROVENANCE DU DISPOSITIF D'AIDE À LA PIERRE

A. - L'évolution suivie par les mécanismes d'aide à la personne.

On ne fera ici que rappeler les mécanismes financés par le budget de l'urbanisme et du logement, c'est-à-dire l'aide personnalisée au logement et l'allocation logement. A cet égard il sera intéressant de faire le bilan des expériences d'unification d'aides à la personne.

1. *Le mécanisme de l'A.P.L. (aide personnalisée au logement).*

Ce système d'aide, institué en 1977, est d'un coût croissant pour l'Etat, qui résulte pour l'essentiel, de la montée en régime du dispositif.

Les bénéficiaires sont passés entre 1981 et 1985, de 126.000 à 650.000 environ pour l'A.P.L. secteur locatif, et de 341.000 à 820.000 pour l'A.P.L. secteur accession.

Les crédits destinés à l'A.P.L. sont de 8,4 milliards de francs pour 1986. Ils étaient de 6,4 milliards de francs en 1985.

Quelques modifications peuvent être indiquées, concernant la structure de l'A.P.L.

En juillet 1985, il y a eu une revalorisation des plafonds de loyers ou des mensualités de remboursement, une majoration du forfait des charges et une actualisation des paramètres liés aux revenus.

Les modalités de calcul de l'A.P.L. ont été également modifiées au 1^{er} juillet 1985.

2. Le financement de l'allocation logement.

La contribution de l'Etat au fonds national d'aide au logement diminue de 9 %. Elle est fixée, pour 1986, à 6 milliards de francs, contre 6,593 milliards de francs en 1985.

D'autre part, on peut constater une diminution du nombre des bénéficiaires tant de l'allocation logement familiale, que de l'allocation logement sociale.

- Allocation logement familiale.

- 1983 : 1.959.500 ;

- 1984 : 1.863.000 ;

- 1985 : 1.700.000 ;

- Allocation logement sociale :

- 1983 : 1.119.200 ;

- 1984 : 1.953.000 ;

- 1985 : 980.000 ;

Enfin, et nous aurons l'occasion d'y revenir plus en détail ultérieurement, cette diminution des crédits de l'Etat doit être compensée par un prélèvement effectué sur la contribution des employeurs à l'effort de construction. Il nous faudra nous interroger sur les éventuels effets pervers d'une telle disposition.

3. Le bilan des expériences d'unification des aides à la personne.

a) Le principe d'unification.

Le programme prioritaire d'exécution n° 10 du IX^e plan prévoit dans le parc H.L.M. une réforme des aides personnelles au logement inspirée des propositions des rapports des commissions présidées par MM. Badet et Bonin. Cette réforme pose le principe de la création d'une aide à la personne unique se substituant à l'allocation logement et à l'aide personnalisée au logement qui est accompagnée d'une nouvelle politique des loyers destinée à mieux adapter ceux-ci au niveau du service rendu.

Le P.P.E. précise que cette réforme sera précédée d'une phase d'expérimentation reposant sur la concertation entre les organismes d'H.L.M. et leurs locataires.

Les modalités de cette concertation au niveau local ont été organisées par l'accord national collectif de location du 22 mai 1984.

Il précise notamment la méthode de remise en ordre des loyers qui s'effectue à masse de recettes constantes pour l'organisme, des dérogations à cette règle pouvant intervenir. L'accord du 22 mai 1984 a été conclu entre les deux fédérations d'organismes d'H.L.M. et deux des quatre organisations nationales des locataires (Confédération générale du logement et Confédération syndicale des familles). La Confédération nationale du logement et la Confédération syndicale du cadre de vie ont refusé les dérogations au principe d'une masse constante des loyers, mais ont accepté de participer aux négociations locales.

Quinze organismes d'H.L.M. ont été désignés par le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports sur proposition de leurs fédérations pour participer à l'expérimentation.

Il a été décidé de réaliser l'expérimentation avec le barème de l'A.P.L. dont les caractéristiques (champ d'application et pouvoir solvabilisateur) étaient proches de celles préconisées pour l'aide unique.

Sur ces bases, les négociations locales ont débuté en octobre 1984 entre les organismes et les représentants des locataires.

b) *Bilan des expérimentations au 1^{er} septembre 1985.*

Ces négociations sont maintenant achevées dans 9 des 15 organismes. Elles se sont conclues par un accord entre l'organisme et les représentants des locataires dans 4 organismes (l'office public municipal d'H.L.M. de Cannes, l'office municipal d'H.L.M. de La Rochelle, l'office départemental d'H.L.M. du Bas-Rhin et la société d'H.L.M. de Lille et environs).

Dans cinq autres cas, les représentants des locataires ont refusé de signer l'accord proposé par les organismes (1).

Dans trois organismes (office d'Avignon, S.A. Vaucluse logement, et S.A. travail et propriété des Bouches-du-Rhône), les négociations se poursuivaient en septembre.

(1) Office de Bourg-en-Bresse, office de Clichy, office et S.A. de la Haute-Saône, S.A. Loire-Atlantique habitation.

Les trois derniers organismes (offices de Drancy et Vitry, S.A. La Campinoise) se sont de fait retirés de l'expérimentation.

La phase d'études et de négociations locales est donc pratiquement achevée.

Les accords conclus vont être mis en œuvre dans des conditions définies par un décret qui sera publié prochainement. Ils donneront lieu à la passation d'un contrat cadre entre l'Etat et l'organisme bailleur dans lequel ce dernier s'engagera à appliquer la grille des loyers définie par l'accord local. Le nouveau loyer ouvrira droit à l'A.P.L.

C'est au vu du bilan d'application de ces accords que des décisions pourront être prises sur une réforme des aides personnelles au logement.

B. -- Les effets négatifs d'un transfert de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne.

1. Le dispositif retenu : la réduction du 1 % logement.

Afin de compenser la diminution de l'effort budgétaire de l'Etat en faveur des aides à la personne en matière de logement, le projet de loi de finances pour 1986 arrête une nouvelle contribution à la charge des employeurs.

Cette nouvelle contribution sera affectée au fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.) qui assure le financement de l'allocation logement à caractère social. Cette allocation, on peut le rappeler, est versée aux jeunes travailleurs salariés de moins de vingt-cinq ans, aux handicapés, aux personnes âgées de plus de soixante-cinq ans. Elle devrait également bénéficier à certaines catégories de chômeurs.

Cette contribution est calculée de la façon suivante : elle est assise sur la totalité des rémunérations et versée par les employeurs du secteur non agricole occupant plus de neuf salariés. Le taux retenu serait de 0,1 %. Le produit envisagé de cette contribution est d'environ 1 milliard de francs.

Pour compenser ce prélèvement et afin de ne pas peser sur les charges des entreprises, il a été décidé de réduire de 0,9 % à 0,8 % la participation des employeurs à l'effort de construction.

Il convient enfin de préciser qu'un amendement du gouvernement adopté par l'Assemblée nationale à l'article 71 du projet de loi de finances modifie quelque peu le taux de la contribution et partant, celui de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Les taux retenus sont désormais les suivants :

- contribution des employeurs au F.N.A.L. : 0,13 % ;
- participation des employeurs à l'effort de construction : 0,77 %.

Il s'agit par là de financer l'extension du bénéfice de l'allocation de logement social à certaines catégories de chômeurs.

Cette opération qui permet à l'Etat de se désengager du financement de l'aide personnelle pour un montant de 1 milliard de francs, présente des inconvénients certains, qu'il nous appartient de préciser. Auparavant, il serait utile de rappeler l'historique de la participation des employeurs à l'effort de construction et les difficultés qu'a déjà connues cette contribution.

2. Rappel historique sur le 1 % logement.

Le 1 % logement est une contribution des entreprises qui occupent dix salariés au moins, assise sur les salaires non plafonnés, dont le produit est affecté à l'aide à la pierre sous forme de financements de programmes de logements sociaux destinés aux salariés des entreprises contributrices. Ces fonds sont privés. Toutefois, la perception du 1 % relève d'une obligation légale insérée dans le Code de la construction et de l'habitation (art. L. 313-1).

Depuis sa création, le 1 % a subi des vicissitudes qui laissent planer doutes et inquiétudes tant sur la nature exacte de la contribution que sur son avenir. L'article 71 vient naturellement aggraver ces craintes.

a) Le précédent de 1971.

La loi n° 71-582 du 16 juillet 1971 relative à l'allocation logement, qui, précisément, a créé le fonds national d'aide au logement, a prévu que le financement de ce fonds serait assuré, entre autres ressources, par le produit d'une cotisation à la charge des employeurs assis sur les salaires plafonnés et recouvrée selon les règles applicables en matière de sécurité sociale, dont le taux a

été fixé à 0,1 % de la masse salariale par le décret d'application de la loi du 29 juin 1972 (art. 29). La loi du 16 juillet 1971 elle-même disposait que « pour compenser cette charge, la contribution des employeurs à l'effort de construction, fixée jusqu'alors à 1 % de la masse salariale, était ramenée à 0,9 % de celle-ci ».

Le taux de la cotisation était fixé par voie réglementaire.

b) Les fluctuations du taux de la participation des employeurs à l'effort de la construction.

- 1975 : la loi de finances pour 1975 fixe à nouveau le taux de la participation à 1 % de la masse salariale.

- 1978 : le taux de 1 % est à nouveau réduit à 0,9 %, ce, afin de compenser la majoration de 0,1 point du taux de la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue. Sur intervention du Sénat, ce dispositif devait être « transitoire », mais il fut reconduit par la loi de finances pour 1980 et la loi de finances rectificative pour 1981.

3. Les effets négatifs de ce nouveau prélèvement sur le 1 % logement.

Ce prélèvement constitue à l'évidence un transfert de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne. Il s'agit là d'une modification profonde des orientations gouvernementales arrêtées jusqu'à présent.

De plus ce prélèvement présente des inconvénients certains qu'il convient de préciser : il aura sans nul doute un effet négatif sur le secteur du bâtiment, et la gestion des organismes de H.L.M. Il remet en cause le principe de la concertation et de la cogestion du 1 % par les syndicats et le patronat. De plus, il entraîne un accroissement des charges des entreprises.

a) Les conséquences négatives sur le secteur du bâtiment et pour les organismes de H.L.M.

• L'effort de construction va diminuer de 1 milliard de francs. Cela risque d'aggraver encore la baisse des mises en chantier, baisse constatée depuis quatre ans. C'est tout un climat de confiance qui se trouve remis en cause.

- Les organismes de H.L.M. avaient souvent recours au 1 % logement pour achever un plan de financement. Un certain nombre d'opérations seront donc plus difficiles à monter financièrement.

b) *Ce prélèvement porte atteinte au principe de la concertation et de la cogestion.*

- Le 1 % logement constitue le seul mécanisme de financement du logement qui ne soit pas entièrement géré par l'Etat. Ce dispositif est « cogéré par les entreprises et les organisations syndicales (L'U.N.I.L. regroupant le C.N.P.F. et les cinq confédérations syndicales de salariés).

- De plus, le 19 mai 1983 était signé un protocole d'accord entre le ministre de l'urbanisme (M. Roger Quilliot), le président de l'U.N.I.L., aux termes duquel était prévue la constitution d'un comité national du 1 %, présidé par le ministre et composé de représentants du C.N.P.F., des syndicats, de l'U.N.I.L., de représentants de l'Etat et de membres qualifiés, ce comité devant être saisi « de tous projets de textes législatifs et réglementaires concernant » la participation des employeurs à l'effort de construction ».

Or, ce comité n'a pas été, semble-t-il, consulté sur ce projet de modification du 1 %.

c) *Ce prélèvement alourdit en réalité les charges des entreprises.*

La nouvelle contribution de 0,13 % est assise sur les salaires non plafonnés versés par les entreprises occupant au moins dix salariés. L'assiette et les assujettis sont donc *a priori* identiques à ceux du « 1 % ».

- Cependant, cette nouvelle contribution, recouvrée selon les règles applicables en matière de sécurité sociale sera donc comme les cotisations versées aux U.R.S.S.A.F. incluse dans le calcul des prélèvements obligatoires alors que le « 0,9 % logement » n'y rentre pas. Il en découle donc un alourdissement apparent des charges sociales.

- De plus, et ceci est plus grave, des effets négatifs pèsent sur la trésorerie des entreprises.

La contribution au F.N.A.L. sera recouvrée par les U.R.S.S.A.F., c'est-à-dire mensuellement ou trimestriellement, et s'imputera donc en trésorerie dès les premiers mois de 1986, alors

qu'on sait que la contrepartie du 0,9 % logement est normalement versée à la fin de l'année, soit sous forme de subvention, soit sous forme de prêts, soit en souscription d'actions d'organismes d'habitat social. Les entreprises perdront cette liberté et devront donc supporter des problèmes nouveaux de trésorerie.

- Les salaires visés pour l'assiette du prélèvement pour le F.N.A.L. sont ceux de l'année 1986, tandis que le 0,9 % s'applique à la masse salariale de l'année précédente : toutes les entreprises assujetties qui paieront en 1986 des salaires plus élevés qu'en 1985 subiront une *surcharge nette*.

*
* *

En conclusion, de son avis votre rapporteur souhaite rappeler que dans un cadre budgétaire très rigoureux, tout est fait pour maintenir l'effort consenti en faveur du logement. C'est en particulier vrai des efforts consentis en ce qui concerne l'amélioration des conditions de vie dans les villes et la rénovation de l'habitat.

Cependant, certaines des orientations retenues, pour certaines, ne sont peut-être pas menées assez loin et pour d'autres comportent des inconvénients certains. C'est ainsi que les difficultés de gestion des offices de H.L.M. auraient peut-être justifié des mesures aménageant la charge de leurs coûts financiers et favorisant une politique des loyers plus réalistes.

De plus, la modération de la participation financière au mécanisme des aides à la personne, implique un transfert de fonds des aides à la pierre vers l'aide à la personne en matière de logement. Ce transfert, nous l'avons vu, présente un certain nombre d'inconvénients.

Compte tenu de ses réflexions, je propose à votre commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits du ministère de l'urbanisme et du logement.