

N° 69

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1987, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME XIV

LOGEMENT

Par M. Robert LAUCOURNET

Sénateur

(1) Cette commission est composée de MM. Jean-François-Poncet, président ; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Jacques Valade, vice-présidents ; Serge Mathieu, René Tregouet, Francisque Collomb, Louis Minetti, secrétaires ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellange, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Louis Caudeau, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Jean Colin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debaveiaere, Lucien Delmas, Rodolphe Desre, Georges Dessaigne, Pierre Dumas, André Duromea, Jean Faure, Philippe François, Roland Grimaldi, Remi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo, André Jarrot, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Marc Lauriol, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Louis Mercier, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, André Pourny, Claude Prouvoeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Marie Rausch, Michel Rigou, Jean Roger, Josselin de Rohan, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législ.) : 363 et annexes, 395 [annexes n^{os} 25 et 26], 400 (tome XI et XIII) et T.A. 43
Sénat : 98 et 97 [annexe n^o 17 (1986-1987)]

Lois de Finances - Construction d'habitations - Logement

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA CRISE DU SECTEUR DU LOGEMENT	7
A. UN PROBLEME COMMUN A L'ENSEMBLE DES PAYS INDUSTRIALISES	7
B. LES TENDANCES QUI ONT MARQUE L'EVOLUTION DU SECTEUR EN FRANCE	8
C. LE BUDGET POUR 1987 : UNE REponse ADAPTEE ?	9
1) L'évolution des dotations budgétaires	9
2) Les principes qui ont inspiré la définition de ces dotations	10
II. LES AIDES AU LOGEMENT ET A LA CONSTRUCTION	12
A. LA CONSTRUCTION NEUVE	12
1) Le programme de construction de logements	12
<i>a) Le programme de financement aidé</i>	12
<i>b) Les mises en chantier</i>	13
2) Les prêts aidés à l'accession à la propriété (P.A.P.)	13
<i>a) Les conditions d'octroi</i>	13
<i>b) Le montant du prêt</i>	14
<i>c) Le pr. financement</i>	14
<i>d) La mise en place de P.A.P. à taux ajustable (P.A.J.)</i>	15
<i>e) Les caractéristiques financières du prêt</i>	15

3) Les prêts conventionnés (P.C.)	17
4) Les prêts locatifs aidés (P.L.A.).....	18
a) <i>Les opérations concernées</i>	18
b) <i>Les conditions d'octroi</i>	18
c) <i>Les organismes financiers prêteurs</i>	19
d) <i>Les réformes récentes</i>	19
e) <i>Les taux des P.L.A.</i>	20
B. LA PRIORITE ACCORDEE A L'AIDE A L'AMELIORA- TION DE L'HABITAT	21
1) Les subventions accordés aux logements locatifs sociaux	21
a) <i>La prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (P.A.L.U.L.O.S.)</i>	21
b) <i>La subvention relative aux travaux d'amélioration de l'habitat et de la vie quotidienne</i>	21
2) La prime d'amélioration de l'habitat (P.A.H.)	21
3) Les subventions de l'agence nationale pour l'améliora- tion de l'habitat (A.N.A.H.).....	22
III. LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL	25
A. LA SITUATION FINANCIERE DES ORGANISMES D'H.L.M.	25
1) Les habitations à loyer modéré en 1985	25
2) Les perspectives de redressement pour 1987	25
a) <i>L'allègement des charges financières</i>	25
b) <i>Le projet de loi tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accession à la propriété des logements sociaux</i>	26

B. LES CREDITS AFFECTES AU REDRESSEMENT DES ORGANISMES D'H.L.M.	26
a) <i>La procédure « offices en difficulté »</i>	26
b) <i>La procédure d'allègement de la dette P.L.A.</i>	27
IV. LE DILEMME : AIDE A LA PIERRE OU AIDE A LA PERSONNE ?	29
A. LA CROISSANCE PREOCCUPANTE DES AIDES A LA PERSONNE	29
1) <i>La progression exponentielle des dotations budgétaires</i>	29
2) <i>Les perspectives d'évolution du nombre des bénéficiaires</i>	30
B. LES EFFETS DE LA DEFLATION	32
1) <i>La baisse généralisée des taux</i>	32
2) <i>Le réaménagement des prêts</i>	32
C. ELEMENTS DE REPOSE A LA COMPLEXITE DU SYSTEME	33
1) <i>La création d'un groupe de travail</i>	33
2) <i>L'expérimentation de l'aide unique à la personne entreprise en 1984</i>	33
CONCLUSION	34

Mesdames, Messieurs,

Les dotations budgétaires inscrites pour 1987, au profit du secteur du logement, pour importantes qu'elles soient, ne constituent pas l'unique élément de la politique menée par le Gouvernement en la matière.

Ce domaine économique est en effet concerné par un « plan-logement » qui comprend, outre le projet de loi tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accession à la propriété de logements sociaux, en cours d'adoption par le Parlement, des mesures d'incitation fiscale significatives prévues par le projet de loi de finances en faveur de l'investissement immobilier.

Ainsi, ces dernières dispositions proposent de porter à 35 %, pendant 10 ans à compter de la première mise en location d'un logement neuf, la déduction forfaitaire du revenu brut foncier, actuellement fixée à 15 %.

De même, l'acquisition ou la construction d'un logement neuf destiné à la location pendant au moins 4 ans ouvrira droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 10 % du montant de l'investissement, dans la limite de 40.000 francs pour un couple marié. L'ensemble de ces dispositions est destiné à permettre la mise en chantier de 15.000 logements locatifs supplémentaires en année pleine.

En outre, dans le cadre des mesures en faveur de l'accession à la propriété, le plafond de la réduction d'impôt pour les intérêts contractés lors de la construction ou l'acquisition d'une résidence principale neuve sera porté de 15.000 à 30.000 francs; ce montant est augmenté de 2.000 francs pour le premier enfant, 2.500 pour le deuxième et 3.000 francs par enfant à partir du troisième. Cette disposition prévoit d'entraîner la mise en chantier de 20.000 logements complémentaires.

A ce dispositif fiscal, s'ajoutent une nouvelle redéfinition des rapports entre bailleurs et locataires, destinée à se substituer à la loi de 1982, la suppression progressive de la législation de 1948, l'assouplissement des règles d'urbanisme afin de favoriser l'offre foncière et l'allègement des formalités du fonctionnement des organismes d'H.L.M., toutes questions contenues dans le projet de loi « Logement ».

La loi budgétaire vient donc constituer le troisième volet de ce plan afin d'aider à la relance d'un secteur économique toujours en crise (I), par des aides budgétaires destinées tant à la construction neuve qu'à l'amélioration de l'habitat existant (II), et par une prise en compte particulière du secteur du logement social (III). Elle se heurte cependant à la question difficile du choix à opérer entre aide à la pierre et aide à la personne (IV).

I. LA CRISE DU SECTEUR DU LOGEMENT

A. UN PROBLEME COMMUN A L'ENSEMBLE DES PAYS INDUSTRIALISES

Les difficultés du secteur du bâtiment constituent une donnée commune à l'ensemble des pays de l'Europe de l'Ouest. L'activité de la filière construction y est en effet confrontée à des tendances économiques lourdes. On peut notamment citer une moindre progression du revenu disponible des ménages d'où une réduction de leur capacité d'endettement pour le logement, un niveau de chômage élevé affectant la demande, une baisse des taux d'intérêt nominaux insuffisante, compte tenu de la baisse rapide de l'inflation, pour éviter le maintien de taux réels élevés, un désengagement de l'Etat dans le secteur du logement social du fait de la rigueur budgétaire ou une baisse de la pression démographique.

Aussi a-t-on constaté dans la plupart des pays européens -à l'exception de la Grande-Bretagne- une chute de la construction de logements entre 1980 et 1983, puis une moindre dégradation de la situation depuis 1983. En 1985, on a enregistré une quasi stabilisation du nombre de logements mis en chantier en France, au Royaume-Uni, en Autriche, et au Danemark, un accroissement en Belgique et une poursuite de la baisse en R.F.A., aux Pays-Bas et en Italie.

Les premières prévisions pour 1986 annoncent une stabilisation du logement neuf dans la plupart des pays, à l'exception de la R.F.A. et de l'Italie où devrait avoir lieu un nouveau repli.

La construction de bâtiments non résidentiels (bureaux, usines, commerces) a bénéficié en 1985 de la relance de l'investissement productif au Royaume-Uni et en France; elle semble connaître également aujourd'hui une reprise sensible en R.F.A.

Enfin, la progression des travaux d'entretien et d'amélioration a été plus rapide que celle de la construction neuve dans l'ensemble des pays (à l'exception de la R.F.A.), en raison du vieillissement du parc de logement mais aussi, dans certains pays (Autriche, Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark, Suède), du fait d'une réorientation de la politique du logement vers la réhabilitation.

ÉVOLUTION DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS EN EUROPE

(en milliers de logements)

PAYS	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (p)	1986 (p)
Allemagne Fédérale (1)	363,1	338,0	315,4	306,5	359,0	280,0	250,0
Autriche (1)	78,5	51,0	43,8	39,0	41,3	41,2	41,0
Belgique (2)	47,0	33,0	28,5	28,0	24,4	29,5	27,5
Danemark (2)	22,8	19,0	18,0	25,5	27,1	28,5	25,0
Pays-Bas (2)	105,7	120,3	111,4	114,3	107,5	96,8	97,5
Royaume-Uni (2)	154,0	152,0	193,3	217,4	193,7	194,0	193,0
France (2)	400,0	400,0	343,0	334,0	295,0	295,5	290,0
Italie (3)	450,0	440,0	380,0	370,0	355,0	335,0	330,0
<i>NOTA</i>							
U.S.A. (2)	1 312,8	1 100,4	1 071,6	1 716,0	1 752,0	1 730,0	1 750,0

Source : Euro-Construct., juin 1986.

(1) Achèvements de travaux

(2) Mises en chantier

(3) Autorisations

(p) Prevision

B. LES TENDANCES QUI ONT MARQUE L'ÉVOLUTION DU SECTEUR EN FRANCE

Sur la période 1975-1985, la construction neuve a été marquée par les grandes tendances suivantes :

- Un ralentissement du volume de la construction neuve, avec 295.000 mises en chantier en 1984 et en 1985 contre 515.000 en 1975, après avoir atteint un niveau maximum de 550.000 en 1972-1974.

- Un ralentissement qui affecte davantage le secteur libre non aidé depuis 1980, notamment dans la construction collective.

- Un développement continu de l'accèsion à la propriété : plus de 50 % des ménages sont désormais propriétaires de leur résidence principale contre 47 % en 1975. Il y a 54 % d'accédants parmi les ménages occupant un logement achevé depuis 1975.

- Un développement de l'habitat individuel parallèle, mais plus lent, à celui de l'accèsion à la propriété dans la mesure où les accédants privilégient ce type de logement : l'habitat individuel représente 54 % des résidences principales en 1982 contre 51 % en 1975.

- Un déplacement du marché de la construction vers les zones rurales périphériques des grandes agglomérations et les petites villes au détriment des centres-villes et de la première couronne.

- Enfin, le maintien de la croissance du parc de résidences secondaires en dépit du ralentissement de la construction neuve; cet accroissement (80.000 par an depuis 1975) résulte à la fois d'un niveau de mises en chantier élevé (30 à 40.000 par an) et de la transformation de logements vacants en résidences secondaires. La proportion de résidences secondaires peut dépasser 30 % dans certains départements de montagne.

En 1986, les différentes estimations que l'on peut faire de la construction neuve indiquent encore une légère baisse des mises en chantier: environ 290.000 logements. Le suivi des autorisations de construire indique, à la fin du mois d'avril 1986, une poursuite de la reprise du logement collectif déjà amorcée en 1985 sous l'influence du secteur P.L.A. et tout récemment de l'habitat de loisir. On mesure peut-être ainsi l'influence de la possibilité d'utiliser le plan d'épargne logement pour l'achat de résidences secondaires neuves. En revanche, le recul de la maison individuelle se poursuit sur les premiers mois de 1986. Les mesures annoncées, dans le cadre du plan logement, le 3 juin dernier pourraient toutefois inverser cette tendance et permettre une reprise de la maison individuelle qui cependant, compte tenu des délais de mises en chantier, ne se fera que faiblement sentir en 1986.

C. LE BUDGET POUR 1987 : UNE REPOSE ADAPTEE ?

1) L'évolution des dotations budgétaires

La création du budget du ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement et des transports a entraîné de nombreuses modifications dans la présentation des crédits, ce qui rend délicates les comparaisons à opérer avec les années précédentes.

Il est toutefois possible de noter une progression de l'ensemble des crédits de l'urbanisme et du logement de 4,9 % par rapport à 1986. La dotation est fixée à 47,55 milliards recouvrant une évolution contrastée de + 12,7 % par les dépenses ordinaires (32,9 milliards) et un recul de 9 % pour les dépenses en capital (crédits de paiement).

Il convient également d'observer que les autorisations de programme subissent une amputation de plus de la moitié, passant de 14,3 millions à 6,5 (- 54 %).

Lors de son audition par notre Commission, le ministre chargé du logement a affirmé le maintien de l'aide au logement sur la base des dotations accordées pour 1986, afin de permettre le financement de 100 000 prêts pour l'accession à la propriété (P.A.P.), 210 000 prêts conventionnés et 65 000 prêts locatifs aidés (P.L.A.). En matière d'amélioration de l'habitat ancien, 140 000 logements devraient bénéficier de primes «P.A.L.U.L.O.S.». L'ensemble de ces dotations s'élève à 31,7 milliards de francs, soit une augmentation de 750 millions de francs par rapport à 1986.

2) Les principes qui ont inspiré la définition de ces dotations

Il faut tout d'abord souligner, en premier lieu, qu'une modification des taux d'autorisations de programme attachés aux différents secteurs de logements aidés a été permise grâce aux résultats obtenus en matière de lutte contre l'inflation. Au niveau du logement social elle s'est traduite par une diminution du coût des ressources concourant au financement du logement. Ces gains ont autorisé une diminution de l'aide de l'Etat ainsi qu'une amélioration des conditions de prêts pour les organismes et les accédants à la propriété.

En second lieu, les améliorations techniques apportées aux différents produits financiers et les réformes institutionnelles sont également à l'origine de variations du montant de l'aide de l'Etat. Ainsi en est-il notamment de l'introduction de la révisabilité du taux des prêts aidés et de sa généralisation progressive; mentionnons également la substitution de la Caisse des dépôts et consignations (C.D.C.) à la Caisse de prêts aux H.L.M. (C.P.H.L.M.) à compter du 1^{er} janvier 1986 dans la distribution des prêts au secteur locatif social.

Pour ce qui concerne l'année 1987, la dotation budgétaire n'est pas comparable à celle de 1986. En effet, les gains d'autorisations de programme réalisés en 1986 feront l'objet de reports sur l'année 1987. Ainsi le programme physique pour 1987 maintenu à un haut niveau 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 situation résulte de la baisse importante au cours de l'année 1986 du coût des ressources qui permettent de financer les prêts aidés par l'Etat. Cette baisse du coût de la ressource a bénéficié aux emprunteurs puisque le taux des prêts à l'accession à la propriété (P.A.P.) a été abaissé d'environ 1,4 point le 15 mai 1986, et qu'à la même date le taux des prêts aux organismes H.L.M. (P.L.A.-C.D.C.) a été abaissé de 0,81 point. De même au 1^{er} juillet 1986, le taux des prêts locatifs délivrés par le Crédit foncier (P.L.A.-C.F.F.) a été réduit.

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.

En termes de crédits de paiement, la part des dépenses en faveur du logement dans le budget général reste au niveau moyen enregistré en 1986 et 1985 soit 3,9 %. Si l'on tient compte des abondements par voie de fonds de concours, elle passe à 4,85 %.

II. LES AIDES AU LOGEMENT ET A LA CONSTRUCTION

A. LA CONSTRUCTION NEUVE

1) Le programme de construction de logements

a) le programme de financement aidé

Le tableau suivant retrace la comparaison du nombre de logements prévus au budget avec ceux effectivement financés :

ANNÉE	P.L.A. LOGEMENTS		ECART %	P.A.P. LOGEMENTS		ECART %
	BUDGETES	FINANCES		BUDGETES	FINANCES	
1981	87 000	64 573	- 25,8	180 000	171 273	- 4,8
1982	75 000	71 129	- 5,2	170 000	170 679	+ 0,4
1983	70 000	69 896	- 2,9	170 000	144 447	- 15,0
1984	70 000	68 383	- 2,0	150 000	152 698	+ 1,8
1985	80 000	82 276	+ 2,8	150 000	117 146	- 22
1986	77 500	77 500(1)	0	110 000	110 000(1)	0

(1) prévisions.

Outre les effets d'imputation comptable, les écarts entre logements financés et logements budgétisés s'expliquaient jusqu'en 1981, pour une large part, par des augmentations de coût de construction dépassant les hypothèses retenues par le budget.

Depuis 1982, l'écart s'est considérablement atténué, devenant même positif dans le secteur de l'accession aidée (PAP 1982).

En 1985, la consommation des crédits PAP s'est stabilisée aux alentours de trois milliards de francs par mois, ne permettant de financer que 117.000 prêts; une partie de la clientèle potentielle s'est en effet portée sur les prêts conventionnés.

b) les mises en chantier

Le financement aidé accordé n'aboutit pas systématiquement à une mise en chantier. Celle-ci ne concerne que les seuls logements financés en construction neuve, hors procédure d'acquisition-amélioration.

Pour 1985, la part des logements neufs a ainsi été estimée à 88 % pour le secteur locatif aidé (PLA) et 77 % en matière d'accession à la propriété (PAP).

En outre, il faut tenir compte du décalage dû à l'étalement dans le temps des mises en chantier qui s'effectuent sur trois ans par le secteur locatif et s'opèrent en deux ans pour l'accession.

2) Les prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP)

Depuis 1977, ces prêts assurent le financement public des logements sociaux en accession à la propriété.

Ils permettent outre l'acquisition de terrains destinés à l'accueil de logements et la construction de ceux-ci, l'acquisition et l'amélioration de logements anciens, l'agrandissement de logements ou l'adaptation à l'usage d'habitation de locaux et la réalisation des dépendances de ces logements.

a) les conditions d'octroi

Le prêt PAP est accordé à un accédant dont le niveau des ressources est au plus égal à un plafond de ressources. Entre janvier 1983 et

janvier 1985, ce plafond a connu une augmentation de 6,5 % pour l'ensemble de la France, portant ainsi son évolution depuis 1980 à 32,1 % dans les zones urbaines et 24,6 % dans les zones rurales. Le plafond actuellement en vigueur est celui fixé par l'arrêté du 29 janvier 1985. Il n'est attribué que si le logement est affecté à la résidence principale du ménage-accédant. Enfin, le logement doit respecter des normes de surfaces habitables, de caractéristiques techniques et de prix.

b) le montant du prêt

Le prêt PAP est un prêt « acquéreur », dont le montant est fixé en fonction des surfaces « habitable et annexe » ou du prix de vente prévisionnel du logement à hauteur de 72,5 % (ménages dont les ressources sont comprises entre 70 % et 100 % du plafond de ressources) ou de 82,5 % (ménages dont les ressources sont inférieures à 70 % du plafond de ressources).

Ce montant est accordé dans la limite d'un plafond de prêt fixé en fonction de la taille du ménage et de la zone géographique d'implantation du logement. Ces montants ont évolué de 13 % à 18,5 % selon les cas, entre janvier 1983 et juin 1985.

Depuis juillet 1985, de nouvelles mesures ont été prises concernant la formule de calcul et le montant maximal des prêts, qui ont été majorés de 2 % pour tous les ménages et 5 % pour les familles les plus modestes et pour les jeunes ménages, ces trois majorations pouvant, le cas échéant, se cumuler.

Pour l'année 1986, ces montants ont été majorés de 1,5 % en janvier et 1,5 % en juillet.

c) le préfinancement

Bien que le préfinancement présente des caractéristiques financières autres, une fraction du prêt PAP peut être accordée au constructeur intervenant en secteur groupé, puis transférée au profit de l'acquéreur, suivant les conditions PAP.

Un décret en date du 7 avril 1983 a étendu l'octroi du préfinancement à des opérations d'aménagement et de lotissement en secteur diffus, visant à créer des parcelles de terrains à bâtir.

d) la mise en place de PAP à taux ajustables (PAJ)

Ces PAJ ont eu pour but de proposer aux accédants à la propriété un financement aidé par l'Etat dans des conditions comparables à celles des PAP à taux fixes, tels qu'ils existent depuis la réforme du logement de 1977, mais adapté au contexte nouveau de la baisse de l'inflation qui entraîne progressivement une baisse des taux d'intérêt.

Ce nouveau prêt reste assorti d'une aide budgétaire de l'Etat et d'un différé d'amortissement de deux ans, mais ses taux d'intérêt sont inférieurs : taux actuariel de 7,85 %, taux d'intérêt de 7,25 %. De surcroît, ces taux seront ajustés en cas de variation de l'inflation, en fonction d'un indice composé du taux de rémunération du livret A des caisses d'épargne et du taux de rendement des obligations de première catégorie. Seule la moitié de la variation arithmétique de cet indice sera répercutée sur les taux d'intérêt du PAJ.

Les PAJ représentaient en 1985, 23 % de l'ensemble de la distribution des PAP en secteur diffus et 30 % pour le premier semestre 1986. Ce résultat peut être considéré comme satisfaisant, s'agissant d'un produit nouveau, aux caractéristiques complexes, et dont l'intérêt pour les emprunteurs n'apparaîtra clairement qu'après la diminution des anticipations inflationnistes liées au contexte économique général.

e) Les caractéristiques financières des prêts

La durée des prêts est de 15, 18 ou 20 ans.

Les taux actuariels théoriques des prêts supposés versés en une seule fois et remboursés par annuités sont, à compter du 15 mai 1986, les suivants :

	PAP	PAJ
prêt de 15 ans.....	8,37	7,85
prêt de 18 ans.....	8,52	8,01
prêt de 20 ans.....	8,61	8,10

Le taux actuariel du PAP a baissé de près de trois points depuis janvier 1983, le taux de première annuité est ainsi fixé à 7,8 %. Le taux actuariel du PAJ, a pour sa part, baissé de 2,4 points depuis 1984. Le taux de première annuité est de 7,25 %.

Ces prêts sont assortis d'un différé d'amortissement pendant les deux premières années.

La progressivité des annuités a également baissée; elle est de 2,75 % par an à compter de la quatrième annuité contre 4 % en 1983. L'aide de l'Etat consiste en une bonification d'intérêt de l'ordre de 15 % du capital.

Les premiers effets positifs des mesures récentes de simplification administrative, et surtout la baisse importante des taux d'intérêt de l'ordre de 1,4 points intervenue en mai 1986, se font sentir sur les premiers résultats de 1986.

Après une baisse constatée en 1985 (117.146 prêts contre 152.690 en 1984), les résultats du premier semestre 1986 font apparaître une augmentation du nombre de prêts de 2,6 % (soit 52.765 prêts accordés), par rapport à celui du premier semestre 1985. La consommation des crédits s'effectue à un rythme soutenu, l'objectif de réalisation de 110.000 PAP en 1986 devrait être atteint.

3) Les prêts conventionnés (P.C.)

Les prêts conventionnés accordés en 1984, 1985 et au premier semestre de l'année 1986 sont retracés dans le tableau suivant :

	1984	1985	1986
1er semestre.....	69.186	110.939	101.896 (estimations)
2e semestre	104.711	101.074	
TOTAL	173.897	212.013	

Ils sont accordés à des personnes bénéficiant de l'APL dans des proportions allant de 42 à 45 %. Pour 1987, il est actuellement prévu de financer 210.000 prêts conventionnés.

Ce type de prêt a fait l'objet de diverses réformes depuis 1984. Ainsi, par décret en date du 5 février 1986, une expérience d'ouverture des prêts conventionnés aux acquisitions de logements anciens sans travaux a été mise en place dans des conditions permettant d'éviter tout effet négatif sur l'activité de construction.

L'expérimentation qui concerne les jeunes primo-accédants s'est déroulée dans la zone couverte par la Communauté urbaine de Brest, ainsi qu'à Paris et dans le Val-de-Marne.

Dans le cadre de cette expérience, 824 prêts conventionnés ont été octroyés à la fin juillet 1986.

De plus, les prix plafond des prêts conventionnés ont été relevés en mars 1986 de 10 % à Paris et dans les communes limitrophes, de 7 % en petite et grande couronne afin de permettre une meilleure adaptation de ces plafonds au niveau de l'offre.

De même, afin de préserver la solvabilité des emprunteurs, les pouvoirs publics ont souhaité trouver, pour les cas qui le justifient, des solutions qui permettent d'éviter une dégradation insupportable de la situation des emprunteurs tout en respectant l'autonomie des contrats. C'est ainsi qu'un arrêté du 5 mars 1986 a rendu possible pour les prêts à annuités progressives et contractés à des taux élevés le rééchelonnement des annuités qui peut se traduire par un allongement total de la durée du prêt.

En outre, afin d'éviter des situations difficiles pour les futurs emprunteurs, un arrêté du 29 juillet 1986 prévoit une diminution de la progressivité maximum des annuités des prêts conventionnés, qui passe de 8 % à 5 %.

Afin de faciliter la mobilité et la fluidité dans le marché du logement, le gouvernement envisage d'étendre le prêt conventionné à l'acquisition de logements existants.

4) Les prêts locatifs aidés

a) Les opérations concernées

Les prêts P.L.A. permettent l'acquisition de terrains destinés à l'édification de logements neufs et leur construction, ainsi que l'acquisition et l'amélioration de logements et la réalisation de leurs dépendances.

Le décret du 11 septembre 1981 a étendu le champ d'application du P.L.A. à l'amélioration des bâtiments déjà à usage d'habitation ou à la transformation de locaux affectés à un autre usage.

b) Les conditions d'octroi

L'octroi des prêts P.L.A. est subordonné à la passation, par le demandeur, d'une convention qui définit les droits et obligations des différentes parties : bailleurs-Etat, bailleurs-locataires, bailleurs-organismes liquidateurs de l'A.P.L..

Le prêt est accordé pour des logements devant respecter des caractéristiques techniques définies par arrêté. Le logement ainsi financé est attribué à des personnes physiques disposant de ressources maximales limitées.

c) Les organismes financiers prêteurs

Les prêts P.L.A. sont représentés par deux produits financiers différents et gérés par deux organismes financiers non bancaires : la Caisse des dépôts et consignations depuis le 1^{er} janvier 1986, qui a remplacé la Caisse de prêts aux organismes d'H.L.M., et le Crédit foncier de France.

Les P.L.A. gérés par la Caisse des dépôts et consignations sont accordés aux organismes d'H.L.M. et aux sociétés d'économie mixte. Ils bénéficient de l'aide de l'Etat au double titre de la ressource du livret A qui lui est affectée et de la subvention de l'Etat qui la complète et permet de réduire le taux d'intérêt du prêt.

Les P.L.A. gérés par le Crédit foncier de France sont financés sur une ressource obligataire et bénéficient également d'une subvention de l'Etat. Ils peuvent être accordés à des personnes physiques ou morales comme aux organismes d'H.L.M. et aux sociétés d'économie mixte, à condition qu'un apport financier minimal soit mobilisé sous forme de financement propre par le maître d'ouvrage de l'opération.

d) Les réformes récentes

La réglementation du régime des P.L.A. a subi plusieurs modifications depuis un an.

- La réforme de la C.P.H.L.M., introduite par l'article 21 de la loi du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, a été suivie par une modification des conditions d'octroi des P.L.A. mise en place par deux décrets du 30 décembre 1985. A la C.P.H.L.M. se substituent, d'une part, la C.D.C. qui assure la distribution directe des P.L.A., d'autre part, la Caisse de garantie du logement social chargée de la gestion des encours existants de P.L.A., du fonds de garantie des opérations de constructions d'H.L.M. et de la redevance alimentant ce fonds.

- Dans le système en vigueur jusqu'au 31 décembre 1985, la C.P.H.L.M. consentait aux organismes H.L.M. des prêts qu'elle finançait sur des ressources constituées à 80 % par des prêts consentis par la C.D.C. sur la collecte du livret A et à 20 % par une subvention de l'Etat, complétée par des bonifications d'annuités.

- Dans le système en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1986, la C.D.C. met à disposition de l'organisme H.L.M. un produit financier strictement équivalent à celui dont il bénéficiait auparavant (taux d'intérêt, progressivité des annuités, remise d'intérêts, différé d'amortissement, taux de révisabilité).

La réforme introduite par la suppression de la C.P.H.L.M. est donc totalement neutre pour les organismes H.L.M.

Pour l'Etat, auquel incombe toujours l'octroi de la décision favorable de financement par le commissaire de la République, la réforme simplifie l'aide budgétaire accordée. En effet, une subvention versée à la C.D.C. se substitue à la subvention accompagnée des bonifications d'annuités précédemment versées à la C.P.H.L.M. Il en résulte notamment une réduction importante de la période pendant laquelle est versée l'aide de l'Etat (3 ans au lieu de 8 ans) et par suite une simplification et une clarification budgétaire notables.

- L'arrêté du 6 janvier 1986 a complété la réforme du circuit de financement des P.L.A. par l'introduction d'un système de révisabilité complète du taux d'intérêt ainsi que du taux de progressivité des annuités en fonction de la variation constatée du taux de rémunération du livret A.

Cette nouvelle formule permet de limiter le taux d'intérêt des prêts en réduisant le coût de transformation correspondant au risque lié aux variations éventuelles du coût de la ressource.

e) Les taux des P.L.A.

- Le taux actuariel des P.L.A. C.D.C. destinés aux organismes sociaux a fait l'objet à compter du 15 mai 1986 d'une baisse de 5,75 % à 4,94 % après une précédente diminution au 1^{er} Janvier 1986, de 6,09 % à 5,75 (P.L.A. C.P.H.L.M.); la progressivité a été également réduite à 1,95 % à compter du 15 mai 1986 contre 2,6 % auparavant. Le nouveau taux de subvention de l'Etat s'élève à 12 %.

- Le taux actuariel des P.L.A. C.F.F. a fait l'objet à compter du 1^{er} juillet 1986 d'une baisse de 8,05 à 7 % pour les prêts fixes et de 8,46 à 7,18 % pour les prêts révisables. La progressivité a été également réduite respectivement de 3,5 à 2,5 % et de 3,5 à 2 %. Le taux d'aide de l'Etat a simultanément été fixé à 18,6 %.

B. LA PRIORITE ACCORDEE A L'AIDE A L'AMELIORATION DE L'HABITAT

1) Les subventions accordées aux logements locatifs sociaux

a) la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale (PALULOS)

Cette subvention peut être accordée à des organismes ou collectivités publiques (communes, établissements publics, sociétés d'économie mixte, organismes H.L.M....) lorsqu'ils exécutent des travaux d'amélioration sur le parc de logements locatifs anciens, ouvrant droit à l'A.P.L., qu'ils gèrent ou possèdent.

Depuis le 11 juin 1986, cette subvention peut atteindre 20 % du coût prévisionnel des travaux, plafonné à 70.000 par logement. Elle peut, par dérogation du représentant de l'Etat dans le département, être portée à 30 % par certaines opérations expérimentales, opérations habitat et vie sociale, ou actions en faveur du développement social des quartiers.

b) la subvention relative aux travaux d'amélioration de l'habitat et de la vie quotidienne

Depuis le 25 novembre 1985, date de publication d'un décret et de deux arrêtés, la subvention pour des travaux légers d'économie de charges et de sécurité créée en avril 1985 a été étendue aux travaux d'amélioration de l'habitat et de la vie quotidienne. Cette subvention, contrairement à la PALULOS, n'est pas liée à la passation d'une convention « APL ».

La subvention est égale à 20 % du coût des travaux, majorée à 30 % dans le cas des travaux de sécurité qu'une collectivité locale subventionne également à 30 %. Cette subvention intervient dans la limite de 50.000 francs au lieu de 25.000 francs antérieurement (arrêté du 26 août 1986).

Le financement complémentaire est notamment assuré par des prêts de la C.D.C. dont le taux d'intérêt est passé de 9 à 5,8 %.

2) La prime d'amélioration de l'habitat (PAH)

Cette prime est accordée aux propriétaires occupants de logements anciens de plus de vingt ans, sous certaines conditions de ressources.

Un décret du 5 juin 1985 modifie les conditions d'attribution de cette aide en faveur des propriétaires occupants les plus modestes (ressources

au plus égales à 70 % des plafonds PAP), et au profit des personnes handicapées qui peuvent désormais excéder ce plafond et cumuler les aides à l'amélioration et à l'adaptation de leur logement.

La PAH finance des travaux de mise aux normes minimales d'habitabilité ou d'amélioration du confort qui peuvent être menés conjointement avec des travaux d'économie d'énergie.

Elle s'élève à 20 % du coût des travaux, dans la limite de 14.000 francs, mais peut être portée à 25 % (limite 17.5000 francs) lorsque le logement se trouve dans une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) un pôle de conversion ou un programme d'intérêt général.

La dotation budgétaire de la PAH s'est élevée à 409 millions de francs en 1981 et 441,5 en 1982. Elle a regressé à 400 millions en 1983, puis s'est vue confortée en 1984 grâce au F.S.G.T. Maintenu à 518 millions en 1985, elle avait été réduite à 340 millions en 1986 – dont 200 en provenance du F.S.G.T. Toutefois, dans le cadre du « plan logement » du gouvernement, une dotation nouvelle de 100 millions a été prévue en 1986.

Il convient ici de mentionner le fait que le F.S.G.T. est désormais supprimé et que ses crédits sont réintégrés au sein du budget du ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports proprement dit.

3) Les subventions de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)

L'ANAH est un établissement public, sous tutelle du ministre chargé des Finances et du ministre chargé du Logement doté d'un budget autonome alimenté par la taxe additionnelle au droit de bail.

Tout propriétaire bailleur ou tout locataire d'un logement mis en location à usage d'habitation principale et soumis à la taxe additionnelle au droit de bail, peut bénéficier d'une subvention de l'ANAH. Celle-ci concerne l'amélioration du confort et la remise en état des immeubles, les économies d'énergie et l'utilisation des énergies nouvelles et les diagnostics thermiques.

Les interventions dans le domaine de l'amélioration du confort sont soumises à deux conditions : les immeubles ou logements en location doivent avoir été achevés avant le 1^{er} septembre 1948 et ne pas posséder de sanitaires ou de chauffage central.

Les économies d'énergie sont subventionnées dans les logements achevés avant le 31 décembre 1975; les travaux portent alors sur l'amélioration de l'isolation thermique, la régulation des installations de chauffage ainsi que l'utilisation des énergies nouvelles.

Pour ces deux types d'interventions, les subventions couvrent en moyenne 30 à 40 % du montant des travaux. Elles correspondent à 70 % du montant des diagnostics thermiques.

Enfin des instructions de l'ANAH ont amélioré l'efficacité sociale et économique de ses subventions. Le montant des travaux éligibles et des subventions a été réévalué, notamment pour les personnes de ressources modestes, par l'instruction du 18 décembre 1985. Celle du 30 octobre 1984 avait déjà étendu la procédure des « interventions spéciales à caractère social » aux opérations destinées à favoriser le logement des jeunes. En outre, une application expérimentale des règles de calcul des subventions au pourcentage a été établie en mars 1985 dans dix départements. Un bilan d'application de cette expérimentation sur un an a été présenté au conseil d'administration de l'agence du 18 juin 1986, qui a demandé de proroger l'expérimentation avant de décider d'une généralisation.

L'instruction du 25 Juin 1986 ramène à compter du 19 juillet 1986 de 70 % à 55 % le taux maximum des subventions calculées au forfait, à l'exception des demandes relevant des interventions à caractère social.

A compter du 1^{er} juillet 1986, dans les OPAH (opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat) et dans les programmes d'intérêt général, les propriétaires sollicitant le bénéfice de dérogations (acquisition depuis moins de deux ans; logement vacant) ne seront plus soumis à l'obligation du conventionnement.

Le projet de budget 1986 de l'ANAH est de 1,6 milliard de francs, soit 180 millions de francs de plus qu'en 1985, dont un quart affecté aux économies d'énergie. Il est prévu la signature d'environ 150 OPAH et d'avenants à des conventions expirant en 1986.

Votre rapporteur s'est montré favorable à cette action en faveur de l'amélioration du logement ancien moins favorisé que la construction neuve dans le « plan logement » du gouvernement. Toutefois, il a déploré que ces mesures s'accompagnent paradoxalement de la suppression de la déduction fiscale pour travaux d'économies d'énergie, instituée en 1975 et à laquelle les contribuables attachaient un intérêt certain.

III. LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

A. LA SITUATION FINANCIERE DES ORGANISMES D'HLM

1) Les habitations à loyer modéré (HLM) en 1985

Après avoir connu une dégradation entre 1980 et 1983, la situation financière des organismes d'H.L.M. semble s'être stabilisée en 1984. Toutefois, certains facteurs structurels de déséquilibre persistent ou s'aggravent, tels les impayés ou la vacance de logements, liés principalement à la situation économique nationale et surtout locale.

En effet, les impayés de loyers, en constante progression, posent un problème dont l'ampleur a incité l'Etat à apporter une aide financière aux organismes mettant en place un outil permettant une meilleure connaissance et un meilleur recouvrement des impayés. Il faut également souligner la forte progression du coût de la dette des organismes d'HLM, en raison de la montée en régime des emprunts PLA.

2) Les perspectives de redressement pour 1987

Des mesures particulières seront prises, au cas par cas, pour la dizaine d'organismes en situation particulièrement critique, en mobilisant l'aide des partenaires concernés.

Pour les autres organismes, deux types de mesures pourraient contribuer à leur redressement.

a) *l'allègement des charges financières*

La mesure sélective d'allègement des charges financières mise en oeuvre en 1986 au profit de 80 organismes devrait se poursuivre jusqu'en 1990. Elle s'adresse aux organismes dont le déficit est imputable, en période de désinflation, à la croissance très importante des charges financières des emprunts PLA.

b) le projet de loi tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accession à la propriété des logements sociaux

Le texte qui est actuellement en voie d'adoption devant le parlement comporte certaines dispositions susceptibles d'aider au redressement des organismes d'H.L.M.

● **la liberté de fixation des loyers**

Les organismes pourront désormais moduler leurs loyers en fonction du service rendu au locataire et déterminer librement l'opportunité et le montant d'un éventuel sur-loyer applicable aux personnes disposant de ressources supérieurs au plafond permettant l'octroi du logement HLM qu'ils occupent.

● **l'assouplissement des conditions de vente de logements par les organismes d'H.L.M.**

Il sera désormais plus facile d'obtenir l'autorisation de vendre des logements en raison de la déconcentration de l'autorisation au niveau du représentant de l'Etat dans le département. Il est également prévu que certaines aides financières de l'Etat ne soient pas remboursées en cas de vente de logements H.L.M. à leurs locataires.

B. LES CREDITS AFFECTES AU REDRESSEMENT DES ORGANISMES D'H.L.M.

a) la procédure « offices en difficulté » a été créée en application du contrat-cadre du 31 mars 1982 entre l'Etat et l'Union nationale des fédérations d'organismes d'H.L.M. Une enveloppe de 135 millions de francs a été attribuée sous forme de dotation 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, fondées 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.

Ces plans de redressement ainsi élaborés font l'objet d'un suivi annuel.

b) la procédure d'allègement de la dette P.L.A. a été mise en place fin 1985 pour permettre aux organismes d'H.L.M. et S.E.M. les plus endettés avec des prêts à taux et progressivité élevés de faire face à leurs obligations en période de ralentissement substantiel de l'inflation.

Un 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 P.L.A. non révisables (contractés avant le 15 octobre 1984) supérieur à 50 % de l'encours total de prêt auprès de la C.G.L.S.;

- situation financière tendue (fonds de roulement net global inférieur ou égal à un mois et demi de dépenses totales; épargne nette inférieure à 10 % du total de 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. Pendant cette période, le taux d'intérêt des emprunts P.L.A. à taux fixe sera réduit d'au moins un point, soit 15 % des annuités, cette baisse des annuités s'accroissant en fonction de la baisse du taux du livret A.

Enfin, on peut rappeler que l'Etat a réservé une enveloppe de 20 millions de francs pour aider les organismes d'H.L.M. à moderniser leur gestion. Cette mesure s'applique de préférence à ceux dont la situation financière est saine, mais dont la gestion mérite d'être signalée pour son aspect innovant.

IV. LE DILEMME : AIDE A LA PIERRE OU AIDE A LA PERSONNE ?

La réflexion actuelle s'oriente aujourd'hui vers une remise en cause du choix opéré largement, en 1977, au profit de l'aide à la personne. Outre son effet inflationniste, divers effets pervers se sont ainsi manifestés obligeant actuellement à une étude d'ensemble sur le régime des aides à apporter au secteur du logement.

A. LA CROISSANCE PREOCCUPANTE DES AIDES A LA PERSONNE

Les aides à la personne recouvrent l'allocation de logement familiale (A.L.F.), l'allocation de logement sociale (A.L.S.) et surtout l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) dont le financement est assuré par le Fonds national de l'habitation. Ce fonds perçoit des recettes en provenance des contributions du Fonds national des prestations familiales, du Fonds national d'aide au logement et du B.A.P.S.A., auxquelles s'ajoute une subvention d'équilibre de l'Etat inscrite au budget du ministère chargé du logement.

1) La progression exponentielle des dotations budgétaires

Les dotations budgétaires qui seront affectées en 1987 aux aides à la personne s'élèvent respectivement à 10,3 milliards de francs pour l'A.P.L. et 6,3 milliards de francs pour l'A.L.S., soit un total de 16,6 milliards de francs contre 9,3 milliards de francs pour l'A.P.L., (compte tenu d'un complément de 900 millions de francs inscrit à la loi de finances rectificative pour 1986) et 6 milliards de francs pour l'A.L.S., soit un total de 15,3 milliards de francs en 1986.

La dotation budgétaire totale affectée au financement des aides à la personne augmente donc de 8,82 % par rapport à 1986.

Les crédits budgétaires destinés à l'A.L.S. progressent de 5,5 %, compte tenu de l'évolution du champ de bénéficiaires de cette aide.

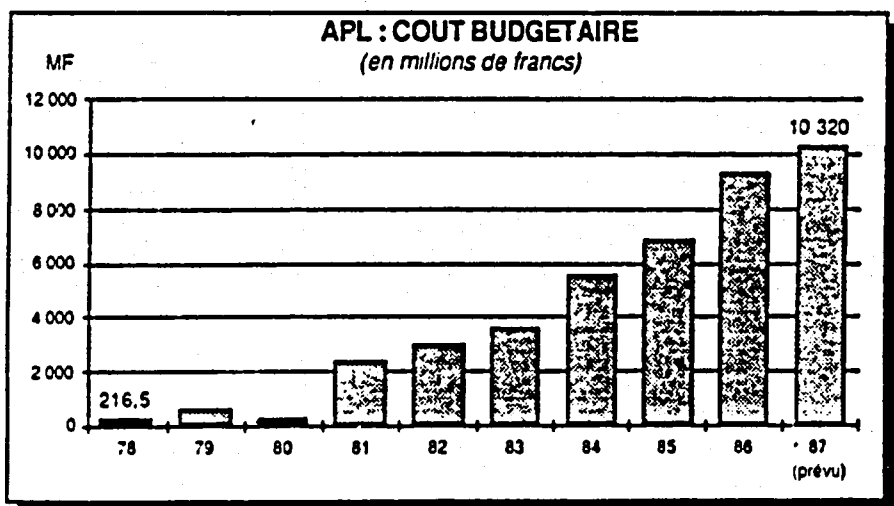
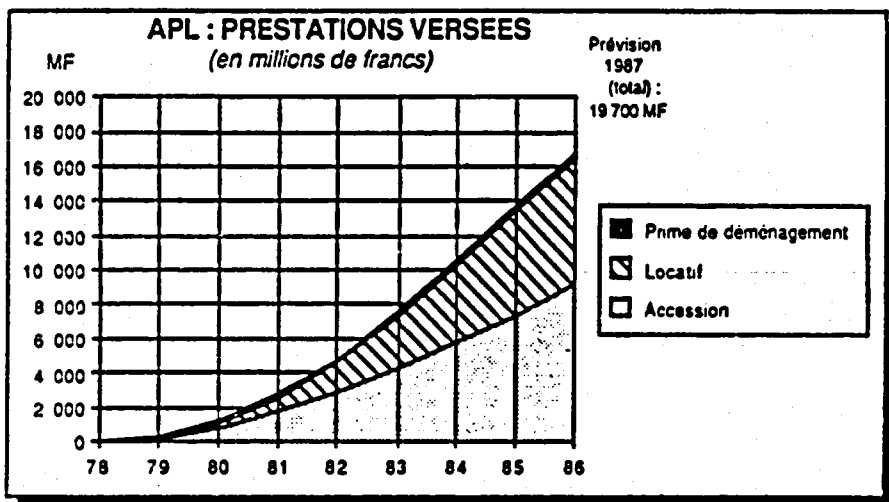
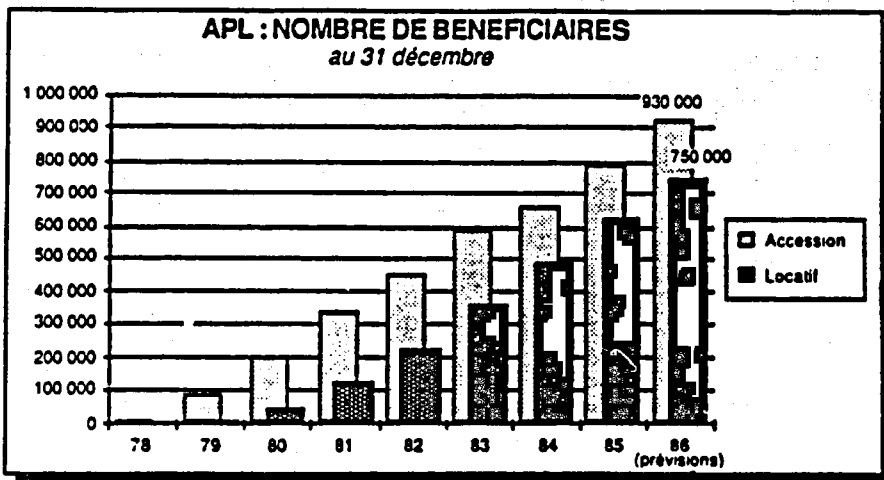
La dotation affectée à l'A.P.L. évolue de 11 % par rapport à 1986. Elle correspond à une contribution de l'Etat égale à 53 % des dépenses totales de la prestation (A.P.L. + primes de déménagement). Celles-ci, qui se sont accrues de plus de 3 milliards de francs entre 1985 et 1986, devraient progresser à nouveau d'un montant du même ordre en 1987. Cette évolution tient compte de la poursuite de la montée en régime de l'A.P.L., en fonction du rythme de la construction et des travaux d'amélioration.

2) Les perspectives d'évolution du nombre des bénéficiaires :

- Pour l'A.L.F. le nombre de bénéficiaires s'érode du fait de la baisse de la natalité et de la prise en charge par l'A.P.L. des nouveaux accédants.

- Pour l'A.L.S., l'évolution démographique prévoit une légère augmentation du nombre de ménages âgés de plus de 65 ans dans les prochaines années (+ 2,5 %) et une très faible progression des personnes âgées de moins de 25 ans (+ 0,6 %). En outre, on constate une forte croissance des allocataires handicapés. Enfin, l'extension de l'A.L.S. aux chômeurs indemnisés de longue durée, prévue par l'article 83 de la loi de finances pour 1986, concernera environ 30.000 personnes dès lors que cette mesure aura atteint sa phase de plein régime.

- Pour l'A.P.L., la forte progression provient des nombreuses ouvertures de droit qui s'élèvent en 1986 à plus de 180 000 en accession à la propriété : 90 % des 110.000 nouveaux accédants en P.A.P. et 45 % des 180.000 nouveaux accédants en P.C. sont susceptibles de bénéficier de l'A.P.L., compte tenu de leurs ressources. De même, on comptabilisera cette année près de 150.000 ouvertures de droit dans le secteur locatif dont plus de 55.000 en neuf.



B. LES EFFETS DE LA DEFLATION

Dans un contexte d'inflation ralentie, il convient d'adapter les modalités du régime des aides au logement à l'évolution économique actuelle, notamment en ce qui concerne les caractéristiques financières des prêts aidés. Diverses mesures ont ainsi été envisagées dès le mois de mai dernier :

1) La baisse généralisée des taux

- Pour le secteur locatif, le taux actuariel des P.L.A. distribués par la Caisse des dépôts et consignations a été ramené de 5,75 % à 4,94 % et ceux du Crédit foncier de France sont proposés depuis le 1^{er} juillet au taux de 7 % pour les prêts à taux fixe sur 25 ans ou de 7,18 % pour les prêts à taux révisable sur 30 ans.

- En ce qui concerne l'accèsion à la propriété, les P.A.P. ont également été modifiés. Le taux actuariel des prêts est passé à 8,10 % pour les prêts à taux ajustable (contre 9,5 %) et à 8,61 % pour les prêts à taux fixe (9,98 % auparavant) et la progressivité annuelle des remboursements a été ramenée de 3,75 % à 2,75 %.

- En matière d'amélioration de l'habitat social existant, le taux des prêts complémentaires a également été abaissé, passant de 9 % à 5,8 %.

2) Le réaménagement des prêts

Il faut souligner que de nombreux emprunteurs se sont endettés au cours des années 81-84 à des taux élevés et avec des progressivités d'annuités supérieures à l'évolution actuelle des prix et des revenus. Certains connaissent de ce fait des difficultés graves pour faire face actuellement à leurs charges de remboursement.

Afin de préserver la solvabilité des emprunteurs il était souhaitable que les établissements de crédit examinent sur la demande du Gouvernement et au cas par cas les demandes de réaménagement des prêts formulés par les emprunteurs en réelle difficulté.

Ainsi, un arrêté du 5 mars dernier autorise l'aménagement des prêts conventionnés, notamment l'augmentation de leur durée initiale.

De même, il est dorénavant possible d'allonger la durée des prêts complémentaires aux P.A.P., ces derniers conservant leur éligibilité au marché hypothécaire, dans la limite de 20 ans.

Toutefois, ce ne sont pas des mesures d'ordre général qui sont à même d'apporter de véritables solutions aux accédants en difficulté. De plus, un aménagement des P.A.P. contractés durant les années 81/84 conduirait à un coût supplémentaire pour l'établissement prêteur, lui aussi s'étant endetté aux conditions du moment, et amènerait l'Etat à augmenter sa bonification afin de rétablir l'équilibre de l'opération.

C'est pourquoi les pouvoirs publics ont incité les établissements de crédit à négocier directement avec leurs emprunteurs les conditions d'un apurement de leur arriéré.

C. ELEMENTS DE REPONSE A LA COMPLEXITE DU SYSTEME

1) La création d'un groupe de travail

L'existence de trois régimes distincts d'aides personnelles au logement répondant à des objectifs différents et ayant leurs propres conditions d'éligibilité crée des distorsions entre les divers allocataires.

En outre, la croissance globale des aides à la personne distribuées au rythme d'environ trois milliards de francs supplémentaires chaque année est préoccupante tant pour les comptes publics que pour les comptes sociaux de la nation.

Il est donc prévu que le ministre chargé du Logement constitue dans les prochaines semaines un groupe de travail chargé d'établir les bases d'un nouveau système, notamment à partir des résultats de l'expérimentation de l'aide unique menée depuis 1984.

2) L'expérimentation de l'aide unique à la personne entreprise en 1984

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

Quinze organismes d'H.L.M. ont été désignés sur proposition de leurs fédérations pour participer à l'expérimentation.

Celle-ci a été réalisée avec le barème de l'A.P.L. dont les caractéristiques étaient proches de celles préconisées pour l'aide unique.

Les études ont porté sur l'examen de la situation économique de l'organisme et sur l'élaboration de nouvelles grilles de loyers, par remise en ordre et à niveau de ceux-ci. Sur cette base, il a été procédé à des simulations d'A.P.L., qui ont montré que son application sur l'ensemble du patrimoine des organismes concernés devrait se traduire par un accroissement du coût des aides à la personne d'environ 35 %.

Ainsi, l'unification des aides à la personne, sur la base du barème actuel de l'A.P.L., apparaît aujourd'hui comme particulièrement coûteuse pour la collectivité.

A l'issue d'une réunion tenue le 12 novembre 1986, la commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits affectés au secteur du logement par le projet de loi de finances pour 1987.