

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1978.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1).
sur le projet de loi de finances pour 1979, ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME XIII

LOGEMENT

Par M. Robert LAUCOURNET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Robert Laucournet, Bernard Legrand, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, Fernand Chatelain, André Barroux, secrétaires ; Octave Bajeux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Raymond Bouvier, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Auguste Chupin, Jean Colin, Jacques Coudert, Raymond Courrière, Pierre Croze, René Debesson, Hector Dubois, Raymond Dumont, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Léon-Jean Grégory, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Jean-Paul Hammann, Rémi Herment, Bernard Hugo, Maurice Janetti, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, France Lechenault, Fernand Lefor, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Daniel Millaud, Louis Minetti, Paul Mistral, Jacques Mossion, Pierre Noe, Henri Olivier, Louis Orvoen, Bernard Parmantier, Bernard Pellarin, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, François Prigent, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Roger Rinchet, Jules Roujon, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, René Travert, Raoul Vadepiéd, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e légis.) : 560 et annexes, 570 (annexe 19), 571 (tome X) ; 575 (tome VIII) et in-5° 79.

Sénat : 73 et 74 (tome III, annexe 14) (1978-1979).

Loi de finances. — Bâtiment - Construction d'habitations - Logement.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
I. — Les besoins de logements en France	5
A. — Les programmes de construction d'habitations	5
B. — Les besoins en matière de logements	8
1. — Une demande fléchissante	8
2. — Des besoins encore importants	11
C. — Les entraves à la construction	15
II. — La difficile application de l'aide personnalisée au logement	18
A. — La politique du logement en 1978 et la mise en place de la réforme	18
1. — L'APL	18
2. — Le conventionnement	19
3. — Les nouveaux financements de la construction neuve	20
4. — La politique de l'habitat existant	23
5. — Les financements exceptionnels	24
6. — Les modes d'actions à vocation spécifique	24
B. — L'amélioration nécessaire de la réforme	27
1. — Le maintien de l'aide à la pierre	27
2. — Le conventionnement	28
III. — La crise du secteur du bâtiment	31
A. — L'évolution récente du bâtiment	32
B. — Les mesures prises pour soutenir l'activité des entreprises	33
C. — L'exportation	34
1. — Les objectifs du Gouvernement	34
2. — Le bilan des exportations françaises du bâtiment et des travaux publics	35
D. — La politique sociale dans le secteur du BTP	36
1. — Amélioration des conditions de sécurité et de travail	36
2. — L'évolution des salaires	38
3. — La formation	38
Examen en commission	41
Amendement présenté par la commission	43

Mesdames, messieurs,

1979 sera l'année où s'appliqueront pleinement les nouvelles aides au logement. Le projet de budget est marqué par cette transformation de notre politique du logement.

Les dépenses ordinaires, consacrées pour l'essentiel à l'aide à la personne, croissent de façon importante et atteignent trois milliards de francs. Cette augmentation est due à une modification de la présentation budgétaire. La contribution de l'Etat au Fonds national au logement, qui figurait dans le budget de 1978 dans les Charges communes, a été transférée au chapitre 46-52 (*nouveau*) du budget du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie.

Les crédits de paiement, avec 6 557 millions de francs contre 6 122 millions de francs en 1978, marquent une hausse de 7,1 %.

Les dotations en autorisations de programme reculent de près de 2 % en francs courants (12 567 millions de francs en 1979 contre 12 815 millions de francs en 1978).

L'examen de ce budget montre l'insuffisance des sommes mises en jeu. Il semble que, progressivement, l'Etat relâche son effort en faveur de la construction ; l'extraordinaire complication des nouveaux mécanismes de financement risque d'accentuer ce désengagement de l'Etat en ce qui concerne le secteur social.

Cette diminution du nombre de logements construits n'est pas, bien entendu, sans répercussion sur l'industrie du bâtiment qui traverse actuellement une crise grave.

Plutôt que de faire une analyse exhaustive des crédits, ce qui a été excellentement fait dans le rapport de la Commission des Finances, votre rapporteur a voulu cette année concentrer son étude sur trois grands problèmes qui lui paraissent essentiels :

- les besoins actuels en logements ;
- la difficile application de la nouvelle réforme ;
- la crise dans le secteur du bâtiment.

I. — LES BESOINS DE LOGEMENTS EN FRANCE

Le Gouvernement a fait, pour établir son budget, une analyse des besoins de logements que l'on peut contester et qui ne correspond pas aux besoins réels.

A. — Les programmes de construction d'habitations.

Comme l'indiquent les tableaux ci-dessous, le nombre de logements construits en France a tendance à diminuer depuis plusieurs années.

Logements autorisés.

RESULTATS ANNUELS	1972	1973	1974	1975	1976	1977 (2).
	(En milliers de logements.)					
HLM location.....	131	117	115	105	85	71
HLM accession.....	(1) 60	(1) 70	(1) 65	(1) 55	(1) 65	62
Primes	221	183	146	121	130	116
Secteur libre.....	225	300	299	259	295	254
Ensemble	637	670	625	540	575	503

RESULTATS ANNUELS	1972	1973	1974	1975	1976	1977 (2).
Individuels	263	289	283	252	314	303
Collectifs	331	362	332	277	260	200

(1) Estimation.

(2) Prévisions.

(3) Individuels : maison de un logement, isolée ou faisant partie d'un ensemble de maisons individuelles.

(4) Collectifs : logement faisant partie d'un bâtiment de deux logements ou plus.

Logements commencés.

RESULTATS ANNUELS	1972	1973	1974	1975	1976	1977 (2)
	(En milliers de logements.)					
HLM location.....	113	127	111	113	89	76
HLM accession.....	(1) 50	(1) 60	(1) 62	(1) 51	(1) 60	62
Prime avec prêt.....	140	125	117	113	116	112
Secteur libre.....	250	244	239	235	229	225
Ensemble	533	536	549	516	494	475

RESULTATS ANNUELS	1972	1973	1974	1975	1976	1977 (2)	1978 (2)
Individuels	241	246	247	238	236	273	260
Collectifs	314	310	302	278	239	202	170

- (1) Estimation.
 (2) Prévisions.
 (3) Individuels: maison de un logement, isolée ou faisant partie d'un ensemble de maisons individuelles.
 (4) Collectifs: logement faisant partie d'un bâtiment de deux logements ou plus.

Logements terminés.

RESULTATS ANNUELS	1972	1973	1974	1975	1976	1977 (2)
	(En milliers de logements.)					
HLM location.....	127	109	118	112	98	91
HLM accession.....	49	(1) 55	(1) 60	(1) 58	(1) 55	(1) 60
Prime avec prêt.....	138	129	123	124	113	116
Secteur libre.....	232	207	200	220	183	184
Ensemble	546	500	501	514	449	451

RESULTATS ANNUELS	1972	1973	1974	1975	1976	1977 (2)
Individuels	225	200	213	225	222	243
Collectifs	322	300	288	289	227	208

- (1) Estimation.
 (2) Prévisions.
 (3) Individuels: maison de un logement, isolée ou faisant partie d'un ensemble de maisons individuelles.
 (4) Collectifs: logement faisant partie d'un bâtiment de deux logements ou plus.

A ce rythme décroissant de construction correspond bien entendu une diminution de l'effort de l'Etat. Le tableau ci-dessous retrace le programme de construction de logements aidés figurant dans les annexes des projets de loi de finances.

Evolution du nombre de logements aidés.

	PROGRAMME de construction corrigé.				FINANCEMENTS accordés.			MISES EN CHANTIER		
	1976	1977	1978 (2)	1979 (3)	1976	1977	1978 (4)	1976	1977	1978 (estimation).
	(En nombre de logements.)									
Secteur locatif.....	118 018	96 891	99 011	70 000	106 064	89 232	70 000	87 900	76 000	70 000
Secteur accession (1).....	137 40	171 637	171 034	170 056	135 298	169 691	170 000	140 700	140 000	130 000
Total	255 158	268 528	270 045	240 056	241 362	258 923	240 000	228 600	216 000	200 000

(1) En 1978, les PIC ont été supprimés et remplacés par les prêts conventionnés qui ne sont pas aidés par l'Etat et n'apparaissent donc pas dans les statistiques de logements aidés. Afin de rendre la comparaison possible avec les années antérieures, ce tableau ne comprend pas les PIC attribués en 1976 et 1977.

(2) Au 31 juillet 1978.

(3) Projet de budget 1979.

En 1977, les mises en chantier, dans le secteur locatif, sont nettement inférieures aux financements accordés. Plusieurs causes permettent d'expliquer ce décalage. Il convient, tout d'abord, de rappeler que les mises en chantier d'une année donnée ne correspondent pas toujours aux opérations financées sur la dotation de la même année. Certains délais interviennent entre la décision de financement et la mise en chantier de telle sorte que les logements faisant l'objet d'une décision de financement à l'année n pourront être mis en chantier à l'année $n+1$ voire même $n+2$ dans certains cas.

Ce décalage permet aussi de parler d'une chute en matière de logements sociaux locatifs, puisque la baisse des crédits entre, d'une part, 1977 et, d'autre part, 1978 et 1979 est importante.

En 1977 les décisions de financement ont été prises assez tardivement en ce qui concerne les HLMO. Environ la moitié des financements de l'année ayant été accordée en décembre ou au début de 1978. Quant aux PLA financés au titre de l'expérimentation, ils ont été octroyés pour leur totalité fin 1977 et début 1978. Les mises en chantier correspondantes n'ont donc pu intervenir en 1977.

En 1978 on note une différence importante entre le programme de construction corrigé en secteur locatif (99 011 logements) et les financements accordés (70 000 logements). Cette différence est imputable au financement des HLMO. En effet, le budget 1978 est un budget en valeur et il est exprimé en nouveaux financements PLA

qui incorporent moins d'aide de l'Etat que les financements HLMO. Pour un même montant d'aide de l'Etat, il est clair que l'on financera moins d'HLMO que de PLA. La demande d'anciens financements restant soutenue en secteur locatif, sa satisfaction ne peut être réalisée qu'au détriment du nombre de logements accordés.

Les mises en chantier 1979 sont difficilement prévisibles, dépendant notamment du rythme des financements en 1978. Elles devraient toutefois être de l'ordre des mises en chantier de 1978.

Ce recul à l'action en faveur de la construction doit se juger en fonction de l'appréciation que l'on peut avoir des besoins qui existent en ce domaine.

B. — Les besoins en matière d'habitations.

Il est certain que, si la demande s'affaiblit comme l'affirme le Gouvernement, les besoins demeurent importants.

1. — UNE DEMANDE FLÉCHISSANTE

La demande de logements baisse et risque de continuer à baisser dans les années à venir, pour trois raisons principales :

- parce que l'on a beaucoup construit depuis la guerre ;
- parce que les diverses catégories de demandeurs de logements sont, pour des raisons variées, en diminution ;
- parce que le Gouvernement souhaite que l'épargne s'oriente désormais vers l'industrie, ce qui devrait enlever une partie de l'épargne à l'immobilier.

a) L'effort passé en faveur de la construction.

Selon l'INSEE, le nombre total de logements dénombrés lors du recensement de 1975 s'élevait à 21 074 075 contre 18 262 552 en 1968. Parmi ces logements, le nombre de résidences principales était de 17 744 985 en 1975 contre 15 762 508 en 1968, et celui des résidences secondaires était de 1 696 240 en 1975 contre 1 266 780 en 1968.

En comparaison avec l'étranger, on a beaucoup investi en France dans le logement, comme le montrent ces deux tableaux suivants :

**La formation brute de capital fixe dans le logement
en pourcentage du produit intérieur brut.**

	1972	1973	1974	1975	1976
Belgique	3,8	5,3	6,2	6,1	6,0
Danemark	5,8	6,5	5,5	4,6	(1)
France	6,9	7,2	7,7	7,3	7,1
Irlande	5,0	5,1	6,9	6,2	(1)
Italie	5,8	5,9	6,5	6,1	5,8
Luxembourg	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
Pays-Bas	6,4	6,3	5,6	5,2	5,1
République fédérale d'Allemagne.	6,5	6,3	5,3	4,5	(1)
Royaume-Uni	3,6	3,8	3,9	4,0	3,9

(1) Ces informations ne sont pas disponibles.

Si le tableau ci-dessus donne une indication de l'effort fourni en faveur du logement, il faut cependant éviter de faire une comparaison trop stricte entre ces chiffres, car les méthodes de comptabilisation, en particulier pour le gros entretien, sont sensiblement différentes d'un pays à l'autre.

Nombre de logements terminés depuis 1972 par 1 000 habitants.

	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Belgique (1).....	5,5	6,6	6,7	8,2	7,8	(2)
Danemark	10,0	11,1	9,6	7,0	7,7	7,1
France	10,9	9,9	9,8	10,0	8,8	8,7
Irlande	7,1	8,1	8,5	8,6	7,6	7,7
Italie	4,8	3,6	3,3	3,9	3,2	2,6
Luxembourg	6,2	7,1	9,4	9,1	9,5	9,0
Pays-Bas	11,5	11,6	10,9	8,9	7,9	8,0
République fédérale d'Allemagne.	10,7	11,5	9,7	7,1	6,4	(2)
Royaume-Uni	6,1	5,6	5,2	5,9	6,0	5,6

(1) Ces chiffres se rapportent aux logements commencés.

(2) Information non disponible.

Ce tableau semble favorable à la France, mais c'est en grande partie dû à un phénomène de rattrapage. Si l'on prend une évolution sur une longue durée, ce qui est plus significatif, les résultats ne sont plus les mêmes. Ainsi, entre 1950 et 1976, la France a construit 185,8 logements pour 1 000 habitants, la République fédérale d'Allemagne 258,5, les Pays-Bas 223,8 et le Danemark 194,7.

b) La diminution des diverses catégories de demandeurs.

La diminution de la demande de logements a une cause fondamentale qui est d'ordre démographique. Les classes nombreuses nées après la guerre, dans les années 1946-1951, ont maintenant dépassé l'âge où l'on se marie le plus. La vague principale des acheteurs jeunes est passée. La migration rurale qui a été un phénomène fondamental en France, vidant les campagnes et gonflant les villes, va se ralentir très sensiblement. Selon l'INSEE, l'exode rural masculin pourrait passer de 75 000 personnes par an (rythme observé de 1968 à 1974) à environ 35 000 personnes par an. L'immigration a joué un rôle très important pour la démographie française au cours des vingt dernières années : rapatriés d'Indochine, du Maroc, de Tunisie avant 1962, très forte vague de rapatriés d'Algérie ensuite (près de 500 000 personnes au cours du seul été 1962), puis immigration de travailleurs étrangers, originaires du Portugal, du Maghreb, d'Espagne, etc. Mais toutes ces immigrations ont maintenant cessé. A cause du chômage, la France restreint l'immigration des travailleurs étrangers, et le Gouvernement ne cache pas qu'il souhaite obtenir un solde migratoire nul.

On voit donc que les facteurs démographiques dont dépend, pour une part importante, la demande de logements connaissent tous une tendance à la baisse.

Non seulement la demande de logements diminue, mais elle se modifie aussi.

L'accession à la propriété demeure le souhait de nombreux Français. Pour la première fois au recensement de 1975, la proportion des propriétaires, 46,7 %, a dépassé celle des locataires, 42,8 % (10,5 % des ménages étant logés par l'employeur ou logés à titre gracieux). Cette évolution devrait être accentuée par les nouvelles aides au logement instituées par la loi du 3 janvier 1977, ce qui peut, comme nous le verrons par la suite, présenter parfois de graves inconvénients ; compte tenu de la politique gouvernementale, certains Français vont faire des efforts démesurés pour accéder à la propriété alors qu'un logement en location leur permettrait sans doute d'avoir un budget familial plus équilibré.

On constate aussi un fort engouement pour la maison individuelle. On dénombrait, en 1975, 7 760 000 résidences principales correspondant à des maisons individuelles, soit 43,7 % de l'ensemble du parc, contre 6 200 000 et 39,3 % en 1968. Depuis 1976, les mises en chantier de maisons individuelles dépassent celles du collectif. En 1977, on a réalisé 273 000 maisons individuelles contre 202 000 logements collectifs. Ce développement important des habitations individuelles doit être contrôlé car il présente des dangers.

Tout d'abord, il ne semble pas que certains vendeurs de maisons individuelles présentent tout le sérieux nécessaire. Des déboires financiers et techniques importants sont à prévoir dans les années à venir, si un contrôle sur cette profession n'est pas effectué. Des exemples récents montrent en particulier que la qualité des constructions est parfois très insatisfaisante.

D'autre part, la prolifération de pavillons, ou « mitage », a des conséquences néfastes : destructuration de l'espace agricole productif en perturbant le marché foncier rural et en empêchant l'agrandissement de certaines exploitations, répercussions sensibles sur l'équilibre financier des communes qui doivent assumer les lourdes charges afférentes aux divers réseaux (eau, chemins, électrification, assainissement, ramassage scolaire, etc.), destruction de la qualité des paysages ruraux, fortes dépenses d'énergie.

Depuis quelques années, la demande de logements faiblit et se modifie. Cependant, il ne faut pas pour autant ralentir notre effort en faveur de la construction, car les besoins sont encore importants, en particulier en ce qui concerne les logements sociaux.

2. — DES BESOINS ENCORE IMPORTANTS

Les besoins en logements sont encore importants et de nombreux chiffres peuvent en témoigner.

Au 1^{er} janvier 1977, environ 420 000 personnes vivaient dans un habitat insalubre, soit dans un bidonville (9 100 personnes), soit dans un habitat de fortune (8 700 personnes), soit dans une construction provisoire ou un baraquement (41 500 personnes), soit dans un taudis (33 600 personnes), soit, enfin, dans un habitat insalubre en dur (327 000 personnes).

Selon l'INSEE, 52,3 % des résidences principales n'ont pas tout le confort : 46,9 % des logements n'ont pas le chauffage central, 29,7 % n'ont pas de baignoire ou de douche, 26,2 % n'ont pas de WC intérieur et 2,8 % n'ont pas l'eau courante dans le logement.

D'après le Conseil économique et social, 21 ou 22 % des logements, abritant environ 13,4 millions de personnes, sont surpeuplés. Le parc de logements français est exigu (en moyenne 1,22 pièce par habitant en France, contre 1,49 au Danemark et 1,64 en Grande-Bretagne).

Il est aussi plus vétuste que celui des principaux pays de l'Europe du Nord-Ouest (59 % des logements en France ont été construits avant 1945 contre 38 % aux Pays-Bas et 44 % en Allemagne). De plus, une assez forte proportion des logements construits après la guerre, HLM collectives notamment, ne correspondent plus aux normes d'aujourd'hui, en surface, en confort (chauffage, insono-

risation) et en qualité d'environnement. Ainsi, 30 % des logements construits dans les années cinquante doivent être déjà considérés comme obsolètes et 25 % de ceux des années soixante-dix. Ce sont, au total, 2,1 millions de logements construits depuis 1945 qui devront être remplacés d'ici à l'an 2000.

La « reconquête du centre des villes » par la réhabilitation est une politique qui avait été préconisée par le rapport Habitat du VII^e Plan, car elle présente plusieurs avantages :

- poursuivre la lutte contre la vétusté et l'insalubrité du parc ;
- redonner vie au centre ancien des villes trop souvent déserté au profit des banlieues ;
- procurer des logements confortables ne présentant pas l'inconvénient de l'éloignement, bien desservis par les moyens de transport et pour des coûts raisonnables ;
- permettre un mélange des populations tant du point de vue des classes d'âge que sur le plan sociologique, tout en permettant à ces centres de garder leurs aspects traditionnels.

Malgré ces fondements importants, il ne semble pas que la politique de réhabilitation puisse atteindre le rythme de 250 000 logements rénovés par an, préconisé par le VII^e Plan.

L'expérience concrète de nombreux maires confirme ce besoin en logements. En particulier, la demande de logements HLM en locatif est réelle, comme l'indique par exemple le tableau ci-dessous.

Nombre de demandes de logements locatifs HLM en Ile-de-France.

DEPARTEMENTS	DEMANDES AU :	1975	1976	1977
75 - Paris	31 décembre.	•	54 537 (dont prioritaires : 22 329).	62 233 (dont prioritaires 23 548).
77 - Seine-et-Marne	30 juin.	•	11 508 (dont 3 323 nouvelles). (prioritaires 30 %).	13 303 nouvelles).
78 - Yvelines	30 juin.	10 979	9 718 (dont prioritaires 33 %).	11 796
91 - Essonne	31 décembre.	•	13 229 (dont 6 905 nouvelles).	8 à 10 000 (dont 4 461 nouvelles).
92 - Hauts-de-Seine	30 juin.	•	26 197 (dont 6 654 prioritaires).	41 994 (dont 20 832 prioritaires).
93 - Seine-Saint-Denis	1 ^{er} juin.	•	38 771 (dont 12 267 prioritaires).	38 929 (dont 11 062 prioritaires).
94 - Val-de-Marne	15 octobre.	•	30 300 (dont 33 % de prioritaires).	43 000 (dont 31 % de prioritaires).
95 - Val-d'Oise	30 juin.	•	9 718 (dont 33 % de prioritaires).	11 796

En province, il n'existe pas de fichiers généraux de la demande de logements établis, comme en Ile-de-France.

Certains fichiers de mal-logés fonctionnent au niveau des municipalités, mais les résultats ne sont pas communiqués à l'administration.

Dans quelques agglomérations de plus de 100 000 habitants, seulement, une procédure spéciale d'attribution des logements a été instaurée, en application du décret 71-61 du 21 janvier 1971. Cette procédure comportait notamment la création d'un fichier d'agglomération, dont l'action était circonscrite aux limites de l'agglomération.

Ces fichiers sont actuellement au nombre de six, établis à Toulouse, Nancy, Lyon, Limoges, Bordeaux et Marseille - Aix-en-Provence.

Ils ne permettent pas d'obtenir une information globale sur la demande dans l'ensemble du département.

A titre indicatif il faut noter qu'un fichier de la demande de logements HLM fonctionne de façon satisfaisante au niveau de la région de Franche-Comté, mais les informations qu'il fournit sont très succinctes. Elles ne concernent pas la quantité des demandes par année.

L'état de la demande, dans les quatre départements concernés, est résumé dans le tableau ci-dessous :

Demande de logements HLM en Franche-Comté.

	Au 31 décembre 1975.	Au 31 décembre 1976.	Au 31 décembre 1977.
Doubs	3 072	4 384	9 688
Jura		2 995	2 764
Haute-Saône		2 858	2 816
Territoire de Belfort.....		3 697	3 544

On voit donc que les besoins en logements restent importants. Si cette demande potentielle ne s'exprime pas, c'est parce que, pour la plus grande partie, elle est insolvable. C'est d'ailleurs l'une des principales raisons pour lesquelles il a été décidé d'instaurer le système d'aide à la personne (APL).

Cette demande mal solvabilisée se tournera, en premier lieu, vers les logements locatifs sociaux. Il faut donc continuer notre effort en faveur du locatif, et non pas accentuer le mouvement qui se produit vers l'accession à la propriété.

C'est grâce au secteur locatif que l'on pourra améliorer les conditions d'habitation des couches sociales les plus défavorisées. De plus, le locatif permet de réaliser le double objectif de qualité et de vocation très sociale.

Pour qu'une famille aux ressources modestes puisse occuper un logement de qualité, un transfert financier considérable à la charge de la collectivité est nécessaire.

Ces transferts sont difficiles à admettre dans le cadre de l'accession à la propriété, dans la mesure notamment où il y a possibilité ultérieure de revente avec plus-value et où il y a appropriation définitive du sol. La loi du 3 janvier 1977 contient d'ailleurs dans ce but une disposition tendant à faire reverser en totalité ou en partie l'aide publique reçue, en cas de cession spéculative du logement édifié avec l'aide de la puissance publique. Mais cette disposition demeurera lettre morte tant que le décret d'application prévu par la loi ne sera pas publié.

En locatif, par contre, des transferts importants peuvent être admis par l'opinion car un logement locatif de qualité aura plusieurs utilisateurs successifs ; c'est un bien de main-morte, destiné à être reversé à terme, dans le patrimoine de la collectivité nationale ; une rente de situation en locatif est, par définition, temporaire ; en accession, elle est définitive.

Le locatif joue aussi un rôle essentiel dans l'innovation technique et architecturale : il peut prendre en compte l'avenir du dixième occupant ! Le vendeur ne se préoccupe, par définition, que du premier occupant qui est l'acheteur du logement. Pour lui, innover est difficile car l'innovation est une anticipation risquée sur l'évolution des besoins et de leur expression.

Le contexte dans le locatif est plus favorable. Le locataire acceptera plus facilement que l'accédant un logement en avance sur ses propres conceptions : il peut changer de logement, il n'a pas la préoccupation de la valorisation de son capital et de l'éventuelle revente. Les organismes spécialisés dans le locatif ont un patrimoine existant et peuvent faire supporter à leur trésorerie le manque à gagner afférent à des logements innovants provisoirement sans occupants.

Enfin, au moment où le Gouvernement souhaite une plus grande mobilité géographique des travailleurs, il est paradoxal de favoriser l'accession à la propriété car celle-ci est sûrement un frein très important à la mobilité.

Il faut trouver un équilibre entre le locatif et l'accession, ce qui n'est pas le cas du budget de 1979 (70 000 logements locatifs aidés pour 170 000 logements aidés en accession à la propriété).

La demande en matière de logements a changé ; la crise du logement que nous avons connue après guerre est terminée et de plus en plus de personnes souhaitent être propriétaires d'une maison individuelle.

Les besoins sont encore importants et il faudrait que l'Etat maintienne son effort en faveur de la construction.

Afin de déterminer plus exactement ces besoins et pour en avoir une évaluation plus fine, en particulier au niveau régional car les disparités sont grandes, *il serait nécessaire de créer des observatoires régionaux qui feraient des études en profondeur sur les besoins locaux.*

C. — Les entraves à la construction.

Il ne faut pas, pour évaluer les besoins, se fonder sur ce qui a été construit en 1978 car, l'an passé, de nombreuses et importantes entraves ont empêché la construction de se développer selon la demande réelle.

En premier lieu, la procédure de distribution des crédits publics était très insatisfaisante. Le délai laissé aux constructeurs pour établir et présenter leur dossier était notoirement trop court, ce qui a souvent empêché la distribution des crédits car le délai était forclos. Cette procédure a donc artificiellement diminué le nombre de logements aidés.

Il est absolument nécessaire de revenir à la pré-programmation des crédits en tout début d'année. Cela permettra aux organismes de s'organiser pour l'achat des sols, la viabilisation des terrains, l'étude des architectes, l'élaboration du financement, etc.

Il ne faut plus que l'Etat bloque, par des procédures inadéquates, les aides qu'il affirme donner à la construction.

Au cours de l'année 1978, la demande réelle a été aussi minorée à cause d'une modification de la présentation budgétaire.

Jusqu'en 1977, le budget logement était exprimé en volume, c'est-à-dire en nombre de logements, les autorisations de programme étant destinées à permettre la réalisation des programmes physiques ainsi déterminées. Or depuis lors, le budget est exprimé en valeur ; on ne sait donc pas exactement quel sera le nombre de logements réellement financés. De plus, 1978 a été l'année de la mise en place, à titre expérimental, de la réforme des aides au logement.

Jusqu'au 1^{er} juillet 1978 pour l'accèsion à la propriété et jusqu'au 1^{er} janvier 1979 pour le secteur locatif, on pouvait choisir entre l'ancien et le nouveau système de financement.

Dans le système locatif, la même somme investie en HLMO (ancien système) ou en PLA (nouveau système) ne conduisait pas, pour un prix de revient de la construction identique, au même programme de logements.

Les organismes d'HLM ayant, pour différentes raisons — que nous verrons par la suite — préféré l'ancien système de financement (au premier semestre 95 % des opérations ont été financées par l'ancien système), il sera financé, en 1978, 70 000 logements locatifs seulement, alors qu'une consommation intégrale en PLA aurait pu conduire au chiffre de 93 000.

Le rythme de consommation des crédits au premier semestre 1978 est légèrement supérieur à celui du premier semestre 1977 (14 468 logements financés en 1978 contre 12 400 en 1977), ce qui ne témoigne pas d'une activité moindre des organismes.

Des instructions ont été données par le Gouvernement au Crédit foncier et au Crédit agricole pour qu'ils réservent aux organismes d'HLM le tiers de la masse des fonds qu'ils affecteraient, en 1978, aux prêts aidés à l'accession à la propriété ; ces mêmes instructions prévoyaient que, sur ces « contingents réservés », les organismes d'HLM recevraient une rémunération en contrepartie des frais correspondant à la gestion des prêts individuels.

Le premier bilan que l'on peut faire aujourd'hui, montre un écart non négligeable entre ces décisions et la réalisation : d'une part, les caisses d'épargne ont dû constater qu'elles ne pourraient, en 1978, financer que 70 % de ce qui était prévu lors du vote du budget (soit une baisse de 7 000 logements) ; par ailleurs les organismes d'HLM n'ont pu mobiliser les enveloppes de crédit qui leur étaient attribuées sur les deux réseaux du Crédit foncier et du Crédit agricole. Cette mobilisation ne pouvait en effet être entreprise que sur décisions favorables du préfet ; or, celles-ci n'ont pas été données à hauteur de ce que demandaient les organismes.

On peut donc, pour expliquer le niveau des financements 1978, rechercher une explication dans le fonctionnement du système plutôt que dans une diminution sensible de la demande.

Ainsi, si les 70 000 logements locatifs qui devraient être réalisés en 1979 assureront un programme physique identique à celui de 1978, cela correspondra en fait à une baisse, car les réalisations de l'an passé ont été réduites artificiellement.

De même, il est regrettable que les subventions pour surcharge foncière aient été très fortement réduites dans le projet de budget. Cette subvention permet à la fois d'aider à la construction d'HLM à proximité de centres-villes et de lancer des opérations d'acquisition-réhabilitation.

Ces subventions ont été peu utilisées en 1978 car elles étaient liées à l'utilisation des prêts nouveaux ; cela a malheureusement incité le Gouvernement à réduire la dotation pour 1979. Cette implantation de logements sociaux dans les centres villes est un impératif qu'il faut absolument sauvegarder et promouvoir.

On voit donc que le ralentissement constaté dans la construction en 1978 a été dû en partie au mauvais fonctionnement des mécanismes prévus : scission en deux semestres de la programmation de l'année, faible et difficile application de l'APL. On ne peut donc pas se servir des résultats de l'an passé pour affirmer, comme le fait le Gouvernement, que la demande est en baisse. *Si le budget de 1979 permet d'effectuer le même programme que celui qui a été réalisé en 1978, cela correspondra en fait à une baisse.*

II. — LA DIFFICILE APPLICATION DE L'AIDE PERSONNALISEE AU LOGEMENT

1978 a été l'année où s'est mis progressivement en place la réforme de l'aide au logement. Tout le système de financement de la construction sociale se modifie peu à peu. Il semble que ces nouvelles aides ne règlent pas tous les problèmes et qu'il soit nécessaire de reviser certains points. Si les buts visés par la loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement sont bons, les moyens employés sont parfois inadéquats, voire mauvais.

A. — La politique du logement en 1978 et la mise en place de la réforme.

Les efforts entrepris pour accroître l'efficacité économique et sociale de l'aide publique au logement se sont poursuivis, les actions retenues portent sur les mécanismes de financement et d'aide pour la location et l'accession à la propriété.

A un dispositif à vocation générale couvrant tous les secteurs de la politique de l'habitat (construction neuve, rénovation de l'habitat ancien, acquisition de logements en vue de leur affectation à la location sociale, travaux d'amélioration du parc), doivent se combiner des actions complémentaires, tendant à régler des problèmes propres à certains types d'habitat (habitat rural), ou à des catégories particulières de population (personnes âgées, personnes handicapées, travailleurs migrants, jeunes travailleurs, etc.), ou à compléter la politique du logement (contribution des employeurs en faveur de la construction).

1. — L'APL

L'instrument de base de la redistribution des aides de l'Etat vers les plus démunis est constitué par l'aide personnalisée au logement, dont le montant est modulé selon les revenus et la situation de famille du bénéficiaire.

L'APL est caractérisée :

— par son poids économique dans le budget de logement des ménages ;

— par ses modalités de calcul : des facteurs spécifiques de modulation interviennent : zone géographique d'habitat, location ou accession aidée, accession avec nouveaux prêts conventionnés, existence ou non d'un double salaire ou d'une obligation de double résidence séparée.

En 1978, les dispositions prises dans le domaine de l'APL sont les suivantes :

— décrets n° 78 777 du 3 juillet 1978 qui concerne les conditions d'attribution de l'APL :

Le décret n° 77-784 du 13 juillet 1977 relatif aux conditions d'octroi de l'aide personnalisée au logement et à la prime de déménagement pris pour l'application de la loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement posait certains problèmes d'adaptation à des situations observées au cours de la première année d'application. Le décret du 3 juillet 1978 a remédié à ces difficultés et amélioré notamment le processus de financement.

De plus, des arrêtés sont intervenus dans les domaines suivants :

— 6 février 1978 : plafonds de ressources des bénéficiaires des nouvelles aides de l'Etat ;

— 17 mars 1978 : classement des communes par zones géographiques pour le calcul de l'APL ;

— 3 juillet 1978 : simplification du calcul et actualisation des éléments de calcul de l'APL ;

2. — LE CONVENTIONNEMENT

La volonté de garantir le respect des objectifs recherchés et la cohérence de la gestion du parc des logements soumis au nouveau régime est à l'origine d'une innovation majeure apportée par la réforme à la politique du logement locatif : le conventionnement.

En effet, pour le parc locatif, il a été décidé que l'APL ne peut être versée que pour des logements conventionnés, c'est-à-dire dont les propriétaires auront passé avec l'Etat une convention d'une durée minimale de neuf ans dont le contenu doit être conforme à

celui d'une convention type. Celle-ci a pour objet de définir les engagements (conditions d'occupation des logements, niveau des loyers, etc.) que doit prendre le propriétaire en contrepartie du versement de l'APL aux locataires des logements conventionnés et de l'octroi d'une subvention pour l'amélioration du parc lorsque celui-ci nécessite des travaux.

Deux décrets du 22 février 1978 ont fixé les caractéristiques des conventions à passer, d'une part, entre l'Etat et les personnes bénéficiaires des aides de l'Etat à la construction de logements locatifs et, d'autre part, entre l'Etat et les SEM pour leurs logements locatifs également financés avec des prêts aidés.

Les locataires des logements ainsi conventionnés pourront bénéficier de l'APL.

L'arrêté du 20 mars 1978 institue un mécanisme de versement d'avance sur l'APL lors de la première mise en location d'un logement conventionné ou de la nouvelle location d'un logement conventionné devenu vacant. Les bailleurs peuvent désormais recevoir immédiatement 85 % du montant de l'APL dont peuvent bénéficier leurs nouveaux locataires.

Des avances sont également versées lorsque le versement de l'APL due au titre du mois considéré ne peut intervenir dans un délai permettant au bailleur d'en déduire le montant du loyer correspondant. Ce système permet d'éviter que le locataire soit obligé de verser la totalité de son loyer tant que le montant de son APL n'est pas liquidé.

3. — LES NOUVEAUX FINANCEMENTS DE LA CONSTRUCTION NEUVE

Les buts de la nouvelle réglementation sont les suivants :

a) *La simplification.*

Pour le maître d'ouvrage il n'y a plus que deux catégories de logements, une en locatif, le nouveau logement locatif social (PLA), l'autre en accession, le logement aidé en accession à la propriété (PAP) au lieu de la gamme de logements de la réglementation antérieure.

En ce qui concerne le PLA, destiné à permettre la réalisation de logements locatifs, ce sont notamment des dispositions d'aménagement technique et d'ordre conjoncturel qui ont été prises en

1978 : ainsi, les prix témoins et les prix plafonds ont été relevés pour tenir compte des variations des indices du coût de la vie et du coût de la construction.

Des arrêtés sont intervenus dans les matières suivantes :

— 24 février 1978 : prix témoins des logements à usage locatif bénéficiant de prêts aidés par l'Etat ;

— 24 février 1978 : caractéristiques techniques et prix des logements neufs à usage locatif ;

— 10 février 1978, qui affine les dispositions relatives aux prêts aidés par l'Etat pour la construction de logements locatifs.

— 17 mars 1978 relatif à l'apport minimum en capital demandé pour l'octroi du PLA : en application de l'article 8 (3°) du décret n° 77-934 du 27 juillet 1977, peuvent bénéficier d'une décision favorable à l'octroi d'un PLA les personnes physiques ou morales qui contribuent au financement de l'opération par un apport en capital au moins égal à 25 % du prix de référence.

S'agissant du PAP destiné à permettre l'accession à la propriété de ménages dont les ressources ne dépassent pas certains plafonds, les mesures suivantes sont intervenues :

— le décret n° 78-48 du 12 janvier 1978 a actualisé les taux d'intérêt des PAP, ces taux étant valables jusqu'au 30 juin 1978 ;

— le décret n° 78-714 du 6 juillet 1978 a maintenu ces taux pour la période du 1^{er} juillet au 31 décembre 1978.

Un arrêté du 12 janvier 1978 et deux arrêtés du 24 février 1978 sont intervenus afin de procéder à des aménagements concernant :

— les prêts aidés par l'Etat pour la construction de logements en accession à la propriété ;

— les caractéristiques techniques et prix de logements neufs en accession à la propriété.

b) L'incitation à l'amélioration de la qualité.

La notion antérieure de prix plafond est remplacée par la définition de prix de référence dont la modulation selon la qualité est plus marquée que dans les prix plafonds. La réglementation fait apparaître certaines innovations destinées à mieux appréhender cette qualité : isolation acoustique, cotation CSTB, durabilité appréciée dans le profil Qualitel.

Malheureusement, si l'Etat impose des normes de construction et met en place des systèmes permettant de financer les améliorations de la qualité, il n'effectue pas suffisamment de contrôles.

L'importance des campagnes systématiques de contrôle du respect du règlement de construction poursuivies depuis 1972 par l'administration a augmenté jusqu'en 1975 puis a diminué par suite de la diminution des crédits affectés à cette action, de la hausse du coût des contrôles et de la réduction de la taille des opérations de construction qui entraîne un surcoût des vérifications.

Le coût moyen d'un contrôle comportant la plupart des rubriques prévues par le règlement (acoustique, passage des brancards, ascenseurs, thermique, ventilation, électricité, conduits de fumée, incendie, garde-corps) est de l'ordre de 20 000 F pour une opération de moyenne importance ;

En 1977, 27 000 logements ont pu être contrôlés par sondage représentant 6 % du nombre de logements achevés cette même année. Pour 1978, l'estimation porte sur 20 000 logements contrôlés, soit 4,4 % du nombre de logements achevés.

c) L'élargissement des possibilités d'accession à la propriété.

La quotité des prêts aidés qui, selon les secteurs, était avant la réforme en pratique de 50 % à 60 % des prix des logements, est portée à 70 % de ce prix pour tous les accédants et atteindra 80 % pour ceux dont les revenus seront inférieurs à 60 % des plafonds de ressources pour l'obtention de ces prêts.

Pour les bénéficiaires aux revenus les plus modestes, dont l'apport personnel est en général très faible, un mécanisme d'aide à la constitution de cet apport a été mis en place au profit des salariés faisant appel aux fonds provenant de la contribution patronale. Le problème des non-salariés n'a pas encore été réglé de façon satisfaisante.

Cette amélioration du financement du logement aidé en accession implique un accroissement du nombre de logements relevant de ce circuit. Cependant, cette augmentation doit tenir compte des contraintes du marché financier pour les circuits aidés. Aussi, a-t-il été décidé de créer un système de nouveaux prêts conventionnés ne comportant aucune aide à la pierre ; les occupants peuvent bénéficier de l'APL en contrepartie de conditions de prix et de taux d'intérêt.

Les textes réglementant les prêts conventionnés sont notamment les suivants :

— décret n° 77-1287 du 22 novembre 1977 relatif aux prêts conventionnés ;

— arrêté du 22 novembre 1977, remplacé par l'arrêté du 7 mars 1978, relatif aux conditions d'octroi et au montant des prêts conventionnés ;

— arrêté du 1^{er} mars 1978 relatif aux normes de surface et d'habitabilité des logements financés à l'aide de prêts conventionnés.

4. — LA NOUVELLE POLITIQUE DE L'HABITAT EXISTANT

Une fraction importante du parc existant n'offre encore pas de conditions de vie compatibles avec les aspirations les plus élémentaires.

L'intervention de l'Etat s'impose d'autant plus que beaucoup des occupants des logements vétustes sont âgés et peu fortunés.

Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat sont le lieu privilégié d'attribution des nouvelles aides, sur lesquelles s'appuient les objectifs généraux d'amélioration de la qualité de l'habitat et de maintien sur place des occupants.

En acquisition-amélioration de logements à usage locatif, des aménagements ont été décidés par analogie avec ceux intervenus dans le secteur neuf. Deux arrêtés du 24 février 1978 ont ainsi été pris, visant respectivement :

— les prix témoins des logements améliorés ou acquis et améliorés à usage locatif bénéficiant des prêts aidés par l'Etat,

— les caractéristiques techniques et prix de revient des immeubles bâtis améliorés ou acquis et améliorés avec l'aide de l'Etat pour y aménager des logements locatifs.

En accession, les opérations d'acquisition-amélioration permettant d'obtenir le bénéfice des PAP, ont fait l'objet de l'arrêté du 6 février 1978 relatif aux caractéristiques techniques des locaux ou immeubles anciens destinés, après amélioration, à l'habitation (secteur diffus.)

Cet arrêté comporte une annexe I se rapportant aux normes minimales d'habitabilité. L'annexe II dudit arrêté concerne les principaux travaux d'accessibilité de l'immeuble et du logement.

L'arrêté du 7 février 1978 relatif aux prêts aidés par l'Etat pour l'accession à la propriété de logements anciens (secteur diffus) fixe notamment les modalités d'application de l'article 17 du décret

n° 77-944 du 27 juillet 1977 en précisant le montant minimal des travaux d'amélioration. Il définit, en outre, le montant des prêts accordés aux bénéficiaires, compte tenu de leurs ressources.

5. — DES FINANCEMENTS EXCEPTIONNELS

Pour apporter un soutien à l'industrie du bâtiment et encourager l'amélioration de logements locatifs des organismes d'HLM et des SEM, le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre des financements exceptionnels pour réaliser un programme spécial d'amélioration de ces types de logements :

A cet effet, l'arrêté du 22 février 1978 a majoré de 50 % le montant des subventions pouvant être accordées à ces organismes pour les chantiers ouverts avant le 30 juin 1978.

Dans le même but l'arrêté du 23 février 1978 a autorisé la Caisse de prêts aux organismes d'HLM à accorder des prêts auxdits organismes dans la limite de 100 millions de francs jusqu'au 30 juin 1978.

Enfin, pour favoriser les travaux de mise aux normes minimales d'habitabilité et d'amélioration de la qualité du parc HLM l'arrêté du 22 février 1978 a également majoré de 50 % les subventions pouvant être accordées à ces organismes jusqu'au 30 juin 1978.

La date limite de dépôt des dossiers de demandes de subventions fixée, à l'origine, au 31 mars 1978, a été reportée au 30 avril par deux arrêtés du 21 mars 1978 applicables respectivement aux organismes d'HLM et aux SEM.

6. — LES MODES D'ACTION A VOCATION SPÉCIFIQUE

a) *Habitat rural.*

La promotion de l'habitat rural tend à améliorer les conditions de vie des populations rurales.

La situation propre du logement rural justifie outre l'application des mécanismes nouveaux, des dispositions particulières.

Dans le cadre des mesures destinées à favoriser l'amélioration de l'habitat ancien, le décret n° 78-94 du 26 janvier 1978 (*Journal officiel* du 29 janvier 1978) et ses arrêtés d'application du même jour ont remanié le régime des primes à l'amélioration de l'habitat rural résultant du décret du 4 février 1972 sur trois points essentiels :

1. Un plafond de ressources est instauré pour bénéficier de cette prime ;

2. La prime est versée en une fois en fin de travaux avec possibilité néanmoins de percevoir un acompte ;

3. Les travaux doivent conduire, soit à une mise aux normes totales, soit à l'installation d'équipements de confort, soit à l'adaptation de l'immeuble ou du logement aux besoins des handicapés physiques.

Pour les travaux de mise aux normes le montant de cette prime peut atteindre 20 % du coût des travaux dans la limite de 10 000 F par logement :

Pour l'installation d'équipements de confort, la prime est fixée forfaitairement par type de travaux.

Pour les travaux spécifiques aux besoins des handicapés, la prime peut atteindre 50 % du coût des travaux dans la limite de 10 000 F par logement.

b) *Logements-foyers.*

L'article 7-3 de la loi n° 77-1 du 3 janvier 1977, a étendu le bénéfice des nouvelles aides financières aux logements-foyers, régis par l'article 12 de la loi n° 57-908 du 7 août 1957 tendant à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs.

Deux arrêtés en date du 21 mars 1978 sont intervenus, intéressant respectivement les prix-témoins et les caractéristiques techniques et prix des logements-foyers à usage locatif bénéficiant des prêts aidés par l'Etat.

Ces logements-foyers doivent comporter, outre les logements proprement dits, des locaux pour services collectifs ou à usage commun.

c) *Handicapés physiques.*

Les dispositions ont été prises pour permettre une meilleure insertion des handicapés, et plus généralement celle de toutes personnes à mobilité réduite, de façon temporaire ou définitive, dans la collectivité.

Outre les dispositions financières prises dans le cadre de la réforme, afin de permettre l'adaptation et l'aménagement des logements et des foyers propres aux handicapés physiques, le décret n° 78-109 du 1^{er} février 1978 a fixé les mesures destinées à rendre accessibles à ces personnes, d'une façon générale, les installations ouvertes au public.

Tous les locaux pour services collectifs et tous les logements des foyers pour personnes âgées ou pour handicapés physiques et 10 % au moins des logements pour jeunes travailleurs et travailleurs migrants doivent être accessibles et adaptés aux besoins des handicapés physiques.

Ces dispositions impliquent l'adoption de normes tendant à assurer la pleine autonomie de circulation des handicapés physiques et la généralisation de l'adaptabilité qui donnera à ces derniers la possibilité de choisir leur logement et la disposition de celui-ci.

C'est ainsi qu'en vue d'assister les pouvoirs publics dans leur action au profit des handicapés physiques, a été institué, par arrêté du 7 juillet 1978, un comité de liaison pour le logement des personnes handicapées. Celui-ci sera notamment chargé de suggérer les modifications qui pourraient être apportées à la réglementation existante.

d) Utilisation de la contribution patronale.

L'arrêté du 10 mars 1978 a fixé les modalités d'octroi de prêts relais pour permettre aux personnes obligées d'abandonner leurs logements pour des raisons professionnelles d'acquérir un nouveau logement dans leur nouveau lieu de travail.

Enfin, dans le but de favoriser la mobilité des travailleurs, un troisième arrêté du 10 mars 1978 a fixé les conditions de fonctionnement et d'intervention des sociétés filiales de CIL ayant pour objet d'acquérir ou de prendre en gestion les logements abandonnés par les travailleurs licenciés pour causes économiques.

La loi de finances rectificative n° 78-653 du 22 juin 1978, article 4, a révisé le montant de la contribution patronale destinée au logement. Pour les années 1978 et 1979, le taux passe de 1 % à 0,9 % des salaires. De ces sommes ainsi collectées, huit neuvièmes sont destinés au logement en général et un neuvième au logement des immigrés. L'ancienne répartition était : quatre cinquièmes pour la construction en général et un cinquième pour le logement des immigrés. La réduction de la contribution nationale se fait donc au détriment des immigrés. Cette évolution est regrettable, car les conditions d'hébergement de ceux-ci sont très insatisfaisantes ; il faut espérer que cette mesure, une fois arrivée à son terme, ne sera pas reconduite.

En l'espace de quelques mois, tout un arsenal de mesures a été mis en place pour rendre applicable la réforme des aides au logement.

Si ce nouveau système devrait permettre, à terme, d'améliorer l'efficacité et la justice de notre politique du logement, il semble que la précipitation dans l'élaboration de certains textes d'application entraîne de graves difficultés. Il est déjà nécessaire de prévoir certaines modifications.

B. — L'amélioration nécessaire de la réforme.

Au 30 juin 1978, 1 391 personnes bénéficiaient de l'aide personnalisée au logement (APL) pour un montant total de 2 millions de francs ; 1 261 locataires recevaient 1,9 million de francs et 130 propriétaires 0,1 million de francs. On voit donc que l'APL n'est pas encore sortie du cadre expérimental. Cependant, d'ores et déjà, certaines inquiétudes se font jour et il apparaît que des modifications seront nécessaires.

1. — LE MAINTIEN DE L'AIDE A LA PIERRE

Dès ses premières applications, certains défauts de l'APL sont apparus :

— le montant des prêts d'accession à la propriété (PAP) dépend de la seule taille de la famille au moment de la signature du contrat. Ce système est plus défavorable que l'ancien pour les jeunes ménages car ils ne peuvent plus, comme auparavant, prévoir un logement plus grand pour les enfants à venir ;

— le problème de l'aide à la constitution de l'apport personnel n'est pas bien résolu. Certes, l'Etat a signé une convention avec l'UNIL le 14 décembre 1977. Mais l'aide ainsi créée est insuffisante dans son montant ; par ailleurs elle ne bénéficiera qu'à une partie des ménages, essentiellement les salariés des entreprises non agricoles employant plus de dix salariés.

En plus de ces problèmes graves mais ponctuels, une préoccupation générale se fait jour. Il est nécessaire que l'aide à la pierre soit maintenue. L'article 2 de la loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme du logement stipule d'ailleurs bien que « *des aides publiques à l'investissement subsistent pour la construction et l'amélioration de logements* ».

Il est certain que l'aide personnalisée peut permettre une plus grande justice que l'aide à la pierre, car elle permet de mieux tenir compte de la situation réelle d'un ménage ; il faut cependant qu'une certaine aide publique à l'investissement soit maintenue car c'est elle qui permettra d'éviter une ségrégation dans l'habitat.

En effet, si l'aide à la pierre est diminuée, les loyers devront être accrus fortement ; seules les personnes les plus défavorisées qui bénéficient d'une forte APL pourront alors payer. Les ménages bénéficiant d'un revenu moyen et qui seront donc exclus de l'APL, chercheront à trouver un autre logement. On aura alors des immeubles où n'habiteront que des personnes dont le loyer est pris en charge, en grande partie, par l'APL. Comme ce sont les plus défavorisés, on aboutira à nouveau à une ségrégation.

Seule, une aide à la pierre peut permettre d'éviter ce nouveau travers. C'est pourquoi il ne faut pas, comme le laisse prévoir le budget, que les taux des prêts à l'accession à la propriété soient relevés se rapprochant ainsi des conditions des prêts non aidés. De même, le taux des APL devrait rester stable, voire être abaissé. Le passage rapide d'une aide à la pierre à une aide personnalisée risque d'entraîner une ségrégation dans l'habitat.

Afin d'atteindre les objectifs de justice sociale et de mélange harmonieux des différentes catégories de la population dans un même habitat, il faut que subsistent à la fois une aide à la personne et une aide à la pierre pour la construction à vocation sociale. Il n'est malheureusement pas certain que c'est dans cette voie équilibrée que se soit engagé le Gouvernement.

2. — LE PROBLÈME DU CONVENTIONNEMENT

Procédure à caractère contractuel et volontaire, le conventionnement constitue l'un des mécanismes de la réforme de l'aide au logement.

Les conventions définissent les droits et obligations des parties. Elles ne font que reprendre au niveau du contrat des obligations qui existent déjà, soit au niveau de la loi et de la réglementation, soit au niveau du droit des contrats (code civil), soit encore au niveau d'accords, tels les accords de la commission permanente pour l'étude des charges locatives. Elles précisent les dispositions particulières du régime conventionnel c'est-à-dire essentiellement la notion de loyer maximum (qui existait déjà dans le secteur des logements financés avec primes et prêts du Crédit foncier par exemple), et la clause de réservation sociale qui prévoit qu'un certain pourcentage de logements doit être réservé à des familles sortant d'habitat insalubre. Enfin, elles ajoutent un nouvel intervenant : les caisses d'allocations familiales chargées de la liquidation de l'aide personnalisée au logement.

Les tableaux ci-dessous indiquent le nombre de conventions conclues en 1977 et au cours du premier semestre 1978 :

Conventions conclues en 1977.

TYPES DE BAILLEURS	NATURE DES LOGEMENTS conventionnés.	NOMBRE de logements.	NOMBRE de conventions.
Organismes d'HLM.....	Logements neufs financés par PLA	4 494	86
Organismes d'HLM.....	Logements neufs ou existants financés par des prêts HLM.	1 498	27
Bailleurs privés.....	Logements existants améliorés par leur propriétaire (ANAH ou fonds privés).....	246	1
Total		6 238	114

Conventions conclues au cours du premier semestre 1978.

NATURE DES LOGEMENTS	NOMBRE de logements.	NOMBRE de conventions.
Logements neufs financés en PLA.....	14 220	264
Logements acquis et améliorés en PLA.	948	18
Logements neufs financés par un prêt HLM ou CFF.....	3 532	32
Logements existants financés par un prêt HLM ou CFF.....	3 848	24
Logements améliorés par leurs propriétaires privés.....	346	11
Total	22 894	349

On voit qu'un nombre faible de conventions a été signé, en particulier pour le parc de logements existants, contrairement à ce que prévoyait la loi de finances. Ce mauvais fonctionnement du conventionnement a plusieurs causes.

En premier lieu, certains organismes hésitent à demander l'application de la nouvelle réforme qui peut, comme nous l'avons vu, avoir de graves inconvénients.

L'extraordinaire complexité du système de conventionnement empêche aussi souvent son application. Il existe plusieurs dizaines de conventions types couvrant chacune des dizaines et des dizaines de pages. L'administration elle-même semble avoir des difficultés à appliquer les textes. La négociation et la signature de ces conventions réclament de multiples démarches administratives parfois longues et répétitives.

Enfin, la loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement permet à un locataire de refuser le nouveau bail et d'empêcher ainsi le conventionnement.

Or, le conventionnement d'un logement locatif entraîne toujours une hausse des loyers. Cette hausse est compensée pour les ménages les plus modestes. Par contre, les locataires dont les revenus se situent juste au-dessus du seuil d'exclusion de l'APL ne recevront pas de contrepartie à cette hausse des loyers ; il est donc naturel qu'ils refusent alors le nouveau bail. L'opposition d'un seul locataire permet en vertu de la loi de bloquer tout le mécanisme. Sans modification des textes, il est peu probable que le conventionnement puisse fonctionner en ce qui concerne le parc existant.

Le conventionnement est un élément essentiel de la réforme de l'aide au logement. S'il n'est pas appliqué, tout est bloqué.

Le non-conventionnement entraîne en premier lieu une diminution du nombre des aides personnalisées au logement. Si des aménagements ne sont pas apportés à la réforme, le Gouvernement ne pourra pas distribuer les aides prévues au budget, ce qui aura des conséquences économiques et sociales graves. Le non-conventionnement conduira aussi à une forte baisse dans la consommation des crédits concernant la réhabilitation qui est un objectif de première importance.

*
*

1978 aura été l'année de la mise en place de la réforme de l'aide au logement. Comme nous le signalions l'an passé, l'expérimentation a été trop courte et il aurait sans doute été préférable d'appliquer avec moins de hâte cette réforme. Cela aurait permis de perfectionner les mécanismes avant la généralisation.

Cependant, d'ores et déjà, certains défauts apparaissent clairement. En particulier, *il est urgent de revoir les procédures de conventionnement* afin de les clarifier et de les alléger. Il faut aussi étudier un mécanisme de conventionnement automatique dans le cas des logements existants ayant bénéficié des anciennes aides à la pierre.

Les buts de la réforme de l'aide au logement sont unanimement reconnus comme bons. Mais l'application rapide de celle-ci a entraîné de graves défaillances dans les mécanismes d'application. Il faut que le Gouvernement intervienne pour corriger les défauts les plus importants car sinon on serait conduit à s'interroger sur la volonté réelle d'aider les Français à améliorer leurs conditions de logement.

III. — LA CRISE DU SECTEUR DU BATIMENT

Le secteur du bâtiment est d'une importance primordiale pour notre économie en général car il emploie près de 2 millions de personnes et réalise un chiffre d'affaires de l'ordre de 200 milliards de francs.

Comme le rappelait un rapport du Conseil national d'accession à la propriété présidé par M. Lucotte, la construction de logements représente « environ un tiers de l'investissement national, 10 % de la production intérieure et de l'emploi et 250 000 entreprises. Le vieil adage selon lequel « quand le bâtiment va, tout va » n'a rien perdu de sa réalité : la construction consomme 36,5 % de la production des matériaux de construction, 25 % de celle du secteur du bois, 18,5 % de celle du verre, 10 % de celle de la mécanique. On estime que la construction d'un logement crée un emploi dans le bâtiment et un emploi dans les autres secteurs ».

Or, depuis plusieurs années, le secteur traverse une crise grave. Comme le montre le tableau, 132 000 emplois ont été supprimés en quatre ans.

Nombre d'emplois dans les bâtiments et travaux publics.
Effectifs globaux bâtiment, génie civil et agricole.

	1973	1974	1973	1978	1977
Salariés	1 731 900 (+ 0,6 %)	1 720 800 (- 0,6 %)	1 638 900 (- 4,8 %)	1 620 400 (- 1,1 %)	1 577 200 (- 2,7 %)
Non-salariés	288 800	290 700	290 300	302 600	311 400
Total	2 020 700 (+ 0,6 %)	2 011 500 (- 0,5 %)	1 929 200 (- 4,1 %)	1 923 000 (- 0,3 %)	1 888 600 (- 1,8 %)

Sources : comptes de la nation 1978. — Le pourcentage de variation est exprimé par rapport à l'année précédente.

Cette évaluation est particulièrement grave pour notre économie en général car selon une analyse du Centre d'études sur l'emploi, chaque fois que deux emplois sont créés dans le secteur des bâtiments et travaux publics, un emploi est induit dans les secteurs en amont.

La crise touche plus particulièrement les moyennes entreprises : entre avril 1973 et avril 1977, le nombre des entreprises de 200 à 500 salariés est passé de 477 à 377.

L'analyse de l'évolution de la conjoncture récente montre que la réduction d'activité se poursuit. Les mesures prises par le Gouvernement ne semblent pas pouvoir permettre de remédier à cette crise.

A. — L'évolution récente du secteur du bâtiment.

L'activité du bâtiment en 1977 et 1978 reflète l'évolution structurelle de la demande depuis quelques années, en France comme dans les autres pays européens.

L'importance de la construction de logements neufs depuis vingt ans, le ralentissement de la croissance démographique et de l'urbanisation ont rendu un peu moins pressants les besoins en logements neufs. La crise économique a ralenti les investissements des entreprises privées. L'évolution en baisse des besoins pour plusieurs catégories de bâtiments (scolaires, administratifs, etc.) a stoppé la croissance des investissements des administrations.

Par contre, deux marchés intérieurs connaissent un développement : celui des investissements des entreprises nationales, mais leur montant reste faible pour le bâtiment, et celui de l'entretien-amélioration des logements, ce qui a permis aux entreprises de second œuvre de mieux résister à la crise.

Globalement, cette évolution de la demande a entraîné un recul de la production de bâtiment : pour la construction de logements, la diminution des mises en chantier se poursuit depuis quatre ans à un rythme annuel moyen de 4 %.

C'est la construction d'immeubles collectifs qui diminue, celle de maisons individuelles étant stable. Par secteurs de financement, la construction locative aidée connaît un tassement important ; les secteurs en accession à la propriété aidée connaissent peu de difficultés ; le secteur libre est affecté par la diminution des mises en chantier dans les grandes agglomérations.

La demande des administrations (Etat et collectivités locales) a diminué en 1977 et 1978.

Cette baisse d'activité en 1978 (— 9 % par rapport à 1977) a entraîné une chute des effectifs de 6 %. Par contre, la hausse des prix s'est ralentie : l'indice du coût de la construction a augmenté de 9,3 % en 1977 et devrait augmenter moins encore en 1978.

Il n'est pas encore possible d'établir des prévisions précises d'activité pour 1979 : tout au plus peut-on esquisser quelques perspectives.

Compte tenu de la poursuite de la baisse des demandes de permis de construire, on ne peut s'attendre à une amélioration dans la construction de logements neufs. Par contre, les aides de l'Etat à l'amélioration des logements existants devraient faire sentir leurs effets.

La demande des administrations pourrait connaître une légère progression, notamment en provenance des collectivités locales.

Enfin, l'hypothèse d'une croissance modérée des investissements productifs privés en bâtiment est la plus probable actuellement, les investissements des entreprises nationales continuant à fortement progresser (+ 7,5 %).

Globalement, la production du secteur du bâtiment en 1979 ne sera sans doute pas supérieure à celle de 1978.

B. — Les mesures prises pour soutenir l'activité des entreprises.

Les problèmes d'adaptation des entreprises sont très différents selon les segments de la demande pour lesquels elles travaillent. Ils varient aussi selon les régions, les régions les plus industrialisées (Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Côte d'Azur) étant plus particulièrement touchées par les modifications du marché des dernières années.

Le Gouvernement a arrêté des mesures en vue, dans l'immédiat, de soutenir l'activité des entreprises en tenant compte des disparités régionales et sectorielles et, à plus long terme, de favoriser leur adaptation aux données nouvelles de la demande nationale et internationale.

Le premier but a été de rechercher la meilleure allocation des financements en fonction des besoins auxquels peuvent répondre des investissements rapidement engagés. L'équivalent de 7 milliards de prêts non utilisés les années précédentes a été immédiatement réaffecté, dans le cadre de la programmation du second semestre de cette année, au profit de la construction aidée en accession à la propriété. Pour soutenir la demande de ce secteur, il a été décidé de ne pas procéder au relèvement de 1,2 point du taux du prêt aidé à l'accession qui aurait résulté, au 1^{er} juillet 1978, du jeu des mécanismes de financement primaire et de l'abaissement envisagé

initialement du niveau de la bonification de ces prêts ; ceci correspond à un effort budgétaire exceptionnel de près de 900 millions de francs pour le second semestre 1978.

L'amélioration du parc social H.L.M. constitue également un objectif privilégié de la politique du logement. L'exécution rapide du programme spécial décidé à la fin de 1977 par le Président de la République a montré l'intérêt de cette action. Il a été dégagé des crédits supplémentaires qui ont permis de réaliser immédiatement 150 millions de francs de travaux supplémentaires, pour des opérations prioritaires, avec un taux exceptionnel de subvention de 30 %.

Dans l'exécution du budget de 1978 au second semestre, comme dans celle du budget 1979, sera prise tout spécialement en considération la situation de l'industrie du bâtiment et des travaux publics sur le plan régional. Les crédits feront l'objet d'une programmation anticipée, pour permettre aux maîtres d'ouvrage de prendre leurs décisions d'investissement dans des délais nettement plus courts ; les crédits non utilisés seront rapidement réaffectés. On peut noter que si cette programmation anticipée est une bonne mesure car elle permet à tous les participants à l'acte de construction de prévoir leurs travaux, cela ne change rien au volume total des crédits qui seul détermine l'activité du secteur du bâtiment.

Enfin, diverses mesures seront prises pour améliorer les conditions d'exploitation des entreprises du secteur. Ces dispositions viseront notamment l'adaptation et la simplification des clauses de révision de prix, la réduction des délais de paiements anormaux pour les marchés publics, qui a déjà fait l'objet d'une solution satisfaisante pour les marchés de l'Etat et l'assainissement des conditions de concurrence.

C. — L'exportation.

1. — LES OBJECTIFS DU GOUVERNEMENT

Avec la réhabilitation, l'exportation est, pour le Gouvernement, le moyen pour le secteur du bâtiment de sortir de la crise actuelle.

Pour tenter d'atteindre ces objectifs de développement technique, d'industrialisation et d'exportation, des contrats de croissance seront conclus avec des entreprises ou des groupements d'entreprises ; en contrepartie des engagements pris par les industriels, les pouvoirs publics pourront mobiliser des aides, sous forme de crédits d'étude, de prêts du F.D.E.S., et de crédit d'intervention

affectés à ces opérations dans le cadre du budget de 1979 (chapitre nouveau 64-10). En outre, l'accès des entreprises à la procédure d'aide au développement sera facilité.

Parallèlement, un comité de financement, rassemblant les principaux organismes financiers publics et professionnels et les sociétés de développement régional, devra répondre aux besoins des entreprises moyennes performantes qui souhaitent renforcer leurs fonds propres.

En troisième lieu, un plan de développement à l'exploitation va être élaboré avec les professions et les administrations intéressées ; il déterminera les objectifs géographiques et sectoriels et les modalités des actions de promotion à engager à l'étranger.

La réalisation de ce programme sera facilitée par une amélioration de la garantie des opérations internationales effectuées par les entreprises, en particulier lorsqu'elles agissent par l'intermédiaire de filiales locales, ou dans le cadre de « joint-venture » ou de consortiums européens.

2. — LE BILAN DES EXPORTATIONS FRANÇAISES DU BATIMENT ET DE TRAVAUX PUBLICS

Depuis 1973, l'activité des entreprises de BTP sur les marchés extérieurs a connu une croissance très importante : leur chiffre d'affaires réalisé à l'étranger a quadruplé, pour atteindre environ 31 milliards de francs en 1977.

Cependant, en dépit des résultats brillants des dernières années, les exportations françaises de BTP présentent certaines faiblesses et l'implantation de nos entreprises à l'étranger demeure vulnérable.

Il faut noter, en matière d'exportation, la prépondérance du secteur Travaux publics, qui représente cinq sixièmes de l'ensemble des contrats signés à l'étranger. Les marchés extérieurs ne concourent que pour 2,5 % de l'activité des entreprises de bâtiment, alors qu'ils interviennent pour environ 30 % dans le chiffre d'affaires des entreprises de travaux publics.

En outre, la majeure partie de nos exportations est réalisée vers un petit nombre de pays (essentiellement membres de l'OPEP et quelques nations d'Afrique). Certains de ces pays, constatant les limites de leurs possibilités financières, revisent en baisse leurs prévisions d'investissement. Parallèlement, nos exportations en direction de certains marchés traditionnels ont cessé de progresser.

D'autre part, l'on s'aperçoit que certains pays ont fait progresser le montant de leurs activités BTP à l'exportation beaucoup plus rapidement que la France. Ainsi plusieurs pays en voie de développement ont-ils fait leur apparition sur le marché international où ils ont remporté de très importants succès ; c'est le cas de la Corée du Sud, de Taiwan, de l'Inde et du Pakistan.

L'exportation ne semble donc pas être le moyen qui permettra de soutenir l'industrie du bâtiment.

D'une part, son montant est faible : 8 millions de francs de travaux exportés contre 200 millions de travaux réalisés en France ; d'autre part, l'exportation dans ce domaine emploie peu de main-d'œuvre française ; le problème du chômage dans ce secteur ne sera pas résolu. Enfin, l'exportation est réservée aux grosses entreprises qui, seules, peuvent supporter les frais importants de démarche et les risques élevés dus aux aléas politiques.

D. — La politique sociale dans le secteur du BTP.

Sur la base des travaux du VII^e Plan, des orientations ont été définies afin de revaloriser les métiers de BTP (amélioration des conditions de sécurité et de travail, réduction de la durée du travail, progression des salaires et développement de la formation).

Cette politique a été engagée depuis l'accord professionnel du 14 avril 1976.

1. — AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE SÉCURITÉ ET DE TRAVAIL

La loi du 6 décembre 1976 relative au développement de la prévention des accidents du travail a énoncé un certain nombre de dispositions obligatoirement applicables sur les chantiers de construction importants.

Tous les décrets d'application de la loi ont été publiés en 1977 :

— le décret du 9 juin 1977 fixe les dispositions propres aux comités d'hygiène et de sécurité qui doivent permettre de mieux associer les travailleurs des chantiers à la prévention des risques professionnels ;

— le décret du 19 août 1977 précise les dispositions applicables en matière de plan d'hygiène et de sécurité, de collèges interentreprises d'hygiène et de sécurité ainsi que les conditions de réalisation des VRD sous la responsabilité du maître d'ouvrage.

Parallèlement l'OPPBTB a renforcé son action en matière de formation à la sécurité : une brochure sur les plans d'hygiène et de sécurité a été élaborée. Le nombre de stages mis en place par cet organisme a beaucoup augmenté.

En matière d'indemnisation du chômage dû aux intempéries, les dispositions existantes ont été améliorées par un décret du 17 mars 1978. D'une part, le délai de carence a été ramené de 2 heures à 1 heure ; d'autre part, le nombre d'heures indemnissables au cours d'une même journée a été porté de 8 à 9 heures avec un plafond de 45 heures par semaine.

Enfin, le Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, en liaison avec les autres administrations, a mis au point des statuts types pour les associations interentreprises qui doivent organiser l'accueil et l'hébergement des travailleurs sur les chantiers qualifiés de « Grands chantiers d'aménagement du territoire », notamment ceux de centrales nucléaires.

La réduction de la durée du travail devrait permettre notamment de réduire les inégalités intersectorielles.

D'après l'accord du 14 avril 1976, la durée hebdomadaire de travail est limitée à 45 heures en moyenne (calculée sur le semestre civil), la semaine de travail de cinq jours est généralisée, un repos compensateur indemnisé à 50 % est attribué pour tout travail effectué exceptionnellement un jour de repos.

La durée du travail dans le BTP était de 43,3 heures en janvier 1978 contre 44,1 heures en janvier 1977. Pour l'ensemble des industries de transformation, elle était en janvier 1978 de 41,7 heures. L'écart entre le BTP et les autres industries n'est donc plus que de 1 h 30 environ.

D'autre part, deux mesures permettent aux travailleurs du BTP de bénéficier d'une retraite avant soixante-cinq ans :

— l'accord de juin 1977 a étendu la possibilité d'une pré-retraite au taux de 70 % à partir de soixante ans aux travailleurs quittant volontairement leur emploi ;

— la loi du 30 décembre 1975, complétée par le décret du 22 juillet 1977, permet aux travailleurs manuels ayant cotisé pendant quarante et un ans au moins de prendre leur retraite à taux plein dès soixante ans.

2. — L'ÉVOLUTION DES SALAIRES

L'accord du 14 avril 1976 avait prévu une hausse de 20 % des salaires minimaux entre le 31 décembre 1975 et le 30 novembre 1976 et une remise en ordre des systèmes de rémunération, notamment l'institution d'un régime national d'indemnisation des petits déplacements.

3. — LA FORMATION

La profession a développé ses efforts pour embaucher des jeunes. Au 1^{er} novembre 1977, 91,9 % des jeunes formés et recensés par la profession comme ayant manifesté l'intention de travailler dans le bâtiment et les travaux publics avaient été placés, et parmi eux 96 % des apprentis.

On enregistre en 1977 une augmentation du nombre des apprentis due notamment aux mesures de la loi du 5 juillet 1977 : allègement des procédures d'agrément des maîtres d'apprentissage, extension des dépenses exonératoires de la taxe d'apprentissage, exonération de cotisations sociales pendant une durée maximum de deux ans, à condition que l'embauche ait lieu avant le 31 décembre 1977.

Enfin, depuis 1976 a été développée une action dans le domaine de l'amélioration de l'habitat. Dans ce but, deux études, financées en collaboration avec la profession ont été réalisées ; l'une sur la formation d'ouvriers polyvalents, l'autre sur la formation de techniciens appelés à intervenir dans des chantiers de réhabilitation de l'habitat ancien. Six stages expérimentaux ont été réalisés dans la région du Nord. Ils ont permis à des ouvriers déjà qualifiés de compléter leur formation sur des domaines spécifiques et d'acquérir une certaine polyvalence.

* *

Dans le rapport de synthèse des travaux des commissions et comités consultés pour la révision du VII^e Plan, la crise que traverse le secteur est clairement établie : « La situation s'est aggravée au point de devenir alarmante. Une démarche sociale bloquée, des efforts technologiques hypothéqués par la récession du marché et l'absence d'une politique volontariste, une modification structurelle marquée par la disparition accélérée de l'entreprise moyenne privant le secteur d'un tissu social et technologique irremplaçable en sont les signes évidents. »

Le Gouvernement souhaite que la profession s'oriente désormais vers la réhabilitation et l'exportation.

Nous avons vu que l'exportation ne permettrait pas au secteur du bâtiment de retrouver une activité normale. Quant à la réhabilitation, il n'est pas certain que cela apportera un volume d'affaires suffisant.

La réhabilitation est surtout un champ d'activité pour les petites sociétés de second œuvre. Il faudra un certain temps avant que les entreprises se reconvertissent dans ce secteur d'activité très particulier.

Nous assistons à un affaiblissement grave du secteur du bâtiment. Si les petites et les grosses entreprises réussissent pour l'instant à surmonter cette crise, les entreprises de taille moyenne connaissent de très graves difficultés.

Il est absolument nécessaire que le Gouvernement prenne des mesures efficaces afin d'éviter que le secteur du bâtiment ne s'affaiblisse pas encore. Ce secteur est primordial pour notre économie et sa disparition entraînerait de graves difficultés dans l'avenir, comme le montre l'exemple de certains pays étrangers. D'autre part, le bâtiment est souvent, dans beaucoup de régions françaises, une activité industrielle prépondérante.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan a examiné ce rapport lors de sa réunion du 15 novembre 1978.

Après l'exposé de M. Laucournet, Rapporteur pour avis, un débat s'est instauré au cours duquel M. Ceccaldi-Pavard a rappelé que de nombreuses villes ont encore des besoins de logement insatisfaits. Il a souhaité que l'on évite de découper les programmes de construction en de petites opérations car cela augmente les coûts et rallonge les délais. Il s'est inquiété du mauvais fonctionnement du conventionnement, ce qui risque d'empêcher l'amélioration de l'habitat ancien. Il a enfin regretté la disparition des entreprises moyennes de construction qui sont pourtant un élément essentiel du tissu industriel de beaucoup de nos régions.

M. Minetti a déploré qu'à la suite de mauvaises estimations, on continue de construire dans les villes nouvelles des logements qui resteront vides alors que dans d'autres localités, les besoins resteront pressants.

Au cours d'une réunion ultérieure, M. Laucournet, Rapporteur pour avis, a proposé à la commission d'adopter un amendement permettant aux logements construits avec les nouvelles aides de l'Etat de bénéficier d'une exonération de la taxe foncière.

L'article 1384 du Code général des impôts exonère de la taxe foncière sur les propriétés bâties, pendant les quinze années suivant celle de leur achèvement, les maisons individuelles ou collectives qui remplissent les conditions prévues à l'article L. 411-I du Code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire les constructions désignées sous le nom « d'habitations à loyer modéré ».

Pour être exonérées de la taxe foncière pendant quinze ans, les constructions nouvelles doivent bénéficier du concours financier de l'Etat au titre de la législation spéciale sur les HLM telle qu'elle résulte des articles 196 à 206 de l'ancien Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Ce régime d'aide à la construction va disparaître définitivement le 1^{er} janvier 1979 et sera remplacé par le système d'aide personnalisée à la construction de logements sociaux à usage locatif ou en accession à la propriété. L'exonération ne pourra donc plus s'appliquer à partir du 1^{er} janvier 1979.

Cet amendement, vise à maintenir cette exonération. Elle s'appliquera désormais, selon l'amendement, à toutes les constructions neuves financées par les aides prévues par la loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement.

Il nous semble particulièrement justifié de maintenir cette forme d'aide à la pierre pour les logements sociaux.

Cet amendement ne créera pas une nouvelle perte de recettes pour les finances locales. En effet, en application de la loi n° 56-780 du 4 août 1956 et du décret n° 57-393 du 23 mars 1957, l'Etat donne aux communes, par l'intermédiaire du budget du Ministère de l'Intérieur (chapitre 41-51, art. 50), une contrepartie de cette exonération de l'impôt foncier.

Cette allocation est versée automatiquement quand les exonérations entraînent une perte supérieure à 10 % du produit fiscal de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Elle est égale à la perte enregistrée moins 10 % de la recette procurée par la taxe.

D'autre part, cette généralisation de l'exonération est conforme à l'esprit de la loi sur l'aide au logement qui ne voulait plus différencier les constructeurs. La nouvelle charge pour l'Etat sera faible puisque, en moyenne, dans l'ancien système de financement, 230 000 logements par an bénéficiaient de cette exonération. Le projet de budget prévoit qu'il n'y aura que 240 000 logements qui seront financés par le nouveau système. Il n'est d'ailleurs absolument pas certain que ce chiffre pourra être atteint. De toute façon, l'amendement n'augmente le nombre de logements bénéficiant de l'exonération qu'au maximum de 5 %.

Cet amendement vise donc à perpétuer une exonération justifiée qui deviendrait caduque à cause d'un changement de texte législatif. Il permettra à l'Etat de contribuer au financement de logements sociaux.

A l'unanimité, la commission a adopté cet amendement.

Suivant les conclusions de son rapporteur, votre **Commission des Affaires économiques et du Plan** soumet à l'appréciation du Sénat les crédits du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie relatifs au logement.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Après l'article 78 bis du projet de loi de finances pour 1979, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

• Article 78 ter :

• Après l'article 1384 du Code général des impôts, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

• I. — Les logements affectés à l'habitation principale et dont la construction a été principalement financée par des prêts locatifs aidés ou des prêts aidés pour l'accession à la propriété prévus par les décrets n° 77-934 et 77-944 du 27 juillet 1977 sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant une durée de quinze ans à compter de l'année suivant celle de leur achèvement.

• L'exonération cesse de plein droit si le logement ne répond plus, par suite des travaux postérieurs à la construction, aux caractéristiques techniques exigées pour l'attribution des prêts aidés par l'Etat.

• II. — L'exonération de quinze ans prévue à l'article 1384 ne demeure applicable qu'aux logements ayant bénéficié du concours financier de l'Etat au titre de l'ancienne législation spéciale sur les habitations à loyer modéré. »