

N° 60

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1982, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME XIV

LOGEMENT

Par M. Robert LAUCOURNET

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, *président* ; Marcel Lucotte, Auguste Chupin, Bernard Legrand, Pierre Noé, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, André Barroux, Raymond Dumont, *secrétaires* ; Octave Bajeux, Bernard Barbier, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amédee Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, William Chervy, Jean Colin, Henri Collard, Roland Courteau, Pierre Croze, Marcel Daunay, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), René Jager, Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Robert Laucournet, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Marcel Mathy, Daniel Millaud, Louis Minetti, Jacques Mossion, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmantier, Pierre Perrin, Jean Peyrafitte, Marc Plantegenest, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Puech, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, Andre Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Raymond Splingard, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwicker.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 450 et annexes, 470 (annexe 43), 471 (tome XI), 475 (tome X) et in-8°, 57.
Sénat : 57 et 58 (annexe 35) (1981-1982).

Loi de Finances - Construction d'habitations - Logement.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	4
I.- LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS	9
A. Les besoins et les résultats passés	9
B. Le financement du logement et les nouvelles orientations	12
1. Les grandes masses financières	12
2. Les prêts locatifs aidés (P.L.A.)	13
3. Les prêts en accession à la propriété (P.A.P.)	14
4. Les autres moyens de financement	17
C. Les perspectives	21
II.- LE PARC EXISTANT ET SON AMELIORATION	23
A. Le parc existant et les H.L.M.	23
B. Le conventionnement	25
C. Les aides à l'amélioration de l'habitat	26
1. Les PALULOS et les O.P.A.H.	26
2. L'aide aux propriétaires occupants	27
D. Les économies d'énergie	29
III.- L'INDUSTRIE DU BATIMENT	32
A. Le marché intérieur	32
1. Le logement	32
2. Les autres bâtiments	33
3. Les perspectives pour 1982	34

B. Les exportations et la balance commerciale	34
C. Les prix et l'emploi	36
D. Les nouvelles orientations du Gouvernement	36
IV.- LES AIDES A LA PERSONNE	39
A. L'aide personnalisée au logement et les allocations logement	39
B. L'information et la protection des usagers	41
1. L'information des usagers	41
2. L'évolution des loyers et des charges	42
EXAMEN EN COMMISSION	44

MESDAMES, MESSIEURS,

« Les besoins en matière d'habitat sont encore très importants... il est nécessaire de maintenir une forte aide à la pierre... la réduction du programme de logement aidés aura de graves conséquences... l'amélioration du parc existant est indispensable... le secteur du bâtiment est primordial pour notre économie... il faut confirmer le rôle et la mission des organismes d'H.L.M.... la hausse du coût du logement a de graves conséquences sociales... il est urgent de revoir les procédures du conventionnement... la réforme de la fiscalité immobilière doit être globale... il faut que le projet de loi relatif aux rapports entre propriétaires et locataires soit examiné par le Parlement le plus rapidement possible... »

Telles sont quelques unes des observations de votre rapporteur lors de l'examen des précédents budgets (1) et qui malheureusement n'ont pas été, à l'époque, suivies d'effets.

La commission chargée « d'établir le bilan de la situation de la France » et qui est présidée par M. François Bloch-Laine a repris ces critiques et mis en lumière les forces et les faiblesses de la politique du cadre de vie suivie ces dernières années :

« En matière d'habitat, des progrès notables ont été accomplis, dans l'ordre qualitatif comme dans l'ordre quantitatif, durant les dernières années, sur la lancée du grand effort antérieur, mais à un rythme ralenti et grâce à des corrections opportunes de la législation et de la réglementation, sans lesquelles l'évolution de la conjoncture aurait eu des effets plus défavorables encore. La production de logements s'est mieux adaptée à la diversité de la demande solvable. Des ressources d'origine plus variée y ont concouru. Les usagers les plus démunis ont été spécialement aidés.

(1) Cf. rapports Sénat n°s 100 Tome XIV (1980-1981), 52 Tome XII (1979-1980), 76 Tome XIII (1978-1979).

Les imperfections, non moins sensibles, que l'on constate, indépendamment de celles qui résultent de l'inflation et du ralentissement de l'activité, sont dues au fait que l'on n'est pas toujours allé jusqu'au bout des réformes décidées, plus qu'elles ne sont dues aux conséquences logiques des positions prises. Ainsi, en a-t-il été du recours plus large au marché, quant au financement et à la maîtrise d'ouvrage, ainsi que du souci plus marqué de l'amélioration du patrimoine bâti existant et d'un rééquilibrage des « taux d'efforts » au bénéfice des locataires et des accédants à la propriété les moins favorisés...

Le maintien d'exonérations fiscales qui avaient cessé d'être justifiées et l'abandon de la péréquation des loyers dans le parc de logements existants ont rendu imparfaite la justice distributive que l'on visait.

On a incité à l'endettement, plus qu'à l'épargne, les candidats à l'accession à la propriété.

On n'a pas assez simplifié les circuits de financement et on n'a pas développé un véritable marché hypothécaire.

On a mal maîtrisé, malgré la volonté déclarée, les facteurs déterminants des coûts fonciers, d'une part, des prix du bâtiment d'autre part.

On n'a pas donné aux maîtres d'ouvrage « publics » (au premier rang desquels, les offices d'H.L.M.) les moyens de s'adapter aux conditions nouvelles et de jouer pleinement leur rôle de pilotes dans le secteur, devenu moins prioritaire, du logement social.

Si, dans certaines agglomérations, le sort des catégories les plus modestes de la population s'est amélioré quant à la localisation de l'habitat, dans la plupart des autres (et, particulièrement dans la région parisienne), ces catégories ont été de plus en plus rejetées loin des centres urbains et la ségrégation sociale s'est, de ce fait, accrue.

Enfin, on a mêlé assez maladroitement le dirigisme et le laisser-faire dans la pratique administrative quotidienne.

Quant aux équipements collectifs qui structurent les zones d'habitation et d'activité productive, ils ont souffert de la réduction des budgets d'investissement public et de la rigidité de leur conception normalisée à l'extrême. Il n'y a pas eu de solution de remplacement aux grandes politiques menées dans les années 1960, en vue de répondre, à la fois, aux attentes de la population et aux contraintes résultant de l'accroissement des charges d'équipement et de fonctionnement des collectivités locales.

Il reste de nombreuses et importantes améliorations à apporter au cadre de vie dans beaucoup d'agglomérations : équipements en garderies d'enfants, en espaces verts, en centres sociaux... De grands efforts s'imposent encore pour rendre la vie urbaine moins cruelle pour les personnes faibles (handicapés, personnes âgées...) et les chargés de famille. »

Lorsqu'il siégeait au Sénat, M. Quilliot, Ministre de l'Urbanisme et du Logement défendait toujours de façon ardente et talentueuse la nécessité d'une vigoureuse politique du logement tournée vers la satisfaction prioritaire des besoins des couches sociales les plus défavorisées.

Le budget qu'il nous présente aujourd'hui est la première étape de la mise en place d'une politique correspondant à ces objectifs. Il permet également de remédier aux principales difficultés que connaît le monde du logement et d'utiliser de manière la plus efficace possible l'importante masse financière qui est en jeu.

Il faut se rappeler que les crédits du Ministère de l'Urbanisme et du Logement ne représentent qu'une partie des aides accordées au logement. Ainsi, en 1981, le total des dépenses budgétaires (crédits de paiement) en faveur du logement de tous les ministères était égal à 25,9 milliards de francs, soit environ 3,2 % du budget général de l'Etat. Les dépenses extra budgétaires s'élevaient à 17,4 milliards de francs (contribution des régimes sociaux et du B.A.P.S.A. au financement de l'allocation logement familiale et de l'aide personnalisée au logement : 10,8 milliards de francs ; versement des employeurs au titre du 0,9 % : 5,7 milliards de francs ; subventions de l'A.N.A.H. : 0,9 milliards de francs).

Les pertes fiscales dues aux déductions et aux exonérations étaient de 16,6 milliards de francs (minoration des droits d'enregistrement : 10,8 milliards de francs ; réduction du revenu imposable des accédants à la propriété : 5,2 milliards de francs ; exonération des intérêts des comptes et plans d'épargne logement : 0,6 milliard de francs).

Le coût global pour l'Etat de la politique d'aide au logement a donc été en 1981 de 60 milliards de francs.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, les autorisations de programme du Ministère de l'Urbanisme et du Logement atteindront en 1982 22,5 milliards de francs, soit une progression de 34 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1981. Les crédits de paiement s'élèveront à 13 milliards de francs (+ 43 %) et les dépenses ordinaires se monteront à 8,8 milliards de francs (+ 51 %).

Ces fortes majorations des dotations budgétaires vont permettre :

- de relancer la construction de logements, grâce à 170 000 logements en accession (P.A.P.) et de 75 000 logements locatifs (P.L.A.),
- d'intensifier l'amélioration du parc existant (100 000 primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale seront distribuées),
- de soutenir l'industrie du bâtiment (plus de 400 000 logements neufs devraient être construits),
- de revaloriser les aides à la personne qui concerneront 1 246 000 foyers.

COMPARAISON DES DOTATIONS DE 1981 ET 1982 PAR GROUPES DE PROGRAMME
(en millions de francs)

Actions	Dépenses ordinaires				Autorisations de programme				Crédits de paiement			
	1981 LFI (1)	1981 + LFR (2)	1982 (3)	Evolution en % (3)/(1) [(3)/(2)]	1981 LFI (1)	1981 + LFR (2)	1982 (3)	Evolution en % (3)/(1) [(3)/(2)]	1981 LFI (1)	1981 + LFR (2)	1982 (3)	Evolution en % (3)/(1) [(3)/(2)]
Action et animation de politique de la construction	8 861	8 861	14 001,6	+ 58,01	6 166	6 166	6 910	+ 12,07	7 904	7 904	5 810	- 26,49
Amélioration de la qualité de la construction					50 675	50 675	66 700	+ 31,62	38 961	38 961	57 040	+ 46,4
Action sur le parc de logement existant	50	50	50	-	1 060 867	1 310 867	1 811 100	+ 70,72 [+ 38,16]	893 455	955 955	1 812 420	+ 102,86 [+ 89,50]
Construction de logements	50	50	50	-	15 656 340	18 503 040	20 609 500	+ 31,82 [+ 11,54]	8 126 180	8 185 176	11 144 568	+ 37,14 [+ 35,16]
Aides à la personnalité en matière de logement	5 810 000	6 165 000	8 790 000	+ 51,29 [+ 42,58]								
TOTAUX	5 818 961	6 173 961	8 804 101,6	+ 51,3 [+ 42,6]	16 774 048	19 870 748	22 494 210	+ 34,10 [+ 13,2]	9 066 500	9 187 996	13 019 838	+ 43,60 [+ 41,70]

- (1) L.F.I. : Loi de finances initiale pour 1981.
(2) L.F.R. : Loi de finances rectificative pour 1981.

I.- LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

Comme nous l'avons à maintes reprises rappelé, les besoins en matière d'habitat demeurent importants alors que les résultats des années passées indiquent une diminution du nombre de logements construits. Il faut donc améliorer les différents mécanismes de financement de la construction.

A. LES BESOINS ET LES RESULTATS PASSES

La Commission de l'Habitat et du Cadre de Vie a procédé en liaison avec l'I.N.S.E.E. à une estimation des besoins en logements neufs au cours de la période 1981-1985. La croissance démographique et le « desserrement » des ménages (17 % d'entre eux vivaient dans des logements surpeuplés) nécessiteront 235 000 logements par an ; les besoins dus à la désaffectation de logements anciens s'élèveront à 150 000 ; 50 000 résidences secondaires seront construites par an. Il faut donc que chaque année environ 450 000 logements soient construits.

Le Ministère de l'Urbanisme et du Logement a mis au point un modèle d'estimation de la structure des besoins par secteur de financement et type d'habitat. Ce modèle a été appliqué à un échantillon de zones représentatives des unités urbaines. Cette étude basée sur la solvabilité des différentes couches de la population fournit une estimation au niveau national de la structure des besoins qui apparaît au tableau suivant :

Année moyenne 1981-1985 – Besoins en logements (France entière)

Secteur de financement	Locatif aidé (1)	Accession aidée (2)	Non aidé (3)	Total
Type d'immeuble				
Individuel	22 000	172 000	79 000	273 000 (60 %)
Collectif	56 000	44 000	80 000	180 000 (40 %)
TOTAL	78 000 (17 %)	216 000 (48 %)	159 000 (35 %)	453 000 (100 %)

(1) Financement P.L.A. (2) Financement P.A.P. ou financement P.C. avec octroi de l'A.P.L. (3) Location et accession

L'étude montre tout d'abord que le nombre de maisons individuelles devrait se stabiliser au niveau atteint au cours des quatre dernières années.

Il apparaît, par ailleurs, que la demande de logements locatifs aidés reste importante : 80 000 logements P.L.A. (prêts locatifs aidés) au cours des prochaines années, alors que les mises en chantier de ce type de logement ont régulièrement décliné au cours des dernières années (78 000 en 1978, 60 000 en 1979, 59 000 en 1980).

L'accession aidée (prêts en accession à la propriété (P.A.P.) et prêts conventionnés avec une aide personnalisée au logement – A.P.L. –) devrait représenter 48 % des besoins soit 216 000 logements chaque année. Il s'agit là d'un niveau supérieur à celui atteint en 1980 (137 000 P.A.P. et 50 000 P.C. avec A.P.L.).

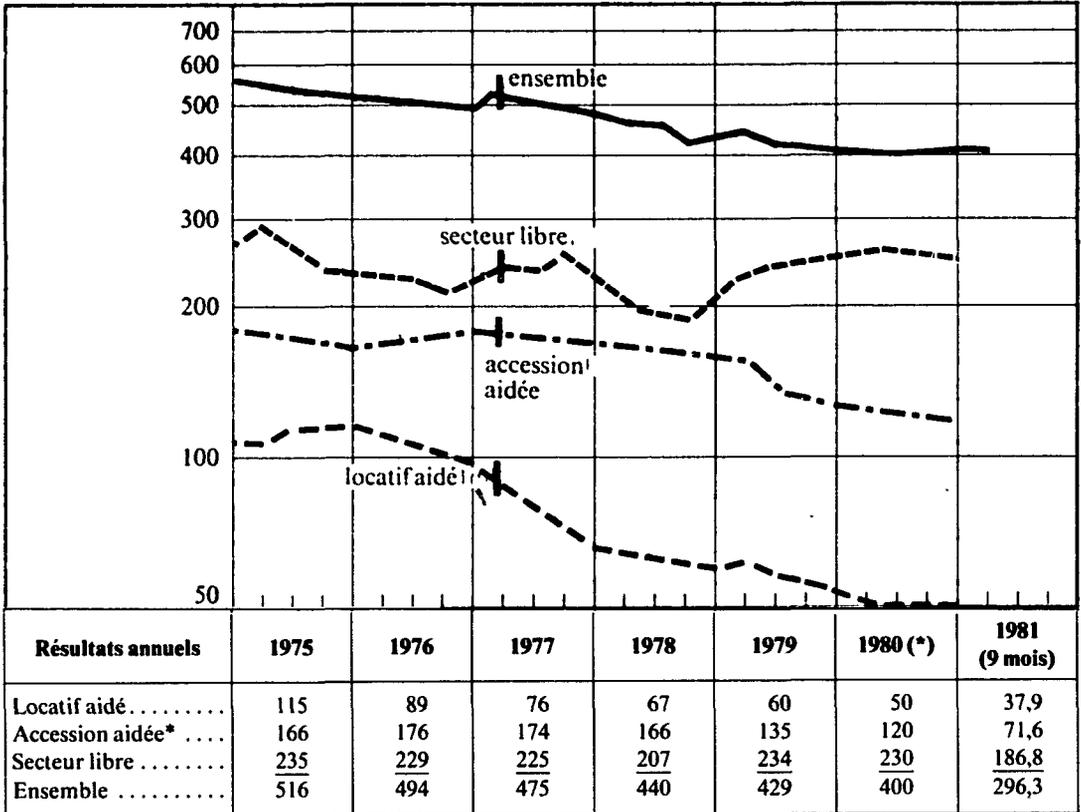
Globalement, la part des logements aidés par l'Etat dans la construction neuve devrait donc, d'après ces estimations, s'établir à près de 300 000 logements chaque année.

Ces dernières années, le rythme de la construction n'a cessé de décroître, comme l'indique le tableau ci-après :

LOGEMENTS COMMENCÉS PAR SECTEURS DE FINANCEMENT

milliers de logements par an

Données trimestrielles mises en année mobile



* Estimation

Source : SIROCO

On s'aperçoit que c'est le secteur locatif aidé qui a connu la décroissance la plus importante ; la part du secteur libre n'a cessé de s'accroître : *l'Etat a perdu peu à peu la maîtrise directe du logement en laissant jouer au marché un rôle de plus en plus important.*

B. LE FINANCEMENT DU LOGEMENT ET LES NOUVELLES ORIENTATIONS

1. Les grandes masses financières

La part des encours des crédits à l'habitat (783 milliards de francs au 31 mars 1981) demeure très importante dans l'ensemble des crédits à l'économie (2 162 milliards de francs au 31 mars 1981) : elle représentait 36,2 % à la fin du premier trimestre de 1981.

Le tableau ci-après présente les crédits nouveaux au logement suivant l'établissement prêteur d'une part et suivant le type de prêt d'autre part.

Crédits nouveaux au logement (en milliards de francs)

Sources de financement 1980	Total 1980	Secteur aidé		Secteur libre	
		Accession	Locatif	P.C.	Autres
Institutions monétaires	71,04	10,63	-	16,65	43,76
Etablissements financiers	9,21	0,31	0,13	2,74	6,03
C.P.H.L.M.	19,10	4,89	14,21	-	-
CFF et Comptoir des Entrepreneurs	20,70	15,97	0,48	0,74	3,51
C. D. C. et Caisses d'épargne ...	26,36	6,49	0,54	5,11	14,17
Assurances	0,81	-	-	-	0,81
Administrations publiques	1,84	0,26	0,33	-	1,25
Entreprises (1 %)	7,18	2,02	2,57	0,85	1,74
TOTAUX	156,19	40,57	18,26	26,09	71,27

Les crédits au logement ont augmenté de 7,4 % en un an mais de façon inégale selon les secteurs (+ 11,3 % en libre ; + 10,1 % en locatif ; - 2,4 % en accession).

**Evolution de 1974 à 1980 de la part respective du secteur aidé
et du secteur libre (%) de l'ensemble des crédits**

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Secteur libre	53,9	51,0	53,7	51,4	54,2	60,2	62,3
Secteur aidé.	46,1	49,0	46,3	48,6	45,8	39,8	37,7

On observe une diminution sensible de la part du secteur aidé à partir de 1978 qui correspond à l'application progressive de la réforme des aides au logement de 1977 : une certaine substitution s'instaure entre aide à la pierre et aide à la personne. En 1973, les aides à la pierre représentaient 96,5 % du total des aides directes au logement ; ce chiffre n'était plus que de 88,2 % en 1977 et 73,4 % en 1981.

2. Les prêts locatifs aidés (P.L.A.)

75 000 prêts locatifs seront distribués en 1982, ce qui correspond à un accroissement réel de 23 % ; 59 250 sont destinés à des logements individuels et 15 750 à des logements collectifs.

En effet, le programme affiché dans le budget initial pour 1981 annonçait 77 000 P.L.A. ; cependant comme le coût unitaire budgétaire était largement sous-évalué, il ne sera possible de réaliser que 61 000 opérations.

Pour 1982, les prêts budgétaires sur les circuits C.P.H.L.M. et C.F.F. sont d'un montant unitaire de 307 110 francs et 193 712 francs, soit une augmentation de 42 et 48 % par rapport à 1981.

Cela permettra de rattraper le retard accumulé par le Gouvernement précédent qui était d'environ 25 % et d'absorber l'évolution des prix de la construction. Il faut souhaiter que les prochains budgets augmenteront également ces prêts budgétaires afin de pouvoir améliorer la qualité des constructions.

A l'avenir, il faudra également accorder une priorité plus importante au secteur locatif. Il n'était pas possible, cette année, de faire davantage pour l'habitat locatif neuf car le nombre de permis de construire ne justifie pas un effort supplémentaire dans ce secteur. Ce n'est que progressivement que le Gouvernement pourra réorienter l'offre de logement.

En 1982, 80 millions de francs d'autorisations de programme sont prévus en faveur des subventions foncières pour l'implantation de logements sociaux ; cela représente le même montant qu'en 1981. Si les demandes se révèlent importantes, il sera possible de puiser dans les reports importants accumulés au cours des années passées.

Pour faciliter l'implantation de logements sociaux dans les quartiers existants, un récent décret prévoit de porter le taux de la subvention de 50 à 70 % du coût de la surcharge pour les opérations financées avant le 31 octobre 1982 et de réduire corrélativement l'effort des collectivités locales de 20 à 10 %. On peut noter qu'en 1980, 88,3 % des prêts locatifs aidés sont accordés au mouvement H.L.M. (dont 55,3 % pour les sociétés anonymes d'H.L.M. et 29,2 % pour les offices publics) et 8,3 % aux sociétés d'économie mixte.

Les taux d'intérêt des P.L.A. sont restés les mêmes depuis 1978 : 5,50 % pendant 6 ans, 6 % pendant 4 ans, 7,50 % pendant 7 ans et 9,85 % pendant 17 ans. Les organismes d'H.L.M. et les sociétés d'économie mixte bénéficient d'un différé d'amortissement de deux ans et d'une remise d'intérêt de 2 ans et 3 mois ; pour eux, le taux actuariel théorique du P.L.A. est donc de 6,18 %. Les autres bénéficiaires ont droit à un différé d'amortissement de deux ans, ce qui fait que le taux actuariel théorique du P.L.A. est de 6,88 %.

Le récent relèvement du taux de rémunération des dépôts en Caisse d'Epargne (livret A) risque d'avoir de graves conséquences pour les P.L.A., dont le financement est fondé sur cette ressource. Théoriquement, l'augmentation de un point du coût des ressources entraîne une majoration de 1,7 point du taux du P.L.A. ; si l'aide de l'Etat reste constante, les loyers devront être majorés de 15 à 18 %, ce qui serait difficilement supporté par les futurs locataires.

Il est nécessaire que le Ministre précise le plus rapidement possible la manière dont il entend *réduire, ou même annuler comme lors des précédentes hausses de la rémunération des livrets A, les conséquences du renchérissement des ressources affectées au financement des P.L.A.*

3. Les prêts en accession à la propriété (P.A.P.)

Afin de maintenir l'activité du secteur du bâtiment, une priorité est accordée l'année prochaine à l'accession à la propriété, car dans ce secteur, la demande est vive et les travaux peuvent démarrer rapidement.

170 000 P.A.P. seront distribués en 1982 alors que la loi de finances initiale pour 1981 ne permettait en réalité que d'en accorder 134 000. Le prêt budgétaire moyen prévu est de 270 000 francs, ce qui représente un accroissement de 17 % par rapport à 1981. Il est prévu d'accorder 153 500 prêts à des logements individuels et 16 500 à des habitations collectives.

Depuis le 1er juillet 1981 et jusqu'au 31 décembre 1981, le taux des P.A.P. est de 10,80 % pendant 6 ans et de 13,70 % pendant les années suivantes, soit un taux actuariel de 12 % environ.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, les P.A.P. ont eu, au cours des années passées, une vocation sociale : 3/4 des prêts étaient accordés à des accédants à revenus modestes bénéficiaires de prêts à quotité majorée.

Nombre de prêts en %

Secteurs de financement (1)	Diffus		Groupé		Total	
	1979	1980	1979	1980	1979	1980
Tranche de revenus annuels imposables :						
moins de 20 000	23,5	16,34	14,3	8,99	22,0	14,12
20 à 30 000	27,3	27,34	25,6	21,04	27,0	25,43
30 à 40 000	25,2	26,57	27,8	24,81	25,6	26,04
40 à 50 000	14,8	19,50	19,3	22,61	15,6	20,43
50 à 60 000	6,4	6,83	3,2	13,48	6,8	8,84
60 à 70 000	2,2	2,42	9,0	6,37	2,4	3,61
70 à 80 000	0,5	0,77	0,6	2,1	0,5	1,17
80 à 90 000	0,1	0,17	0,1	0,48	0,1	0,27
90 à 100 000	-	0,03	0,1	0,08	0,1	0,05
plus de 100 000	-	0,03	-	0,04	-	0,04
TOTAL.....	100	100	100	100	100	100

(1) Hors diffus H.L.M.-S.C.I.

Près des 3/4 des prêts P.A.P. sont octroyés à des ménages dont les revenus annuels imposables sont inférieurs à 40 000 francs. Cette constatation se vérifie au niveau des catégories socio-professionnelles : employés et ouvriers constituent en 1979 et 1980, respectivement, plus de 73 % et 75 % des bénéficiaires de P.A.P.

Il faut absolument éviter un nouveau relèvement du P.A.P. si l'on veut préserver son caractère social. 43 % des accédants ont un taux d'effort net (après A.P.L.), charges non comprises, supérieur à 30 %.

Le tableau suivant indique les circuits par lesquels ont été distribués les P.A.P. et les P.L.A.

	P.L.A.			P.A.P		
	1979	1980	1981 (1)	1979	1980	1981 (1)
H.L.M.	61 701	56 142	65 200	27 628	25 437	39 810
Caisses d'épargne.....	-	-	-	21 669	21 330	
Crédit Foncier	4 176	3 417	3 800	85 024	66 109	108 950
Crédit Agricole	-	-	-	45 153	36 136	22 720

(1) Prévisions

La répartition des P.A.P. entre le secteur groupé et le secteur diffus s'est faite de la façon suivante :

(% en montant des prêts)	1979		1980		1981	
	groupé	diffus	groupé	diffus	groupé	diffus
1er semestre	16 %	84 %	18 %	82 %	30 %	70 %
Année entière	29 %	71 %	32 %	68 %	36 % (1)	64 % (1)

(1) Prévision

La croissance rapide de la construction en secteur diffus était accompagnée d'une diminution corrélative du du secteur groupé : la part de celui-ci étant passée de 40 % il y a quelques années, à 25 % en 1978.

Afin de remédier à cette tendance et compte tenu du fait que le secteur groupé constitue un instrument de la politique d'urbanisme et de protection des paysages, des mesures ont été prises : amélioration des conditions du préfinancement (son montant en octobre 1979 est passé de 50 % à 65 % du prix de vente prévisionnel de l'opération pour les promoteurs publics, de 35 % à 50 % pour les promoteurs privés) et simplification des procédures de demande de financement (instruction simultanée, depuis octobre 1979 des dossiers de demande de permis de construire, de demande de décision favorable à l'octroi du prêt P.A.P. et de demande du contrat de prêt), préférence dans l'attribution des prêts P.A.P. en 1980 et 1981.

La part du secteur groupé est alors passée à 29 % en 1979, 32 % en 1980. Cette tendance semble de renforcer pour 1981.

Le mouvement ainsi traduit par les statistiques vers un habitat mieux maîtrisé correspond aux objectifs du Gouvernement.

4. Les autres moyens de financement

a) Les prêts conventionnés

Au 14-août 1981, sept établissements à statut spécial, 60 établissements bancaires et 7 établissements financiers sont habilités à accorder des prêts conventionnés après avoir signé une convention avec l'Etat représenté par le Crédit Foncier de France.

Ces prêts sont destinés à financer la construction neuve, l'acquisition-amélioration et l'amélioration seule (dans un programme d'intérêt général).

Les logements ainsi financés doivent être consacrés à l'habitation principale.

Le montant des prêts peut atteindre au maximum 80 % du prix du logement.

A leur création, les prêts conventionnés étaient totalement désencadrés. Pour freiner la progression de la masse monétaire, ils ont été encadrés à 20 % le 1er janvier 1979, puis à 30 % le 1er novembre 1979, à 40 % le 1er janvier 1980 et à 50 % au 1er avril 1980. Ce taux d'encadrement a été ramené à 40 % au 1er janvier 1981. Entre le mois d'avril 1978 et le mois de mai 1981, 387 125 prêts conventionnés ont été distribués. 46 % des titulaires de ces prêts ont bénéficié également d'une aide personnalisée au logement.

En l'état actuel des réflexions entreprises sur la définition d'une nouvelle politique du logement, il n'est pas envisagé de supprimer les prêts conventionnés. Leur nombre devrait au contraire être en sensible augmentation en 1982 (entre 130 000 et 140 000) pour assurer un niveau de mises en chantier se situant au-delà de 400 000. La nationalisation du crédit devrait permettre de donner des orientations précises en ce sens aux banques.

Le Gouvernement réfléchit aux modalités à mettre en oeuvre pour assurer une meilleure maîtrise publique sur la distribution de ces prêts, à la fois sur leur nombre et sur leurs conditions d'attribution, afin d'accroître aussi la sélectivité de ces financements.

b) L'aide à la constitution de l'apport personnel

Un effort particulier en matière d'aide à la constitution de l'apport personnel a été effectué dans le cadre de la participation des employeurs à l'effort de construction.

La convention Etat-Unil du 14 décembre 1977 avait prévu en ce sens que, pour chaque prêt accordé dans le cadre de l'A.C.A.P. (Aide à la Constitution de l'Apport personnel), c'est-à-dire un prêt majoré par rapport au barème classique, une part forfaitaire de ces prêts (à concurrence de 4 000 francs par prêt) pouvait être financée par un prélèvement sur les fonds 0,2 %.

Ces prêts ont bénéficié en 1979 à 8 558 personnes pour un montant global de 151 millions de francs. En 1980, le nombre des bénéficiaires a été de 12 295 pour un montant global de 232 millions de francs. Pour ces deux années, le montant moyen du prêt ressort à 17 644 francs en 1979 et à 19 497 francs en 1980.

L'insuffisance de ce montant moyen et les difficultés accrues rencontrées par les accédants pour parfaire leur plan de financement ont entraîné, fin 1980, une modification du système de prélèvement sur le 0,2 %.

Les résultats partiels connus de cette réforme pour les 6 premiers mois de 1981 montrent que le but recherché a été atteint, puisque, si le nombre des bénéficiaires n'est qu'en faible augmentation (7 335 personnes), le montant moyen du prêt A.C.A.P. a fortement augmenté (26 175 francs pour un montant global de 192 millions de francs).

c) L'épargne logement

Intermédiaire entre les prêts libres du marché et les prêts sociaux aidés par l'Etat, le prêt d'épargne logement non soumis à conditions de revenus, a permis de financer dans des conditions favorables aussi bien la construction neuve que l'acquisition d'ancien avec ou sans travaux, l'accession à la propriété comme l'investissement locatif.

Depuis l'origine, l'utilisation des prêts principaux s'est faite pour 49 % en faveur de l'achat de logements neufs, pour 35 % en faveur de l'achat de logements anciens, pour 16 % en faveur des travaux de réparation et d'amélioration.

Progressivement, les financements spécifiques d'épargne logement, prêts principaux et prêts complémentaires, représentent une part non négligeable des crédits nouveaux au logement distribués chaque année ; ils ont atteint presque 25 % en 1979 mais régressent à 17 % en 1980.

Au 31 décembre 1979, il existait 2 340 000 comptes d'épargne logement (C.E.L.) pour un montant de 42,5 milliards de francs et 4 550 000 plans d'épargne logement (P.E.L.) pour un montant de 117,7 milliards de francs.

Les excédents nets de collecte sont passés de 30 milliards de francs en 1979 à 11 milliards de francs en 1980 tandis que la demande de prêts principaux continuait à croître fortement et ne permettait pas de dégager les habituels excédents d'épargne utilisés de façon plus rémunératrice.

La situation critique de l'année 1980 est le résultat de la combinaison de plusieurs facteurs :

- L'arrivée à échéance des générations de plans plus nombreuses des années 1975 et 1976 rémunérées à 9 % prime incluse, a provoqué des retraits massifs assortis d'une demande de prêts élevés.

- La place de l'épargne logement dans la hiérarchie des placements d'épargne s'est sensiblement détériorée, le livret A porté à 7,5 % concurrençant fortement les C.E.L. et les obligations à 14 % les P.E.L.

- Le renforcement des conditions d'encadrement du crédit a fait disparaître la liaison quasi automatique entre l'obtention d'un prêt principal d'épargne logement et celle d'un prêt complémentaire à taux privilégié et quotité forte, diminuant pour les éventuels investisseurs immobiliers la fiabilité de l'épargne logement en tant que mode de financement.

L'affaiblissement de l'attractivité de l'épargne logement en 1980 dans un contexte de hausse des rémunérations des autres placements financiers, a conduit l'administration à relever la rémunération des plans d'épargne logement (passage d'un taux actuariel de 7,75 % à un taux réel de 9 %). Cette hausse des taux d'intérêt s'est accompagnée d'un allongement de la durée du plan (de 4 à 5 ans) et d'une modification de la charge des intérêts versés respectivement par les établissements financiers (intérêts sur dépôts) et par l'Etat (prime).

Alors même que le taux d'intérêt des émissions d'obligations poursuivait son ascension, le nouveau P.E.L. a suscité une certaine réserve de la part des établissements financiers et de la presse spécialisée.

La collecte d'épargne logement représentait en 1978 22,8 % de l'épargne liquide et à court terme récoltée cette année là. En 1980, l'épargne logement n'en représentait plus que 7,6 % et l'année 1981 s'annonce médiocre.

d) L'encadrement du crédit

L'effet restrictif du dispositif destiné à limiter la progression des encours de crédits à l'économie en 1980, en dépit du faible accroissement des réserves supplémentaires constituées par les banques, a pesé fortement sur la distribution du crédit ainsi qu'en attestent la diminution des économies de crédit cumulées par le système bancaire et le niveau élevé atteint par le taux du désencadrement.

Les établissements financiers, à l'intérieur des limites qui leur étaient fixées, ont dû arbitrer entre les entreprises et les particuliers d'une part, les crédits encadrés et les crédits désencadrés, partiellement ou totalement, d'autre part. En 1980, 3/4 des crédits à l'exportation étaient exonérés, 40 % des crédits à l'investissement, 10 % des crédits de trésorerie et environ 2/3 des crédits à l'habitat.

Les indicateurs de mesure de l'encadrement mis au point par la Banque de France ont enregistré, pour ce qui concerne les particuliers (principaux acquéreurs de logements) une pression fortement accrue au 2e trimestre 1980, correspondant principalement à la chute brutale des accords de prêts complémentaires d'épargne logement, légèrement atténuée par la suite, puis à nouveau forte en fin d'année.

Au cours de l'année 1980, une sensible détérioration des accords de prêts au logement a pu être observée. Malgré le relèvement de 30 % à 40 % pour le 1er trimestre du pourcentage de réintégration de l'accroissement des encours de prêts conventionnés et de prêts complémentaires d'épargne logement, les autorisations de crédits à l'habitat au 1er trimestre 1980 se sont situées au même niveau que celles de la fin 1979. Par contre, à partir d'avril, un ralentissement très fort s'est produit avec le passage de 40 à 50 % du coefficient de réintégration des prêts conventionnés, et l'encadrement total des prêts complémentaires d'épargne logement. Dès le second trimestre 1980, les banques nationalisées se sont fortement retirées de la distribution des prêts conventionnés, passant d'un volume de 21 % des autorisations au début d'année à 5 % en fin d'année de même qu'au début 1981.

L'encadrement du crédit, mais aussi le relèvement sensible des taux d'intérêt ont fortement ralenti la distribution des prêts du secteur libre (crédits à moyen terme et crédits éligibles au marché hypothécaire essentiellement) au 2e semestre 1980. Le 1er semestre 1981 s'est déroulé également dans le prolongement de cette tendance, la détérioration de la solvabilité des ménages et la contraction de l'offre de crédits par des banques soumises à un resserrement du dispositif d'encadrement, entraînant un fléchissement continu de la progression des crédits nouveaux.

Cette baisse d'activité bancaire n'a pu être que partiellement compensée par les prêts accordés par les institutions financières non bancaires limitées non par des contraintes d'encadrement du crédit, mais par un volume d'épargne collectée assez médiocre ; la résultante des trois contraintes majeures : encadrement du crédit, hausse des taux d'intérêt, insuffisante collecte d'épargne affectée au logement, a été une progression des crédits nouveaux versés en 1980 de 6,1 %, nettement inférieure au taux d'inflation.

Les perspectives de crédit pour l'année 1981 subissent fortement la double contrainte du resserrement de l'encadrement du crédit et de la hausse des taux d'intérêt. Il faut s'attendre à une stagnation par rapport à 1980, en francs courants, des crédits nouveaux à l'habitat versés en 1981, malgré l'assouplissement apporté à l'encadrement des prêts conventionnés accordés à des bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement. Les utilisations de ces prêts correspondant à des autorisations postérieures au 4 mars 1981, pourront être exclues des crédits pour prêts conventionnés (encadrés à 40 % pour l'année 1981), dans la limite de 6,5 % des utilisations correspondantes en cours au 2 janvier 1981.

C. LES PERSPECTIVES

Le Ministre a annoncé que, dans les années à venir, le volume de la construction neuve devrait être de 450 000 unités par an. Compte tenu de l'inertie de ce secteur, il n'y aura qu'un peu plus de 400 000 logements construits l'année prochaine. Il faut se féliciter de l'arrêt de la décroissance de l'offre de logements et se réjouir de son augmentation future.

A l'avenir, on va également assister à une certaine remise en cause de la priorité accordée à l'accession à la propriété.

Lors de l'installation du Conseil national de l'Accession à la Propriété (C.N.A.P.), M. Giscard d'Estaing avait déclaré à Orléans, en 1977 : « une famille ayant un revenu mensuel de 3 000 F. pourra effectivement accéder à la propriété ». Cette politique a conduit de nombreuses familles à s'endetter au-delà de leurs possibilités réelles et au détriment d'éléments essentiels de leur mode de vie. L'augmentation sans cesse croissante des difficultés de remboursement prouve que, malgré les aides de l'Etat, il n'est pas souhaitable d'inciter tous les ménages à acquérir leur logement. Il faut donc leur offrir un logement locatif de qualité.

La nouvelle politique d'accession à la propriété pourrait s'inspirer des propositions contenues dans le rapport présenté par M. Robert Darnault au Conseil économique et social. Il s'agit, en premier lieu, de donner aux familles de réels moyens d'exercer un choix véritable entre le secteur locatif et l'accession en les informant largement et objectivement sur les caractéristiques juridiques et financières de l'un et de l'autre ; il faut, en particulier, éclairer les candidats à un logement sur les coûts globaux d'une habitation locative et d'un logement en propriété. En outre, on pourrait créer un aide à la première accession qui ne serait plus réservée aux seuls logements neufs mais serait destinée à tous ceux qui réalisent leur première accession à la propriété. Il faudrait également imaginer ou promouvoir, en dehors des formes de vente classiques trop rigides, des formules intermédiaires de location-accession, location-vente, location-attribution et location coopérative. Enfin, l'Etat pourrait créer un prêt unique aidé au logement, qui serait assorti de bonifications plus ou moins élevées selon la nature juridique de la construction (locatif ou accession).

Toutes ces propositions cherchent à *rendre plus souple la transition entre le statut de la location et celui de la propriété*. Cela faciliterait la gestion de l'ensemble du parc de logement et réduirait les obstacles à la mobilité résidentielle, tout en atténuant les différences sociales issues de la possession ou de la location de son logement.

Le Gouvernement tente de déterminer quels sont les moyens les plus efficaces pour financer le logement. Le système actuel est trop fondé sur un endettement excessif sans épargne préalable. Cela conduit les acquéreurs à souhaiter une forte croissance des taux d'inflation.

La nationalisation du crédit peut être l'occasion de mettre en place un système de financement du logement qui soit à la fois efficace économiquement et juste socialement. La distribution des prêts conventionnés en 1982 permettra de juger si cette réforme de structures aboutit à satisfaire cet objectif.

La décentralisation devrait également permettre aux élus locaux d'avoir une influence plus importante sur la politique de la construction menée dans leur circonscription. Le « Comité départemental de programmation » assurera une juste adéquation entre les besoins réels de la population et les crédits disponibles.

II.- LE PARC EXISTANT ET SON AMELIORATION

A. LE PARC EXISTANT ET LES H.L.M.

Il y avait, en 1978, 22 235 700 logements en France, dont 18 641 100 résidences principales, 1 843 500 résidences secondaires et 1 751 100 logements vacants. La surface moyenne est de 77 m² et il y a 3,7 pièces par logement. La proportion des propriétaires progresse et a atteint 46,7 % en 1978. En 1975, 47,7 % des logements disposaient de tout le confort (eau courante, installations sanitaires, W.C. intérieurs et chauffage central).

Le développement du parc H.L.M. a été rapide : 700 000 logements en 1963, 1 500 000 en 1969, 2 000 000 en 1974 et près de 2 500 000 en 1978 soit, pour la dernière date, 32,4 % de l'ensemble des logements loués vides. En 1981, il existait 1169 organismes d'H.L.M. Le parc H.L.M. est relativement récent : seulement 7 % des logements datent d'avant 1949. Les H.L.M. sont essentiellement des logements collectifs situés en zone urbaine (seulement 3 % de leurs logements sont situés dans des communes rurales).

Les allocations de logement, à caractère familial ou non, couvraient, en 1978, près de 20 % de la masse des loyers bruts des H.L.M., charges non comprises (9 % pour les autres logements) ; 36 % des locataires perçoivent une telle allocation.

Le tableau ci-après indique la répartition des locataires H.L.M. par tranche de revenu :

Revenu annuel du locataire en F/an en 1978	Répartition des locataires H.L.M.	Répartition de l'ensemble des ménages
0 à 15 000	5,3	9,8
15 000 à 25 000	8,3	11,6
25 000 à 35 000	15,0	13,0
35 000 à 45 000	17,2	13,8
45 000 à 60 000	24,1	17,1
60 000 à 80 000	14,5	16,6
80 000 à 110 000	8,3	10,6
110 000 et plus	2,3	7,5
Ensemble	100	100

On constate, par rapport à la distribution des revenus de l'ensemble des ménages en 1978, que les ménages à revenus moyens sont plus représentés en H.L.M. alors que les ménages à revenus faibles (moins de 25 000 F. par an en 1978), ou élevés (plus de 80 000 F.) sont sous-représentés en H.L.M., ce qui est pour la dernière catégorie la conséquence de l'existence de revenus plafonds à l'accès aux logements H.L.M.

On peut également situer les locataires H.L.M. par rapport à ces revenus plafonds :

Ressources	Inférieures à 60 % des plafonds	Entre 60 % et 80 % des plafonds	80-100 %	100-120 %	plus de 120 %	Ensemble
% de locataires	35,2	18,9	16,6	12,2	17,1	100

On constate que près de 30 % des locataires H.L.M. ont des ressources supérieures aux plafonds d'accès aux H.L.M. ; la raison principale en est le vieillissement sur place d'une fraction des locataires car la proportion de locataires dont les ressources sont supérieures aux plafonds est d'autant plus importante que l'aménagement est ancien : les ressources de ces locataires se sont accrues dans le temps plus rapidement que les plafonds.

La situation financière des H.L.M., et en particulier celle des offices, s'est rapidement détériorée au cours de ces dernières années. Le Ministre a demandé qu'une enquête précise soit entreprise sur ces difficultés afin de pouvoir déterminer quels sont les remèdes les plus efficaces à apporter. Le fonds de garantie des prêts H.L.M. ne pourra pas intervenir car ses disponibilités sont réduites ; seule une augmentation des cotisations sur les prêts permettrait d'augmenter ses moyens d'action et d'accorder des prêts à long terme et à taux réduit aux organismes en difficulté.

Il est nécessaire que les H.L.M. retrouvent rapidement une bonne situation financière, car une grande partie du patrimoine nécessite aujourd'hui des travaux plus ou moins importants. En effet, ce parc de logement a dû être, comme nous l'avons précisé, construit très rapidement afin de faire face à la pression démographique et à l'exode rural. Aujourd'hui, de nombreux logements doivent subir des modifications afin de correspondre aux nouvelles normes. Une grande partie de ces travaux n'avait pu être effectuée jusqu'à présent à cause des difficultés suscitées par le conventionnement.

B. LE CONVENTIONNEMENT

Au 31 mars 1981, il y avait 253 093 logements conventionnés (pour 9 524 conventions) qui se répartissaient de la façon suivante :

- Le conventionnement P.L.A., soit 132 655 logements dont 119 647 en construction neuve et 13 008 en acquisition-amélioration, représentant 52 % de l'ensemble des logements conventionnés.

- Le conventionnement des logements financés avec les anciennes aides et ne faisant pas l'objet de travaux, soit 34 462 logements, représente 13,5 % du total.

- Le conventionnement des logements améliorés à l'aide de la PALULOS, soit 77 290 logements, représente 31 % du total.

- Le conventionnement des logements améliorés à l'aide d'une subvention de l'A.N.A.H. en opérations programmées, soit 5 136 logements, représente 2 % du total.

- Le conventionnement des logements financés à l'aide de prêts conventionnés locatifs, soit 4 168 logements, représente 1,5 % du total.

Une enquête récente dans des logements appartenant à des bailleurs sociaux (H.L.M. et S.E.M.) a montré que le conventionnement des logements n'a pas entraîné une application généralisée du loyer maximum fixé dans les conventions (le loyer pratiqué est inférieur de 10 % au loyer maximum en P.L.A. neuf et de 40 % pour les logements améliorés avec la PALULOS) ; le nombre de bénéficiaires de l'A.P.L. représente les 2/3 des locataires et le montant moyen de l'A.P.L. représente 72 % du loyer moyen pratiqué.

Dans l'esprit des initiateurs de la réforme des aides au logement, le conventionnement devait être une procédure largement utilisée. L'énumération ci-dessus montre que tel n'a pas été le cas dans le parc existant. En effet, la reprise au profit du Fonds national de l'Habitation (F.N.H.) entraînait une majoration des loyers. Beaucoup de bailleurs ont donc refusé le conventionnement qui aurait fait peser des charges importantes sur les locataires qui ne bénéficiaient pas de l'aide au logement ; cette procédure risquait d'entraîner une ségrégation dans l'habitat. A de multiples reprises, votre rapporteur a dénoncé, dans le passé, les effets du conventionnement et a demandé des modifications.

Le Gouvernement a décidé de reconsidérer la politique de conventionnement issue de la loi du 3 janvier 1977. A cet effet, le Parlement sera saisi d'un projet de loi visant à réorienter la politique du logement dans un sens tenant mieux compte de la nécessité d'une solidarité élargie et de rapports contractuels plus décentralisés et équilibrés entre l'Etat, les collectivités locales, les organismes gestionnaires et les usagers.

Une large concertation des principaux intéressés devrait être organisée pour l'élaboration de ce texte. Seule la confrontation des expériences permettra d'établir un mécanisme similaire au conventionnement, qui est en soi un bon principe, mais dont les modalités actuelles d'application ont des conséquences néfastes.

En attendant, le Gouvernement a libéré le conventionnement des dispositions les plus contestables, notamment la reprise sur les loyers qui aboutissait à organiser une solidarité tronquée. Il a donné, en outre, les instructions nécessaires pour lever les diverses directives qui subordonnaient au conventionnement préalable, les prêts des Caisses d'Epargne, l'utilisation du 1 % des entreprises, ainsi que la procédure habitat et vie sociale.

C. LES AIDES A L'AMELIORATION DE L'HABITAT

Le nombre de logements à améliorer avec l'aide de l'Etat passera de 100 879 en 1981 à 142 042 en 1982, soit une progression de près de 41 %.

1. Les PALULOS et les O.P.A.H.

Les primes à l'amélioration de l'habitat à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) sont destinées aux organismes de H.L.M., aux collectivités locales, aux établissements publics, aux houillères de bassin et aux sociétés d'économie mixte, lorsqu'ils exécutent des travaux d'amélioration sur le parc de logements locatifs dont ils sont propriétaires ou gestionnaires. Un décret du 20 novembre 1979 a étendu le bénéfice de ces subventions à d'autres organismes.

Les immeubles concernés par ces travaux doivent avoir été achevés avant le 31 décembre 1967.

La subvention est actuellement égale à 20 % du coût prévisionnel des travaux, dans la limite d'une dépense subventionnable de 70 000 F. par logement. Dans le cas de travaux d'isolation thermique ou d'isolation acoustique, le taux est porté à 30 % du coût des travaux et 40 % en cas de travaux particulièrement rentables effectués sur des ensembles immobiliers gros consommateurs d'énergie.

Des emprunts complémentaires à la subvention peuvent être contractés par les organismes auprès de tout établissement prêteur, notamment auprès des Caisses d'Épargne (prêts de 15 ans au taux actuariel brut de 10,25 %). D'autres participations peuvent être trouvées, notamment auprès des organismes collecteurs du 1 % logement et des établissements publics régionaux.

Les logements doivent être conventionnés et les occupants toucheront l'A.P.L. Toutefois, depuis la décision ministérielle du 9 juin 1981, la contribution au F.N.H. a été suspendue.

Le budget de 1982 accroît fortement les dotations en faveur du PALULOS : par rapport à la loi de finances initiale, les autorisations de programme progressent de 137 % (1,135 milliard de francs en 1982) et les crédits de paiement de 373 % (1 milliard de francs).

Cette majoration permettra d'améliorer plus de 90 000 H.L.M. et même sans doute plus de 110 000 si l'on tient compte des reports probables tout en augmentant les coûts unitaires prévus. En 1981, il n'y aura qu'environ 56 000 H.L.M. qui auront bénéficié de ces prêts.

L'Union des H.L.M. avait souhaité que 200 000 logements soient réhabilités en 1982 afin que la totalité du parc soit rénové en 10 ans. Les contraintes budgétaires n'ont pas pu permettre de satisfaire entièrement cet objectif ambitieux. Les Caisses d'Épargne qui assurent le financement complémentaire des PALULOS, n'auraient d'ailleurs pas pu attribuer un nombre suffisant de prêts.

Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H.) ont pour objectif l'aménagement global des centres urbains, en se préoccupant particulièrement du sort des occupants et du patrimoine bâti. Le Fonds d'Aménagement urbain (F.A.U.) et l'Agence nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (A.N.A.H.) accordent des subventions.

En mai 1981, 257 conventions étaient en cours d'application ; 39 % concernaient des communes rurales.

Les crédits budgétaires pour 1982 destinés à ces actions sont en augmentation de 142 %.

2. L'aide aux propriétaires d'occupants

La prime à l'amélioration de l'habitat est versée aux propriétaires occupants quelle que soit l'implantation du patrimoine à réhabiliter, en vue de la réalisation de travaux de mise aux normes, de travaux d'amélioration du confort, de travaux d'adaptation des logements aux besoins des handicapés physiques et des travailleurs manuels appelés à travailler la nuit. Les logements à réhabiliter doivent avoir été achevés depuis vingt ans au moins.

La prime est égale à 20 % du montant des travaux dans la limite de 14 000 F., lorsqu'il s'agit d'une mise aux normes de confort. Elle peut être majorée et portée à 25 %, dans la limite de 17 500 F. pour les travaux exécutés dans les logements inclus dans des programmes d'intérêt général approuvés par le préfet ou dans des opérations programmées d'amélioration de l'habitant. La subvention peut atteindre 50 % dans la limite de 14 000 F. pour les travaux destinés aux handicapés physiques et aux travailleurs de nuit. S'il s'agit d'une simple adjonction d'éléments de confort (mise aux normes partielle) le montant de la P.A.H. est forfaitaire par type de travaux d'amélioration de confort, sans pouvoir excéder la limite de 14 000 F. ou 17 500 F. selon les cas.

En 1981, un texte a relevé le plafond de ressources pour permettre à un plus grand nombre de propriétaires de bénéficier de cette aide. Les ressources de ces propriétaires ne doivent pas dépasser les plafonds prévus pour les P.A.P. en cas de mises aux normes totales.

50 841 primes ont été distribuées en 1980 d'un montant moyen de 7 517 francs. Le coût moyen des travaux était de 45 905 francs. 26 220 primes ont été accordées au cours des 6 premiers mois de 1981, dont 59 % concernaient des communes rurales. La moitié des travaux entrepris concernent la simple mise aux normes des logements.

En 1982, les autorisations de programme progressent de 12,47 %.

Les prêts des **sociétés de crédit immobilier** sont accordés à des propriétaires occupants ne disposant pas de ressources supérieures à un certain plafond et à des personnes morales à but non lucratif. Ils sont attribués pour une durée de 12 ans au taux de 5,5 % pendant 5 ans et de 9,4 % pendant 7 ans.

Pour les **travaux lourds**, une procédure a été mise en place à titre expérimental à partir de 1979 ; elle vise les travaux coûteux de restauration d'immeubles présentant un grand intérêt architectural et justifiant de ce fait un renforcement de l'effort financier de l'Etat. Cette subvention pour travaux d'intérêt architectural s'ajoute aux aides de droit commun (P.A.H., A.N.A.H., P.L.A., acquisition- amélioration, PALULOS, prêts conventionnés) dans les opérations dont le coût dépasse les plafonds d'attribution de ces derniers.

Le montant de la subvention est fonction du revenu imposable du propriétaire. Les dotations budgétaires régressent fortement en 1982.

L'Agence nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (A.N.A.H.) est un établissement public, sous tutelle des Ministères des Finances et de l'Urbanisme et du Logement, doté d'un budget autonome (820 millions de francs en 1981) alimenté par la taxe additionnelle au droit de bail perçue au taux de 3,5 % sur les loyers des logements construits avant 1948 (logements anciens) et au taux de 0,5 % sur les loyers des logements construits entre 1948 et 1975 (logements récents). Son conseil d'administration - à caractère paritaire - regroupe des représentants des locataires, des propriétaires et des administrations.

Tout propriétaire bailleur ou locataire d'un logement mis en location à usage d'habitation principale et soumis à la taxe additionnelle au droit de bail peut bénéficier des subventions.

Les subventions qui sont forfaitaires concernent deux grandes catégories de travaux : l'amélioration du confort et les économies d'énergie.

En 1980, 34 454 logements ont été aidés. Le taux moyen de subvention était de 28,16 %.

Il est envisagé de relever les subventions car les barèmes forfaitaires n'ont pas été modifiés depuis 1978.

Le Gouvernement a engagé une réflexion sur l'ensemble du régime des aides aux propriétaires privés (aides de l'A.N.A.H. et P.A.H.) de façon à accentuer le caractère social des primes délivrées et à inciter les propriétaires à entreprendre des travaux d'économies d'énergie.

D. LES ECONOMIES D'ENERGIE

Le secteur résidentiel et tertiaire a consommé 61,2 millions de t.e.p. en 1980, soit 32,5 % de la consommation nationale.

Les consommations par type d'énergie sont les suivantes :

	1973		1979		1980	
	M t.e.p.	%	M t.e.p.	%	M t.e.p.	%
Combustibles minéraux solides	5,4	9,5	3,6	5,7	3,0	4,9
Produits pétroliers	30,5	53,9	24,8	39,2	21,6	35,3
G.P.L.	1,6	2,8	2,0	3,2	2,1	3,4
Gaz	6,1	10,8	10,3	16,3	10,9	17,8
Electricité	12,9	22,8	22,5	35,6	23,6	38,6
TOTAL	56,6	100	63,2	100	61,2	100

LES CONSOMMATIONS DU SECTEUR PEUVENT SE RESUMER DE LA FAÇON SUIVANTE
PAR TYPE D'UTILISATION

	1973				1979				1980			
	Résidentiel		Tertiaire		Résidentiel		Tertiaire		Résidentiel		Tertiaire	
	M.t.e.p.	%	M.t.e.p.	%	M.t.e.p.	%	M.t.e.p.	%	M.t.e.p.	%	M.t.e.p.	%
Chauffage	27,8	72,8	10,6	58,6	26,7	62,7	10,4	51,0	24,9	60,3	9,8	49,5
Eau chaude, sanitaire, cuisson	6,1	16,0	1,8	9,9	8,9	20,9	2,8	13,7	9,0	21,	2,6	13,1
Electricité spécifique + électroménager	4,3	11,3	5,7	31,5	7,0	16,4	7,2	35,3	7,4	17,9	7,4	37,4
TOTAL	38,2	100	18,1	100	42,6	100	20,4	100	41,3	100	19,8	100

Depuis 1974 d'importantes mesures législatives et réglementaires ont été mises en place (température maximum à l'intérieur des logements, obligation d'avoir des installations de régulation de chauffage, nouvelles normes thermiques pour la construction neuve).

Outre les actions nationales de sensibilisation de l'Agence pour les économies d'énergie, les directions régionales et départementales de l'Équipement ont fait un grand effort d'information tant vis-à-vis du public que des professionnels. Des stages de formation sont organisés.

En 1980, un label haute isolation a été créé. Il correspond à une réduction de déperdition des logements de l'ordre de 20 à 25 % par rapport à la réglementation thermique de 1974.

Le Ministère de l'Urbanisme et du Logement a lancé un concours pour la réalisation de 5 000 maisons solaires qui consomment 30 à 60 % de moins d'énergie, tout en restant compatibles avec les contraintes fixées pour le logement social.

Comme nous l'avons vu, il y a de nombreuses aides permettant d'améliorer l'isolation de l'habitat existant (P.A.L.U.L.O.S., subventions de l'A.N.A.H., P.A.H.).

Entre 1973 et 1980, la modification de la réglementation concernant la construction neuve a permis de réaliser des économies d'énergie de 300 000 t.e.p. par an. Dans l'habitat existant, 200 000 t.e.p. ont été également économisés. En 1980, 5,4 milliards d'investissement tendant à économiser l'énergie ont été réalisés, dont 3 milliards dans l'habitat existant, 2 milliards dans l'habitat neuf et 0,4 milliard dans les bâtiments publics.

Les résultats acquis montrent qu'il sera excessivement difficile de réaliser les objectifs d'économie d'énergie préconisés pour le secteur résidentiel et tertiaire. Une nouvelle réglementation thermique de la construction devra être établie et il sera également nécessaire que les dimensions énergétiques soient prises en compte dans toutes les réflexions concernant l'urbanisme.

Le Gouvernement envisage de nombreuses mesures afin de développer cette politique ; l'utilisation des énergies nouvelles sera facilitée grâce à des mesures législatives et réglementaires et par des incitations financières. Il serait souhaitable d'encourager les conseils généraux d'adopter des plans départementaux d'économie d'énergie ; le Conseil général des Hauts-de-Seine vient d'approuver un tel plan.

L'article 70 du projet de loi de finances pour 1982 permettra de déduire 8 000 francs par logement (+ 1 000 francs par personne à charge) du revenu imposable pour les travaux tendant à économiser l'énergie. Cette incitation fiscale devrait avoir de grands résultats.

III.- L'INDUSTRIE DU BATIMENT

A plusieurs reprises, le Gouvernement a annoncé que le secteur du bâtiment contribuera de manière importante à la relance économique et à la lutte contre le chômage. Votre rapporteur ne peut que se féliciter de cette nouvelle orientation qu'il réclamait depuis plusieurs années..

A. LE MARCHE INTERIEUR

1. Le logement

De 1977 à 1980, la construction de logements neufs, qui constitue 36 % de l'activité de l'industrie du bâtiment, a diminué, passant de 475 000 à moins de 400 000. La progression régulière mais lente de la construction individuelle n'a pu compenser la baisse continue et forte de la construction d'immeubles collectifs. En revanche, la reprise récente observée dans ce dernier secteur a permis de compenser l'affaiblissement de la construction individuelle enregistré depuis fin 1980. Dans le secteur locatif aidé, le rattrapage est sensible au niveau des mises en chantier ; il en résulte un besoin de crédits supérieurs à ceux prévus au budget de 1981. Dans le secteur libre, la reprise, importante en volume, est restée limitée géographiquement aux régions touristiques et aux résidences secondaires : les problèmes d'adaptation de l'offre (prix des terrains, dimension des logements) et de solvabilité de la demande y étaient moins aigus que sur le marché de la résidence principale en milieu urbain.

Presque exclusivement tournée vers l'accession à la propriété et très fortement dépendante des moyens de financement, la construction individuelle a fléchi. Le renchérissement et le resserrement des crédits privés (prêts conventionnés ou hypothécaires) ont entraîné une baisse sensible du niveau des mises en chantier. Cette baisse ne pourra vraisemblablement pas être compensée immédiatement dans le secteur de l'accession en propriété, malgré le déblocage du fonds d'action conjoncturelle et les mesures nouvelles prévues dans la loi de finances rectificative pour 1981.

Au total, l'année 1981 marquera cependant l'arrêt de la dégradation des mises en chantier. Les résultats enregistrés sur les 8 premiers mois de l'année, 264 000 mises en chantier dont 166 000 en individuel et 98 000 en collectif, permettent d'escompter un total pour l'année se situant aux environs de 400 000 logements, soit à peu près le niveau atteint en 1980.

Pour 1982 les perspectives médiocres du secteur libre seront plus que compensées par les financements aidés.

En effet, la conjonction des effets du collectif budgétaire de 1981 (+ 50 000 logements) et du budget en accroissement pour 1982, permet d'escompter un niveau de mises en chantier de l'ordre de 410 000 logements alors que le secteur libre pourrait être réduit de 10 000 logements ; non seulement la dégradation cessera, mais le bâtiment deviendra offreur net d'emplois.

Le marché de l'amélioration de l'habitat représente une part croissante de l'activité des entreprises de bâtiment (40 % de l'activité de ce secteur sont constitués par des travaux d'entretien divers), mais cette tendance devrait s'infléchir en 1981. Une diminution des financements privés et une stabilisation des crédits publics ne permettant, dans la meilleure hypothèse, qu'une progression modérée en volume.

Les crédits budgétaires pour les actions sur l'habitat existant diminuent sensiblement, une compensation résultant cependant des reports de crédits PALULOS et P.A.H. Les opérations d'acquisition-amélioration avec les prêts P.A.P. devraient être sensiblement ralenties, compte tenu de la fixation à 35 % du taux de travaux minimum. La progression régulière du budget de l'A.N.A.H. et les retombées encore positives sur 1981 et 1982 des crédits publics distribués au cours des deux dernières années joueront un effet stabilisateur sur le volume des travaux (+ 1,3 % en volume pour le poste gros entretien de logements).

2. Les autres bâtiments

Les crédits de paiement inscrits au budget 1981 correspondant à des investissements de l'Etat en B.T.P. étaient en baisse de 2 % en francs courants. Compte tenu des faibles dotations en crédits de paiement inscrits au Fonds d'Action conjoncturelle et à la loi de finances rectificative, cette tendance ne devrait pas être modifiée.

L'autofinancement des collectivités locales semble s'améliorer (forte croissance de la dotation globale de fonctionnement, ralentissement de l'accroissement des dépenses de fonctionnement). Mais la pression fiscale devrait augmenter moins vite en 1981, les subventions d'équipement de l'Etat ont crû de 10,4 % (6,2 milliards de francs provenant du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée) et les prêts des investisseurs institutionnels devraient augmenter sensiblement. La Caisse des Dépôts prévoit une croissance de 12,5 % de ses prêts à l'équipement local, compte tenu des possibilités ouvertes par la reprise de l'épargne. La Caisse d'Aide à l'Equipeement des Collectivités locales prévoit une augmentation de 14 % et les communes rurales ont fortement accru leur recours au Crédit agricole (+ 15 % au 1er trimestre 1981) ; les travaux de B.T.P. des collectivités locales devraient donc croître de 12 ou 13 % en valeur.

Après plusieurs années de croissance, la demande des grandes entreprises nationales devrait diminuer en 1981.

Les surfaces autorisées de bâtiments industriels ont baissé de 5 % au premier semestre. L'enquête d'opinion de l'I.N.S.E.E. auprès des industriels laisse entrevoir une baisse de 1 % en valeur, puis une hausse de 2 % en 1982. Les investissements, destinés à accroître la productivité, concernent plutôt le matériel.

La tendance est plus favorable dans le secteur tertiaire, les surfaces autorisées s'accroissant de 19 % pour les commerces et de 24 % pour les bureaux pendant le premier semestre.

3. Les perspectives pour 1982

La baisse qui touche surtout la maison individuelle ne pourra vraisemblablement pas être compensée immédiatement dans le secteur du financement P.A.P. malgré l'adaptation des mesures nouvelles prévues dans la loi de finances rectificative pour 1981.

Cependant, globalement, sur l'ensemble de l'année 1981, la reprise de la construction collective devrait compenser la baisse de la construction individuelle et permettre de conserver un niveau total de mises en chantier équivalent à celui de 1980 (400 000). Néanmoins, le volume des travaux réalisés continuera à diminuer, car les logements construits dans la construction collective, surtout dans le secteur libre, ont une surface inférieure à celles des maisons individuelles.

L'administration n'est pas encore en mesure de préciser les perspectives pour 1982. Mais un certain nombre de travaux ont été effectués par des instituts indépendants. Ainsi, le B.I.P.E. prévoit-il une reprise de l'activité construction génie civil avec une progression en volume de 1,8 % (+ 1,1 % pour le logement neuf, + 4,1 % pour l'entretien des bâtiments, - 0,2 % pour les bâtiments non destinés à l'habitation, + 1,4 % pour le génie civil). Le G.A.M.A. prévoit quant à lui, pour 1982, une croissance de 0,2 % après une baisse de 3,2 % en 1981. Compte tenu de l'évolution du cycle conjoncturel du secteur en matière d'emploi, le nombre de demandeurs d'emplois dans le B.T.P. pourrait se stabiliser au début de 1982 pour amorcer ensuite une légère décline.

B. LES EXPORTATIONS ET LA BALANCE COMMERCIALE

En 1979, la France était le second exportateur mondial dans le domaine des bâtiments et travaux publics. En 1980, les travaux facturés à l'extérieur se sont élevés à près de 30 milliards de francs.

En termes de contrats signés, les résultats du premier semestre 1981 (37,3 milliards de francs) sont déjà supérieurs à ceux de l'ensemble de l'année 1980. Avec 20,6 milliards de francs pour le bâtiment et 16,7 milliards de francs pour les travaux publics, on constate pour la première fois une part plus importante de contrats de bâtiment par rapport aux travaux publics. Les travaux de bâtiment ayant, en particulier au niveau du second oeuvre, une part rapatriable plus élevée que celle des travaux publics, ces résultats se traduiront par une rentrée de devises proportionnellement plus importante que par le passé.

Enfin, le chiffre élevé de contrats d'assurance prospection délivrés par la COFACE en 1980 (double du chiffre des années précédentes) traduit une recherche de marchés à l'exportation beaucoup plus intense qui devrait se traduire pour la fin 1981 et 1982 par des résultats dans le prolongement de ceux enregistrés au premier semestre de cette année.

Le B.T.P. est un des secteurs dont le contenu en importations directes et indirectes figure parmi les plus faibles de l'économie. Il correspond à 12 % du chiffre d'affaires du secteur contre 23 % pour les biens de consommation et 31 % pour les biens d'équipement. Cependant, les importations progressent du fait, en particulier, du développement de méthodes de préfabrication légère dans la construction et du poids grandissant des composants dans le chiffre d'affaires du secteur. Même si le déficit de la balance des matériaux de construction (3 milliards de francs en 1980) n'est imputable que partiellement au bâtiment, les résultats montrent qu'il se concentre sur un nombre très limité de produits et qu'il peut être très important (1,7 milliard de francs pour les seuls carreaux de céramique).

La pénétration étrangère ne s'explique pas toujours par des contraintes insurmontables : pour certaines productions, la France reste spécialisée dans des articles dont la consommation décline rapidement, alors qu'elle ne parvient pas à s'imposer sur des marchés en forte expansion. Les professionnels n'ont pas encore suffisamment pris conscience de ce que le bâtiment devient un secteur de plus en plus concurrentiel : l'atomisation de la demande engendrée par le développement de la maison individuelle et le poids grandissant de la rénovation ainsi que la raréfaction des grands marchés dans le domaine du logement collectif rendent la concurrence extérieure de plus en plus vive pour les producteurs de matériaux de constructions.

Les premières études montrent également le rôle de la distribution dans le phénomène d'importation, rôle qui devra être analysé de façon plus approfondie.

C. LES PRIX ET L'EMPLOI

La forte hausse des coûts des matériaux de construction constatée l'année dernière s'est poursuivie (+ 5,7 % au 1er trimestre, 17,6 % en un an). Les salaires dans le B.T.P. ont connu un rythme de hausse élevé (+ 3,2 % au 1er trimestre et 14,9 % en un an). Cette tendance devrait se poursuivre du fait de la revalorisation du S.M.I.C.

En un an, depuis le 1er trimestre 1979, l'index Bâtiment BT 01 a crû de 13 % et l'indice du coût de la construction a augmenté pour la même période de 10,7 %.

EN 1980, le secteur du bâtiment et des travaux publics comptait 1 824 500 actifs, dont 1 503 000 salariés. Entre 1974 et 1981, ce secteur aurait perdu plus de 200 000 salariés.

La baisse du volume d'activité devrait entraîner une baisse des effectifs. Déjà, en avril 1981, les effectifs salariés du B.T.P. étaient inférieurs de 1 % d'après l'enquête du Ministère du Travail à ce qu'ils étaient en avril 1980 (- 3,5 % d'après l'enquête F.N.B.), malgré une baisse de 1,7 % de la durée hebdomadaire du travail. Le marché du travail s'est dégradé puisque les demandes d'emploi non satisfaites ont crû, en un an, de 50 % et que les offres ont baissé de 35 % (on comptait en juin 1981, près de 11 demandes pour 1 offre). A la fin du mois d'août, 10 % des demandeurs d'emploi inscrits à l'A.N.P.E. provenaient de l'industrie du bâtiment.

D. LES NOUVELLES ORIENTATIONS

Le Gouvernement entend mener une nouvelle politique à l'égard des entreprises du bâtiment. En premier, il s'efforcera d'accroître le volume d'activité de cette industrie. Le redressement sera progressif et continu afin d'éviter les à-coups conjoncturels très néfastes. C'est à cette condition que les entreprises créeront des emplois stables et s'organiseront au mieux en s'adaptant à des marchés moins fluctuant. Il faudra également donner aux artisans et aux petites et moyennes entreprises les moyens de développer leurs activités ; une formation accélérée aux nouvelles techniques, une meilleure gestion de leurs commandes, un aménagement du code des marchés et une information mieux organisée devraient susciter une revitalisation de ces entreprises qui sont des éléments essentiels du tissu industriel de beaucoup de nos régions.

Le fort niveau d'exportation sera maintenu en essayant de diversifier les marchés afin de diminuer les risques qui sont toujours importants dans ce secteur. Sur le marché intérieur, un effort particulier de reconquête sera fait pour certaines filières de matériaux et de composants, en utilisant notamment les contrats de croissance, afin de développer des produits de substitution dans les secteurs particulièrement touchés.

Votre rapporteur tient à faire apparaître le problème préoccupant de **l'assurance-construction**. Son coût actuel est de 3,5 % du prix total de la construction (coûts des travaux, charge foncière et honoraires).

Les maîtres d'ouvrage ont dénoncé le renchérissement du coût de la construction consécutif à la mise en oeuvre de la réforme. L'extension des garanties et les problèmes financiers issus de l'ancien système d'assurance expliquent en partie les surcoûts qu'il faut tenter de maîtriser.

Ainsi que le constatait M. Consigny dans son rapport sur les problèmes de l'assurance-construction, il est nécessaire de modifier le système actuel.

Le système de financement de l'assurance doit être révisé. Le choix à opérer entre un régime de capitalisation et un régime de répartition est dépendant des options retenues tant en ce qui concerne la responsabilisation des intervenants à l'assurance qu'en ce qui concerne l'ouverture du marché à la concurrence. Tout réaménagement suppose que soit tranchée la question de la liquidation des engagements passés et doit prendre en considération le coût engendré par cette opération.

Le système de gestion de l'assurance doit être réformé. A l'organisation « professionnelle » de l'assurance-construction doit être substituée une organisation permettant à la concurrence entre assureurs de s'exercer tout en sauvegardant l'autonomie de gestion de ces derniers. Des transformations structurelles de l'organisation actuelle sont nécessaires ainsi que la création de plusieurs groupements (3 ou 4) entre lesquels la concurrence pourrait être institutionnalisée au moyen de certaines mesures simples : distinction des fonctions de réassurance et d'assurance, interdiction à la réassurance de garantir la totalité du risque.

Le champ d'application de la garantie décennale doit être délimité avec précision. Les incertitudes de la loi sur l'étendue de cette responsabilité doivent être précisées notamment en ce qui concerne la notion d'impropriété à la destination. Le champ d'obligation d'assurance doit être précisé : il convient, par exemple, de savoir clairement quels sont les V.R.D. qui relèvent de l'obligation. Dans la détermination des modalités d'assurance, il convient de conserver la préoccupation du coût de l'assurance : à titre d'exemple, la légalité des franchises en matière d'assurances de dommages doit être affirmée.

La prévention des sinistres est un élément essentiel de l'assurance-construction. Cette préoccupation doit être présente dans les relations entre assureurs et assurés : les cotisations doivent être fonction de l'effort de prévention de l'assuré. Il convient, en conséquence, de personnaliser la prime et d'instaurer un système de bonus/malus incitatif. L'assureur doit tenir compte de la qualification des entreprises dont l'organisation est à réformer. Un organisme permettant de promouvoir la prévention doit être mis en place.

Le Gouvernement doit s'occuper de ce problème le plus rapidement possible, car cela fait déjà longtemps que des solutions auraient dû être trouvées. Afin d'éviter les travers de la précédente réforme, il faudra qu'une large concertation des différents milieux professionnels intéressés soit organisée pour que les remèdes proposés correspondent exactement aux difficultés réelles que l'on connaît actuellement.

IV.- LES AIDES A LA PERSONNE

A. L'AIDE PERSONNALISEE AU LOGEMENT ET LES ALLOCATIONS LOGEMENT

3,235 milliards de francs sont prévus, en 1981, pour l'**aide personnalisée au logement (A.P.L.)** ; cela représente une augmentation de près de 35 %.

Au 31 mars 1981, 253 093 logements étaient conventionnés. 63 622 personnes bénéficiaient de l'A.P.L. en secteur locatif. 227 550 accédants à la propriété bénéficiaient, le 31 mai 1981, d'une aide personnalisée au logement dont le montant moyen était égal à 481 francs.

Lors de l'actualisation des barèmes au 1er juillet 1981, l'A.P.L. en secteur locatif a fait l'objet, en sus de l'actualisation des paramètres, d'une majoration permettant d'augmenter de 25 % en moyenne l'aide versée aux bénéficiaires dont le loyer et les ressources ont évolué parallèlement aux conditions d'actualisation. Cela a permis de fixer les taux d'effort à un niveau inférieur à 18 % en secteur locatif.

Dans le secteur de l'accession à la propriété, les mensualités de référence applicables, en cas de prêt aidé par l'Etat, ont été augmentées de 57 %, soit 33 % de plus que le résultat d'une actualisation sur les bases habituelles pour tenir compte de la hausse inévitable du taux du prêt aidé par l'Etat. Les taux d'effort devraient être inférieurs à 35 % pour les accédants à la propriété.

Le Gouvernement a annoncé qu'une nouvelle majoration de l'A.P.L. serait effectuée avant la fin de l'année. Il est probable que l'on va assister à une progression rapide du conventionnement des logements existants. La suppression de la contribution au F.N.H. a supprimé les raisons de la réticence des bailleurs à ce mécanisme. A l'avenir, l'extension de l'A.P.L. obligera à reposer les problèmes de financement de cette aide ; en effet, si on généralisait l'A.P.L. à l'ensemble du parc H.L.M., le coût annuel serait de 6,9 milliards de francs, soit une augmentation de près de 3 milliards de francs par rapport au coût actuel de l'allocation logement.

Les différentes contributions au financement de l'A.P.L. sont déterminées par l'article L 351-7 du code de la construction et de l'habitation.

En application de cet article, le Conseil de gestion du Fonds national de l'Habitation (F.N.H.) a prévu la répartition suivante pour 1981 : la contribution du fonds national des prestations familiales serait égale à 42,40 % du montant global des A.P.L. et des primes de déménagement payées en 1981 ; la contribution du budget annexe des prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A.) serait égale à 1,20 % de ce montant ; celle du Fonds national d'aide au logement se monterait à 2 % de ce montant.

La contribution des bailleurs de logements conventionnés a été estimée à 30 millions de francs, compte tenu de la régularisation des exercices antérieurs. Conformément à la loi, l'Etat assurera l'équilibre des recettes et des dépenses.

Le nombre des bénéficiaires d'une **allocation de logement** familial (tous régimes) a été de 1 874 000 pour 1980. Le montant total des prestations a été de 7,3 milliards de francs.

Les allocations de logement social sont supportées par le Fonds national d'aide au logement qui est lui-même alimenté par une cotisation à la charge des employeurs et par une contribution budgétaire.

Entre le premier juillet 1979 et le 30 juin 1980, 85 597 personnes ont bénéficié de ce type d'allocation pour un montant total de 2,7 milliards de francs (personnes âgées : 624 000, handicapés : 83 000, jeunes travailleurs : 127 000).

Les Caisses de Mutualité sociale agricole ont distribué au cours de l'année 108 000 allocations de logement social, dont 98 000 aux personnes âgées.

Les allocations logement ont été revalorisées de 25 % au premier juillet 1981. Cela a permis de faire baisser le taux d'effort des locataires dans la mesure où l'accroissement de l'aide a été plus important que l'augmentation des loyers et des charges enregistrée depuis la dernière actualisation du barème.

Le Gouvernement a déclaré qu'une nouvelle majoration de ces allocations interviendrait avant la fin de l'année.

Le Ministre a demandé une étude sur le rapprochement des barèmes de l'A.P.L. et de l'allocation logement. En effet, le champ d'application de l'allocation logement est plus restreint que l'A.P.L. ; les ménages sans personne à charge en sont notamment exclus, ce qui peut les conduire, dans certains cas, à supporter des taux d'effort supérieurs à 18 %. Par ailleurs, l'effet solvabilisateur de l'allocation logement est un peu moins important que celui de l'A.P.L. pour les ménages dont le revenu brut mensuel est inférieur à 8 000 francs. Le résultat des études actuellement menées devrait conduire à l'adoption de mesures assurant une meilleure homogénéité de l'effet solvabilisateur de ces deux types d'aide à la personne.

B. L'INFORMATION ET LA PROTECTION DES USAGERS

Les aides financières ne sont pas les seules mesures qui permettront aux Français de se loger dans des conditions financières satisfaisantes. Il faut également que l'information des usagers soit complète et que l'évolution des loyers et des charges ne soit pas trop rapide.

1. L'information des usagers

Les Associations départementales pour l'Information sur le Logement (A.D.I.L.) qui gèrent les Centres d'Information sur l'Habitat (C.I.H.) sont des associations de la loi de 1901 regroupant sur le plan départemental les pouvoirs publics, les professionnels et les usagers.

Elles ont notamment pour mission :

- D'informer le public de façon complète, objective, personnalisée et gratuite ;
- De présenter des offres de logements ;
- De communiquer à leurs administrateurs les informations recueillies sur la demande en logements exprimée par les usagers.

L'Association nationale pour l'Information sur le Logement (A.N.I.L.), au niveau national, apporte son concours au Ministère de l'Urbanisme et du Logement pour la création et la promotion de nouveaux centres et répond en tant que prestataire de services aux besoins des C.I.H. en matière d'information, de documentation et de formation.

Il existe, au 1er juillet 1981, 23 A.D.I.L. qui ont ouvert 33 C.I.H. auxquels il faut ajouter 227 permanences tenues soit dans les mairies, soit dans les subdivisions de l'Equipement.

En 1980, l'ensemble des A.D.I.L. ont donné près de 180 000 consultations, alors que 8 d'entre elles, nouvellement créées, n'ont fonctionné que quelques mois.

Ensemble elles desservent une population de 17,6 millions d'habitants, soit environ 6,2 millions de ménages et reçoivent en moyenne plus de 20 000 personnes par mois.

Compte tenu de l'importance du rôle des A.D.I.L., il est souhaitable que le rythme de création de nouveaux centres soit maintenu sinon accru afin de permettre la couverture de l'ensemble du territoire dans les toutes prochaines années. Les subventions de l'Etat connaîtront en 1982 une notable augmentation.

La création d'une A.D.I.L. implique un engagement et une participation financière des collectivités locales, le plus souvent du Conseil Général. Une dizaine de départements ont déjà fait connaître que, dans l'intérêt du public, ils avaient décidé de se doter d'un tel service courant 1981, et une dizaine d'autres en 1982.

L'importance que revêt pour un ménage la recherche d'un logement, la complexité des problèmes rencontrés, la nécessité d'offrir un conseil personnalisé et désintéressé conduisent à lier l'information sur le logement avec l'accueil du public, missions que remplissent les A.D.I.L.

Les consultations portent pour moitié environ sur des questions juridiques, fiscales et financières en dehors de toute recherche d'un logement, et pour moitié sur la recherche d'un logement en locatif ou accession. Cette répartition illustre le rôle et la spécificité des C.I.H. qui ne sont pas au service des seuls candidats acquéreurs ; ces centres visent bien l'ensemble des usagers et des problèmes posés par le logement puisque 50 % des visiteurs ne relèvent pas d'une recherche ou d'une candidature immédiate.

2. L'évolution des loyers et des charges

Le coût du logement a rapidement progressé ces dernières années. Cette évolution, qui a d'importantes conséquences sociales, est due à l'augmentation des loyers et, surtout, à la forte progression des charges.

Le Gouvernement a demandé aux préfets de reconduire et de renforcer le dispositif mis en place depuis 1979 dans le secteur libre en faisant conclure au niveau départemental des engagements de modération aux représentants des organisations de gestionnaires et de propriétaires.

Ces engagements ont pris effet pour la période du 1er juillet 1980 au 31 décembre 1982.

Pour assurer la concertation nécessaire à la mise en oeuvre des engagements et pour faciliter le règlement des litiges susceptibles de naître de leur application, il a été demandé aux préfets de conduire ou de constituer des commissions départementales de conciliation dont la composition a été notamment élargie aux organismes de consommateurs.

Dans le secteur H.L.M., le Gouvernement a demandé aux organismes de modérer les hausses de loyer à compter du 1er juillet 1981 et de les éviter lorsqu'ils ont déjà procédé à une augmentation de 10 % en janvier, le pourcentage d'augmentation pour l'année devant être inférieur à l'érosion monétaire.

Afin d'éviter les augmentations abusives, l'Assemblée nationale a adopté un projet de loi (Assemblée nationale, n° 546 – 1981-1982) tendant à limiter la hausse des loyers entre le mois d'octobre 1981 et le mois d'avril 1982 à 80 % de la variation de l'indice du coût de la construction.

Par ailleurs, le Parlement discutera prochainement d'un projet de loi relatif aux droits et obligations des locataires et des bailleurs (Assemblée nationale, n° 483 - 1981-1982). Ce texte reprend de nombreuses dispositions des accords Delmon et s'efforce d'établir des relations équilibrées entre les locataires et les propriétaires.

Compte tenu des hausses importantes et des difficultés croissantes que rencontrent de nombreuses familles, le Gouvernement a décidé d'encourager au niveau local (département, groupement de communes ou commune) et selon une procédure décentralisée, la mise en place de dispositifs d'aide aux locataires de bailleurs sociaux (H.L.M., S.E.M.) connaissant des difficultés temporaires à la suite de chômage ou d'accidents familiaux pour les protéger contre les processus cumulatifs d'impayés.

Au vu de l'engagement des différents partenaires locaux (collectivités locales, organismes para-publics accordant des prestations sociales bailleurs sociaux) sur le plan financier et sur le plan social (action de prévention et de suivi des familles en difficultés), l'Etat apporte une dotation initiale au plus égale à 35 % de l'ensemble des aides nécessaires au dispositif.

Ces dispositions se traduisent par la signature d'une convention. L'aide est accordée à la famille sous forme d'avance remboursable sans intérêt et selon la procédure du tiers-payant. Les dossiers sont examinés par une commission réunissant les différents partenaires locaux.

La mise en place des fonds locaux nécessitant l'accord de ces différents partenaires ne peut donc être que progressive. En 1981, ce dispositif est en cours de montage dans trente départements où les besoins sont les plus sensibles. La participation financière prévisionnelle de l'Etat est de 40 millions de francs en autorisations de programme (par prélèvement après accord interministériel sur les crédits de l'A.P.L.). En 1982, l'objectif est d'étendre la mise en place de dispositifs d'aide à l'ensemble du territoire pour le patrimoine H.L.M. et S.E.M.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan a examiné ce rapport lors de sa réunion du mercredi 6 novembre 1981.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur, M. René Regnault a déclaré que ce budget devrait permettre d'accroître l'emploi dans le secteur du bâtiment. Il a souhaité qu'un effort particulier soit entrepris en faveur des petites et moyennes entreprises. Afin de développer l'accès à la propriété, il a espéré une baisse prochaine des taux d'intérêts et une réforme du mode de calcul de l'A.P.L. Il a insisté également sur les difficultés que rencontraient les maîtres d'oeuvre en bâtiment pour devenir agréés en architecture.

M. Jean-Marie Bouloux s'est interrogé sur la nécessité de la création d'emplois au sein du ministère de l'Urbanisme et du Logement. Il a dénoncé la tutelle technique qu'exercent les directions départementales de l'équipement sur les élus locaux.

M. Fernand Lefort a insisté sur le caractère transitoire du budget présenté. Il a estimé que l'A.P.L. pouvait entraîner une ségrégation dans l'habitat. Il a regretté les charges que le plafond légal de densité (P.L.D.) faisaient peser sur les H.L.M. Il a souhaité que le nombre de logements locatifs soit augmenté. Il a rappelé que les travaux d'amélioration de l'habitat permettent d'employer une main d'oeuvre nombreuse et qualifiée.

M. Pierre Lacour a déclaré qu'il ne pensait pas qu'il serait possible de construire 400 000 logements en 1982. Il a souhaité qu'une plus grande liberté soit accordée aux H.L.M. pour réaliser leurs opérations. Il a estimé que le système de dépôt de garantie prévu par les contrats de location devait être modifié.

M. Jacques Mossion a souligné qu'il n'était pas possible d'accroître le nombre de logements tant que la situation économique générale ne serait pas meilleure ; il est en effet de plus en plus difficile de trouver des locataires qui peuvent payer les loyers des logements neufs. Il a exprimé son inquiétude sur l'avenir des petites et moyennes entreprises du secteur du bâtiment. Il a souhaité que le taux des prêts complémentaires soient abaissés afin d'accroître le nombre d'accédants à la propriété.

M. Gérard Ehlers a déploré le coût des logements, tant dans le secteur locatif que dans celui de l'accèsion à la propriété. Il a souhaité une relance en faveur de l'industrie du bâtiment.

M. Robert Laucournet a répondu que les préoccupations exprimées par les différents intervenants étaient contenues dans son rapport.

*
**

Sous réserve des observations précédentes, la Commission a décidé, sur proposition de son rapporteur pour avis, **de donner un avis favorable aux dispositions relatives au logement figurant dans le projet de loi de finances pour 1982**, adopté par l'Assemblée nationale.