

N° 97

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1982

AVIS

PRÉSENTE

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1983, 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, Amedée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Jean Chamant, William Chervy, Jean Colin, Henri Collard, Roland Courteau, Marcel Daunay, Bernard Desbrière, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Remi Herment, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), René Jager, Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Léchenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, 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, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Raymond Splingard, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) · 1083 et annexes, 1165 (annexe 43), 1166 (tome XXVIII), 1170 (tome XVIII) et in-8°, 260.

Sénat 94 et 95 (annexe 34) (1982-1983).

Loi de Finances - Construction d'habitations - Logement.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I.- LA CONSTRUCTION NEUVE	7
<i>A. Des besoins supérieurs aux réalisations</i>	7
<i>B. Le financement de la construction neuve</i>	10
1. Les prêts locatifs aidés (P.L.A.)	11
2. Les prêts aidés à l'accession à la propriété (P.A.P.)	13
3. Les autres aides publiques en faveur de la construction	15
4. Les prêts conventionnés et les autres sources de financement du logement	18
II.- LE PARC EXISTANT ET SON AMELIORATION	21
1. Le parc H.L.M.	21
2. L'amélioration de l'habitat	24
III.- L'INDUSTRIE DU BATIMENT	29
<i>A. La production</i>	29
<i>B. L'exportation</i>	31
<i>C. L'emploi</i>	33

IV.- LES AIDES A LA PERSONNE	35
A. Les prestations existantes	35
1. L'allocation de logement à caractère familial	35
2. L'allocation de logement à caractère social	36
3. L'aide personnalisée au logement	36
B. Les réformes entreprises en en cours	38
1. L'actualisation des aides	38
2. L'aide aux locataires en difficulté	38
3. Le logement des fonctionnaires	39
4. La fusion des aides à la personne	39
V.- LES REFORMES ET LES CHOIX NECESSAIRES	43
EXAMEN EN COMMISSION	49

MESDAMES, MESSIEURS,

Lors de l'examen des crédits pour 1982, votre rapporteur avait exprimé sa très grande satisfaction devant la forte croissance des dotations budgétaires destinées au logement : les autorisations de programme progressaient de 34% et les crédits de paiement de 43%.

Compte tenu de la nécessaire rigueur budgétaire, les dotations en faveur du logement n'augmentent pas de la même façon cette année.

L'ensemble des autorisations de programme s'élèvera, compte tenu des modifications intervenues lors de la discussion à l'Assemblée nationale à 24 milliards de francs, soit une hausse de 6,66% en francs courants. 22 milliards sont destinés à la construction de logements et 2 milliards à l'amélioration du parc existant.

Les dépenses ordinaires et les crédits de paiement atteindront 26,8 milliards de francs, ce qui représente une augmentation de 21% en francs courants par rapport à 1982. Plus de 14 milliards sont affectés à la construction de logements, 1,7 milliard à l'amélioration de l'habitat et 10,7 milliards à l'aide à la personne.

En terme physique, le projet de budget doit permettre :

- de distribuer 70 000 prêts locatifs aidés (P.L.A.) contre 75 000 en 1982,

- d'accorder 170 000 prêts aidés à l'accession à la propriété (P.A.P.), soit le même nombre qu'en 1982,

- d'attribuer, compte tenu du Fonds spécial de grands travaux, 200 000 P.A.L.U.L.O.S. (primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale),

- de maintenir le pouvoir d'achat des aides à la personne tout en augmentant le nombre des bénéficiaires.

Si l'effort de la Nation en faveur du logement ne continuera pas, comme l'an passé à s'accroître, il demeure cependant à un niveau élevé.

Le budget du ministère de l'urbanisme et du logement demeure, et de très loin, le premier budget civil d'investissement de l'Etat.

Il faut par ailleurs noter que le budget du ministère chargé de la construction ne retrace pas toutes les dépenses publiques consacrées au logement ; ainsi en 1982, il fallait ajouter 4,5 milliards de francs pour les primes d'épargne logement (budget des charges communes), 4,1 milliards de francs représentant le reversement aux collectivités locales au titre des exonérations de la taxe foncière sur les propriétés bâties, 14 milliards de francs pour la contribution des régimes sociaux au financement de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement, 7,8 milliards de francs provenant de la participation des employeurs à l'effort de construction et 21,5 milliards de francs de dépenses fiscales dues à diverses déductions ou exonérations fiscales.

En 1982, la somme des dépenses budgétaires, des dépenses publiques non budgétaires et des dépenses fiscales en faveur du logement représentaient 80 milliards de francs (soit 10% du budget général de l'Etat). Sur ce total, seulement le tiers provenait du budget du ministère de l'urbanisme et du logement.

Votre commission souhaite examiner comment cet effort considérable est utilisé en examinant successivement le financement de la construction neuve, l'amélioration du parc existant, l'industrie du bâtiment et les aides à la personne. En conclusion, il semble nécessaire d'évoquer les nécessaires réformes et les choix indispensables que le Gouvernement doit rapidement effectuer.

I.- LA CONSTRUCTION NEUVE

Les besoins en logement des Français demeurent encore importants. Les réalisations effectuées au cours des dernières années restent inférieures au niveau souhaitable, malgré une forte progression des crédits.

A. DES BESOINS SUPERIEURS AUX REALISATIONS

Une évaluation des besoins en logement à moyen terme a été réalisée dans le cadre des travaux préparatoires du VIII^e Plan. Elle porte sur la période 1981-1985.

Les besoins en logements des Français résultent :

– De la croissance démographique : 235 000 nouveaux ménages en chiffre net se formeront chaque année selon l'I.N.S.E.E., contre 270 000 pendant la période du VII^e Plan. Ils correspondent à l'arrivée à l'âge adulte des générations nées au cours des années 1960. Ce chiffre tient également compte de la tendance sociologique des jeunes et des personnes âgées à se former en ménages indépendants. Cette dernière composante avait été sous-estimée par l'I.N.S.E.E., dans les projections démographiques antérieures. L'estimation fournie ici, s'appuie sur des résultats démographiques récents.

– Du renouvellement du parc : le vieillissement de notre patrimoine immobilier provoque la désaffectation de logements anciens qu'il convient de remplacer. Bien que l'évaluation précise de ce phénomène soit délicate et sa prévision affectée par l'influence de facteurs économiques, le volume des besoins du renouvellement serait de 160 000 logements par an selon les résultats convergents de différentes études de l'I.N.S.E.E. et du ministère de l'urbanisme et du logement.

A ces besoins s'ajoute la construction de résidences secondaires dont on estime le volume annuel au cours de la période 1981-1985 à 55 000 logements par an, ce qui marque une pause dans la progression constatée jusqu'à présent. Les prévisions se fondent en revanche, sur une stabilisation du nombre de logements vacants qui s'était fortement accru au cours des vingt dernières années, créant de ce fait un besoin de logements supplémentaires.

Ainsi le rythme de construction nécessaire pour couvrir les besoins à moyen terme se situe à 450 000 logements par an :

– croissance démographique	235 000
– renouvellement du parc	160 000
– résidences secondaires	55 000
– TOTAL	450 000

Un tel rythme de construction associé à un objectif de mises aux normes de logements inconfortables de 200 000 à 250 000 par an conduirait à résorber complètement l'insuffisance et l'inconfort du parc immobilier au voisinage de l'an 2000, alors qu'en 1978 on comptabilisait en France 5 millions de logements dépourvus de l'équipement minimum (eau, W.C., ou installations sanitaires).

Cependant, le plan intérimaire note que de nombreux obstacles s'opposent à la réalisation immédiate de tels objectifs : obstacles monétaires et financiers liés au contexte économique, existence de goulots d'étranglement concernant en premier lieu les disponibilités foncières, absence de main d'oeuvre qualifiée suffisante notamment dans le domaine des travaux d'économie d'énergie. Aussi, les objectifs assignés dans le cadre du plan intérimaire sont-ils moins ambitieux : de l'ordre de 400 000 logements mis en chantier en 1982, puis on devait assister à une accentuation progressive de l'effort de construction de manière à atteindre l'objectif de 450 000 logements dans le cadre du prochain plan de cinq ans.

Ces objectifs seront difficiles à atteindre.

Depuis 1974, le nombre de logements mis en chantier, qui atteignait 550 000, n'a cessé de diminuer jusqu'en 1980.

En 1981, il s'est stabilisé au niveau atteint l'année précédente (soit 400 000 logements). Cette stabilisation d'ensemble résultait toutefois d'un double mouvement : le redressement de la construction collective (+ 11,9%) – tant dans le secteur locatif aidé que dans le secteur libre – et, pour la deuxième année consécutive, la baisse des mises en chantier de maisons individuelles (– 5,1%).

En 1982, on assistera à un nouveau recul du nombre de logements commencés qui ne devrait atteindre que 370 000 unités. Cette baisse est due à un effondrement du secteur libre. Conformément aux prévisions budgétaires, 245 000 logements aidés seront réalisés en 1982, et près de 120 000 prêts conventionnés seront distribués.

En ce qui concerne la construction d'immeubles, des perspectives de progression apparaissent, dans le secteur locatif aidé, mais restent limitées par des délais de réaction des organismes constructeurs qui semblent s'être allongés au cours de ces derniers semestres. Dans le secteur libre, il semble, au contraire, que l'on doive maintenant considérer, comme durable, la chute des projets immobiliers qui s'étaient multipliés dans les régions touristiques. Seul ce type de construction, aux normes de qualité et de surface d'ailleurs réduites, avait réussi à animer un secteur de la promotion immobilière privée dont l'activité n'a cessé de se restreindre, dans les zones proprement urbaines, depuis le milieu des années 1970.

La diminution du nombre de logements construits dans le secteur libre est due à des causes conjoncturelles d'ordre psychologique et économique.

L'émoi volontairement soulevé pendant la discussion parlementaire de la loi Quilliot a suscité des inquiétudes parmi les propriétaires ; maintenant que ce texte est connu, ces craintes devraient progressivement diminuer.

Par ailleurs, la hausse des prix de vente des logements du secteur libre et le coût prohibitif du crédit ont empêché la plupart de nos concitoyens d'acquérir des logements non aidés. La baisse récente des taux d'intérêt devrait solvabiliser à nouveau une partie de la clientèle.

En conclusion, il semble que l'essentiel du recul des mises en chantier, dû à des facteurs spécifiques au secteur libre, ait été enregistré au début de l'année 1982. Des facteurs de reprise devraient être perceptibles au début de l'année 1983, grâce en particulier à un accroissement de la production de maisons individuelles.

B. LE FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION NEUVE

Le logement est un élément essentiel de l'épargne nationale (29% de la formation brute de capital fixe en 1981); la part des encours des crédits à l'habitat dans l'ensemble des crédits à l'économie était de 34,6% au 31 décembre 1981 (857 milliards de francs sur 2 482 milliards de francs), ce qui représentait un léger tassement par rapport aux années précédentes.

Le tableau ci-dessous retrace les crédits nouveaux destinés au logement (Source : service d'étude et de statistique sur les opérations financières).

CRÉDITS NOUVEAUX ACCORDÉS AU LOGEMENT EN 1981

(en milliard de francs)

SOURCES DE FINANCEMENT	TOTAL 81	SECTEUR AIDÉ		SECTEUR LIBRE	
		ACCES-SION	LOCATIF	P.C.	AUTRES
Institutions monétaires (dont banques ordinaires)	65,66	10,06	-	13,68	41,92
Établissements financiers	8,35	0,60	0,27	1,28	6,20
C.P. H.L.M.	21,64	5,39	16,25	-	-
C.F.F. et Comptoir des Entrepreneurs	22,49	17,83	0,60	0,62	3,44
C.D.C. et Caisse d'Épargne	28,77	6,48	0,67	7,77	13,85
Assurance	0,99	-	-	-	0,99
Administrations publiques	2,24	0,29	0,31	-	1,64
Entreprises (1 %)	7,58	2,00	2,71	0,84	1,97
Total (hors crédits promoteurs)	157,72	42,71	20,81	24,19	70,01
Variation 1981/1980	+ 1,9 %	+ 5,3 %	+ 14 %	- 8 %	- 1,8 %

Compte tenu de l'importance sociale et économique de ce secteur, les pouvoirs publics mettent en oeuvre divers mécanismes d'aide à la pierre.

En termes financiers, l'aide à la pierre pour la construction neuve est quasiment stable (22,2 milliards de francs en autorisations de programme, soit une hausse de 7,76% par rapport à 1982, qu'il faut comparer à une hausse des prix estimée officiellement à 8%).

Les crédits de paiement progressent par contre fortement (+ 25%) pour respecter les engagements des exercices précédents et pour ajuster les bonifications d'intérêt versées sur les programmes antérieurs, compte tenu des taux d'intérêt élevés appliqués aux ressources de financement.

En termes physiques, le programme de logements neufs financés avec l'aide de l'Etat sera en 1983 pratiquement équivalent à celui de 1982 : 70 000 prêts locatifs aidés (P.L.A.), contre 75 000 en 1982, 170 000 prêts aidés à l'accession à la propriété (P.A.P.) soit le même nombre que l'an passé.

1. Les prêts locatifs aidés (P.L.A.)

Le prêt locatif aidé est consenti aux organismes constructeurs. En ce qui concerne la construction neuve, la quotité est de 95% d'un prix de référence pour les constructeurs sociaux (pour les autres organismes constructeurs, la quotité est plus faible).

Le P.L.A. destiné aux organismes sociaux est un prêt de 34 ans avec deux ans de différé d'amortissement et deux ans et trois mois de remise d'intérêt, comportant plusieurs paliers de taux d'intérêt. Le taux actuariel du prêt est de 7,889%.

Le remboursement de ce prêt s'effectue par annuités progressant de 4% par an ; la première annuité amortissable s'élève à 4,48% du capital emprunté.

Les P.L.A. destinés aux investisseurs privés ont un taux actuariel plus élevé (8,90%) et une quotité plus faible. Les prêts locatifs aidés sont distribués par la Caisse de prêts aux organismes d'H.L.M. (P.L.A.-C.P.H.L.M.) et le Crédit Foncier de France (P.L.A.-C.F.F.). L'Etat intervient sous la forme d'une subvention de 20% du montant du prêt et de bonifications d'intérêts servies aux établissements prêteurs.

Pour l'acquisition-amélioration, le P.L.A. s'adresse aux organismes H.L.M.. Il est distribué par la Caisse de prêts aux organismes d'H.L.M. ou par le Crédit Foncier de France.

Le coût des travaux doit être au moins égal à 20% du prix de revient prévisionnel de l'opération. Le montant du prêt ne peut dépasser, dans la limite du prix de revient, 95% du montant d'un prix de référence éventuellement majoré pour tenir compte des caractéristiques spécifiques de l'opération et des révisions de prix.

L'octroi des prêts P.L.A., qu'il s'agisse de construction neuve ou d'acquisition-amélioration, est subordonné au conventionnement des logements qui ouvre droit au versement de l'aide personnalisée au logement en faveur des locataires satisfaisant aux conditions requises par la réglementation.

Par ailleurs, une opération ne peut faire l'objet d'un financement en P.L.A., que si la charge foncière ne dépasse pas une charge foncière de référence fixée réglementairement selon le type de logements, lorsqu'il s'agit de construction neuve, ou bien, lorsqu'il s'agit d'acquisition-amélioration, si le prix du logement ne dépasse pas un prix de référence, fixé également par voie réglementaire. Cependant, lorsqu'il y a dépassement du prix de référence ou de la charge foncière de référence (en construction neuve) les opérations éligibles à un financement P.L.A. peuvent bénéficier, sous certaines conditions, d'une subvention pour surcharge foncière, sous réserve qu'une partie du dépassement de la charge foncière soit prise en charge par une collectivité locale ou un groupement de collectivités locales.

Enfin, les organismes d'H.L.M., les S.E.M. et les collectivités locales ou leurs groupements ayant compétence en matière d'urbanisme peuvent mobiliser par anticipation une fraction du P.L.A. destinée à l'acquisition de terrains ou d'immeubles, afin de saisir les opportunités d'achat.

Conformément à ce qu'avait craint votre rapporteur l'an passé, les caractéristiques financières des prêts P.L.A. ont été, pour la première fois depuis la mise en place de la loi du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement, modifiées par un décret et un arrêté du 28 décembre 1981 (P.L.A.-C.P.H.L.M.) et par un décret et un arrêté du 31 décembre 1981 (P.L.A.-C.F.F.).

En effet, le surcoût engendré par le relèvement portant à 8,5% le taux de rémunération des livrets A des Caisses d'Epargne n'avait pu être pris en compte dans la loi de finances 1982. Pour réduire l'insuffisance des autorisations de programme qui en a résulté, un relèvement du taux actuariel du prêt P.L.A.-C.P.H.L.M. a été rendu nécessaire ; celui-ci est passé de 6,18% à 7,89%.

Il en a été de même, pour le prêt P.L.A.-C.F.F., afin de pouvoir réaliser le programme physique prévu au budget 1982 (3 575 logements) dans le respect des contraintes de nature budgétaire (550,9 millions de francs d'autorisations de programme) ou monétaire (554 millions de masse à financer et un coût de ressources du C.F.F. en forte hausse) ; le taux actuariel du P.L.A.-C.F.F. est passé de 6,88% à 8,90%.

Cette hausse du coût des prêts aura des répercussions tout à fait négatives sur le prix des futurs loyers.

Les organismes d'H.L.M. sont les principaux bénéficiaires des prêts P.L.A. : en 1981, 85% des logements financés par l'intermédiaire de ces prêts étaient construits par des H.L.M.. Plus de la moitié des P.L.A. sont d'ailleurs utilisée par des sociétés anonymes d'H.L.M..

En 1983, les crédits pour la construction de logements destinés à la location sont de 10,4 milliards de francs en autorisations de programme et 6,8 milliards en crédits de paiement.

Le relèvement des prêts moyens (+ 12%) peut être considéré comme normal. Il faut noter que pour le Trésor le coût moyen des prêts aidés est très différent selon les secteurs : un prêt P.L.A., distribué par la C.P.H.L.M. coûte aux finances de l'Etat 137 000 francs (le montant du prêt est d'environ 310 000 francs) ; un prêt P.L.A. accordé par le Crédit Foncier de France coûte au Trésor 153 000 francs (le montant du prêt est d'environ 200 000 francs). Les prêts aidés à l'accession à la propriété, dont le montant moyen est d'environ 270 000 francs ne coûtent que 56 000 francs au Trésor.

On voit donc que la priorité accordée au secteur locatif se heurte à des contraintes budgétaires : *pour l'Etat, il est à peu près trois fois plus onéreux d'aider un logement locatif que d'aider un logement destiné à l'accession.*

Le ministre a annoncé que le montant du prêt P.L.A. ne sera plus fixé en fonction d'un prix de référence, mais deviendra une quotité (95%) du prix de revient prévisionnel de l'opération. Cette mesure risque de renchérir le coût financier des opérations, car les constructions devront, dans tous les cas, rechercher un financement complémentaire ; les loyers d'équilibre connaîtront donc une hausse. En plus, cette décision risque de retarder ou d'empêcher certaines opérations lorsque les bailleurs rencontreront des difficultés pour trouver le financement complémentaire.

2. Les prêts aidés à l'accession à la propriété (P.A.P.)

Le prêt aidé à l'accession à la propriété (P.A.P.) est un prêt acquéreur qui bénéficie aux ménages satisfaisant à des conditions de ressources fixées réglementairement ; il finance des logements de bonne qualité, les règles de prix qui leur sont applicables faisant preuve de souplesse.

L'Etat bonifie les intérêts du prêt pour en abaisser le taux. Le P.A.P. est un prêt à annuité progressives (4% par an) comportant deux ans de différé d'amortissement. Il affiche un taux actuariel de 12,57% par an

(prêt de 20 ans), un taux d'intérêt de première période de 10,89% et un taux de troisième annuité de 11,70⁰ (lère annuité amortissable pour un prêt de 20 ans).

En ce qui concerne le financement des prêts P.A.P., le Gouvernement a constitué au 1er janvier 1982 une caisse unique de financement des logements aidés en accession à la propriété regroupant les ressources apportées précédemment par la Caisse des prêts aux H.L.M. et le Crédit Foncier de France, ainsi que celles collectées auprès des banques, dont la contribution a été rendue nécessaire, eu égard à la fois aux limites des ressources des réseaux traditionnels, et en ce qui concerne plus précisément la Caisse des Dépôts, à l'accroissement important des prêts locatifs aidés.

Par conséquent, pour 1982, le Crédit Foncier de France apparaît comme le principal distributeur de prêts P.A.P. auprès des accédants dans une enveloppe budgétaire de 37,9 milliards de francs ; les Caisses d'épargne interviennent à hauteur de 4 milliards de francs, et le Crédit Agricole continuera à titre transitoire de distribuer des P.A.P. pour 1982, dans la limite d'une enveloppe maximum de 4 milliards de francs.

Le P.A.P. « acquisition-amélioration » a les mêmes caractéristiques financières que le P.A.P. utilisé pour financer la construction neuve.

Seules les conditions d'attribution en sont différentes : un taux minimum de travaux d'amélioration, s'élevant à 54% environ du prix de l'opération est, en effet, requis. Par ailleurs, le P.A.P. acquisition-amélioration ne peut financer qu'un bien immobilier ayant été construit au moins 20 ans auparavant.

Grâce à une modification intervenue lors de la discussion à l'Assemblée nationale, le budget de 1983 permettra de distribuer 170 000 P.A.P. ; 11,2 milliards d'autorisations de programme et 4 milliards de crédits de paiement sont en effet inscrits pour cette action. Le relèvement des prêts moyens avoisinera 10%, ce qui semble satisfaisant.

On peut noter qu'en 1981, 43% des P.A.P. ont été accordés à des constructions situées dans des communes de moins de 2 000 habitants, et 10,2% dans des communes de plus de 50 000 habitants. Les ouvriers et les employés constituent les trois quarts des bénéficiaires des P.A.P.. Le revenu imposable moyen des bénéficiaires était en 1982 de 41 402 francs ; 90% de ces derniers pouvaient bénéficier en 1981 de prêts à

quotité majorée : cela signifiait que leurs ressources étaient inférieures à 70% du plafond d'attribution des prêts P.A.P.. Le relèvement en 1982 des plafonds a entraîné une diminution des prêts à quotité majorée.

3. Les autres aides publiques en faveur de la construction

La réalisation de logements locatifs sociaux dans le centre des villes est une nécessité. Afin de compenser le prix élevé des terrains, l'Etat accorde des subventions spécifiques.

Entre 1978 et 1980, ces crédits n'étaient que très partiellement consommés à cause des mauvaises conditions de leur octroi.

Le décret et l'arrêté du 11 septembre 1981 ont facilité le montage financier des opérations en allégeant la charge des collectivités locales et en accroissant la participation de l'Etat.

Ces modifications ont entraîné un succès important de cette procédure. En 1982, 80 millions étaient inscrits au budget et dès le mois de juin, la totalité des crédits était consommée.

Dans le budget de 1983, 108 millions de francs en autorisations de programme (+ 35%) et 94 millions de francs en crédits de paiement (+ 57%) sont destinés aux subventions pour surcharge foncière.

Le ministre a annoncé à l'Assemblée nationale que le taux de subvention pour surcharge foncière allait de nouveau être égal à 50% alors que cette année il était de 70%. Plutôt que de réduire l'efficacité de cette aide, il serait préférable d'accroître les dotations budgétaires.

Votre commission souhaite vivement que les crédits destinés à l'implantation de logements sociaux dans le centre des villes soient majorés ; il s'agit en effet d'une politique qui doit être prioritaire.

De nombreuses exonérations ou déductions fiscales ont été instituées en faveur du logement, comme l'indique le tableau ci-dessous.

ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT

MILLIONS DE FRANCS	1981	1982	1983
1. Impôt sur le revenu			
Déductions afférentes à l'habitation principale : intérêts d'emprunts	5 800	6 500	7 250
Frais de ravalement	345	377	415
Dépenses d'économie d'énergie	240	275	715
Exonération des propriétaires occupants	2 750	3 060	3 710
Déduction forfaitaire du revenu brut foncier	1 530	850	950
Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration	2 300	2 560	2 845
Exonération de l'A.L. (1) et de l'A.P.L. (2)	880	1 180	-
Exonérations liées à l'épargne logement.	2 000	2 530	-
Exonération des primes à la construction	20	10	0
Exonération des intérêts des livrets A des Caisses d'épargne	1 290	1 560	-
Prélèvements sur les profits de construction	141	155	95
2. Impôt sur les sociétés			
Régime des profits de construction	250	265	100
Exonération des organismes d'H.L.M. ..	-	-	-
3. Taxe sur la valeur ajoutée			
Réfaction d'assiette applicable aux acquisitions de terrains à bâtir	860	960	-
Exonération des ventes de logements bénéficiant de prêts aidés	195	250	-
4. Taxe foncière sur les propriétés bâties			
Exonération de longue durée des immeubles d'habitation	3 720	4 140	4 550
.....	+ 2 190(3)	+ 2 430 (3)	+ 2 650 (3)

(1) Allocation de logement

(2) Aide personnalisée au logement

(3) au détriment des collectivités locales

Il convient de noter que la totalisation des dépenses fiscales afférentes à la construction et au logement n'a qu'une signification théorique et ne saurait correspondre au supplément de recette budgétaire que l'on pourrait attendre d'un retour du secteur de la construction et du logement à la fiscalité de droit commun, tant l'activité du secteur est étroitement liée à l'existence d'un régime fiscal spécifique.

Dans le projet de budget, l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant une durée de 15 ans, est reconduite d'un an pour les logements financés à titre prépondérant au moyen des prêts aidés par l'Etat et pour lesquels la demande prêt a été déposée avant le 31 décembre 1983.

Afin de rendre plus équitable le régime actuel de déduction des intérêts des emprunts afférents à l'habitation principale, des études ont proposé d'accorder aux contribuables un crédit d'impôt calculé en pourcentage du montant des intérêts versés au cours de l'année d'imposition au titre du remboursement des emprunts contractés pour l'acquisition, la constitution ou les grosses réparations de la résidence principale.

Pour que cette mesure ne se traduise pas par un supplément de dépense fiscale significatif à la charge du budget de l'Etat la restitution du crédit d'impôt aux accédants non imposables étant supposée exclue, le montant du crédit d'impôt devrait être fixé à 25% du montant des intérêts versés au cours de l'année d'imposition dans la limite de 7 000 francs plus 1 000 francs par personne à charge et des 10 premières annuités de remboursement des emprunts.

Cette mesure est neutre pour les contribuables dont le taux marginal d'imposition est égal au pourcentage de crédit d'impôt retenu, soit 25%. Elle favorise les contribuables dont le taux marginal d'imposition est inférieur ou égal à 20%. Elle pénalise les contribuables dont le taux marginal d'imposition est supérieur ou égal à 30%.

Ainsi, un ménage de deux enfants accédant à la propriété en région parisienne subira une réduction d'avantage fiscal dès lors que le revenu net global imposable en 1982 excédera 106 770 francs.

Le seul d'exclusion des prêts aidés par l'Etat correspondant est de 91 710 francs (conjoints inactif) et 113 715 francs (conjoint actif).

Le passage au crédit d'impôt serait donc nettement favorable aux accédants bénéficiant de financements aidés. La réduction d'avantage

fiscal supportée par les accédants non aidés (secteur libre) pourrait cependant provoquer un tassement de la demande.

Le ministre de l'Urbanisme et du Logement a déclaré qu'il était souhaitable d'effectuer une pause dans les changements de la réglementation et de la fiscalité afin de ne pas susciter des difficultés supplémentaires au secteur de la construction.

4. Les prêts conventionnés et les autres sources de financement du logement

Créés en 1977, les *prêts conventionnés* se substituent aux prêts immobiliers conventionnés. Intermédiaire entre le prêt hypothécaire libre dont le taux, la durée et les conditions d'octroi sont fixés par chaque établissement financier, et le prêt aidé dont les conditions d'octroi sont réglementées et le taux abaissé par bonification budgétaire, le prêt conventionné est un produit hybride, distribué par les circuits bancaires mais relativement administré (son taux d'intérêt maximum est limité et ses autres conditions financières sont arrêtées par la puissance publique). L'Etat ne consent aucune aide financière directe. Le prêt peut comporter un remboursement par annuités progressives. Le client a le choix entre plusieurs tableaux d'amortissement ; le taux maximum est fixé par le Crédit foncier de France par référence à divers taux du marché à moyen et long terme.

Les prêts conventionnés peuvent ouvrir droit à l'aide personnalisée au logement.

En janvier 1982, les conditions d'encadrement du crédit ont été assouplies pour les prêts conventionnés qui bénéficient d'un régime d'encadrement spécifique destiné à inciter les banques à développer ce type de prêts. Cette mesure a commencé à porter ses fruits lors du premier semestre de l'année 1982 au cours duquel les banques et les établissements ont accordé 49 000 prêts conventionnés.

Quatre ans après leur création, les prêts conventionnés jouent un rôle important dans l'activité du secteur du bâtiment dans la mesure où ils sont particulièrement bien adaptés à la demande des détenteurs de revenus moyens.

En 1982, le champ d'application des prêts conventionnés a été étendu :

- aux travaux destinés à réduire les dépenses d'énergie (décret du 26 janvier 1982 et arrêtés du 25 mars et 26 mai 1982) ;

- aux travaux d'amélioration d'un montant minimum (fixé par m² ; décret et arrêté du 10 juin 1982).

Ces prêts sont destinés aussi bien aux propriétaires occupants qu'aux propriétaires bailleurs, et ils n'ouvrent pas droit à l'aide personnalisée au logement pour les occupants des logements concernés.

Le ministre a annoncé que le taux d'apport personnel pour les prêts conventionnés allait passer de 20 à 10%. Cette mesure devrait permettre un accroissement du nombre de prêts conventionnés. Le ministère estime que 160 000 prêts seront distribués en 1983.

On voit donc que les *prêts conventionnés prennent une importance de plus en plus grande dans le financement de la construction neuve* : 92 000 prêts conventionnés en 1981 (soit 23% des logements commencés), 140 000 en 1982 (soit 37% des logement commencés) 160 000 en 1983 (soit environ 42% des logements commencés). Il ne faudrait pas que le gouvernement profite du succès de ces prêts non aidés pour diminuer ses efforts en faveur de l'aide à la pierre.

La croissance de l'ensemble des dépôts des comptes et des plans *d'épargne-logement* qui s'était fortement ralentie en 1980 s'est stabilisée en 1981 à un niveau modeste (+ 8%). La réforme mise en oeuvre en 1981 n'a pas permis de retrouver le dynamisme passé.

En 1981, les prêts d'épargne-logement ont encore marqué comme en 1979 et en 1980 un nouveau développement (+ 36%).

Le ralentissement de la progression des crédits éligibles au *marché hypothécaire* observé en 1980 s'est poursuivi en 1981.

Les *concours bancaires* qui s'étaient pratiquement stabilisés en 1980 ont fléchi de 4,5% en 1981 ; ils ont atteint un montant de 77,9 milliards de francs. Cette régression est due à l'élévation du taux d'intérêts pratiqués : en 1981, la fourchette des taux a été de 14,40% à 23%. Il faut noter qu'au cours des derniers mois, ces taux ont eu tendance à baisser : au deuxième trimestre 1982, ils étaient compris entre 14,25% et 22%. Au

cours de ces derniers mois, le fort niveau des taux d'intérêt a eu des conséquences très lourdes pour le financement de la construction neuve : cela a entraîné une élévation du coût de l'aide budgétaire, et une désolubilisation de la clientèle. L'abaissement des taux d'intérêt qui semble se manifester actuellement devrait, à l'inverse, avoir des effets bénéfiques sur la construction.

II. – LE PARC EXISTANT ET SON AMELIORATION

1. Le parc H.L.M.

Selon l'enquête sur le logement de 1978, le parc de logements en France se présentait ainsi :

Nombre total de logements recensés	22 236 000
dont résidence principales	18 641 000
Dont logements locatifs loués vides	7 652 000
dont :	
Patrimoine H.L.M.	2 481 000
Propriétaires bailleurs privés personnes physiques	4 015 000
Propriétaires bailleurs personnes morales.....	930 000
Administrations publiques	227 000
Accession	3 703 000
dont :	
H.L.M.	646 000
C.F.F.	1 378 000
Autres logements	1 679 000

Chaque année les H.L.M. réalisent 30 milliards de travaux : 20 milliards en construction neuve et 10 milliards en entretien et grosse réparation.

En 1981, le parc locatif H.L.M. comprenait 2,7 millions de logements. Le flux annuel de loyers était de 15 milliards de francs et les charges locatives s'élevaient à 7,5 milliards de francs.

Pour un organisme H.L.M., le loyer est la ressource essentielle qui lui permet d'assurer son équilibre d'exploitation, c'est-à-dire de financer les dépenses entraînées par la construction, l'amélioration et la gestion de son patrimoine.

Pour illustrer l'importance du rôle des loyers à ce titre, il suffit d'analyser le compte d'exploitation locatif cumulé des organismes d'H.L.M. dont la structure globale actuelle est la suivante :

CHARGES	PRODUITS
- Amortissement du capital et frais financiers..... 44	- Loyers 93
- Frais de personnel..... 21	- Produits accessoires et produits financiers..... 6
- Autres frais de fonctionnement dont l'entretien des immeubles 18	- Subventions 1
- Dotations aux provisions..... 13	
- Renforcement des fonds propres.... 4	
Total 100	Total 100

Le produit des loyers est donc affecté prioritairement au remboursement des prêts contractés pour construire ou améliorer le patrimoine de l'organisme (poste qui représente 44% des charges). Les autres emplois essentiels sont, par ordre d'importance décroissant, la couverture des frais de personnel requis par la gestion administrative, financière, technique et sociale du patrimoine (21% des charges totales), le règlement des dépenses de maintenance (entretien courant, réparations et gros entretien des immeubles) et des autres frais de fonctionnement (dont la fiscalité à la charge du propriétaire) qui représentent au total 18% des charges d'exploitation ; enfin, le loyer doit permettre à l'organisme gestionnaire de constituer une épargne destinée à faire normalement face aux grosses réparations consécutives au vieillissement des immeubles, aux dépenses imprévues (impayés des loyers notamment) et à la part d'autofinance-

ment des investissements (construction neuve et amélioration) éventuellement requise par la réglementation des aides publiques (17% des charges totales d'exploitation).

Concernant plus précisément les offices, une étude a été menée en vue de déterminer leur situation, selon un critère de santé financière lié à leur capacité de financement. Il apparaît que 70 d'entre eux, représentant 21,3% du parc de logements locatifs de cette catégorie, connaissent des difficultés de financement pour un montant global évalué à 271 millions de francs. Les 222 autres offices présentent des excédents de financement de l'ordre de 1 900 millions de francs.

Les difficultés que doivent affronter les organismes H.L.M. sont très diverses car elles relèvent des différents secteurs d'activités où leur vocation sociale trouve normalement à s'exprimer (aménageur, promoteur, gestionnaire, prêteurs...).

A l'heure actuelle, pour le Gouvernement, il s'agit de redonner aux collectivités locales un partenaire renforcé par des possibilités nouvelles de développement afin que le mouvement H.L.M. puisse jouer un rôle important dans les politiques sociales de l'habitat.

Le changement fondamental s'est traduit par le contrat signé le 31 mars 1982 entre le ministère de l'urbanisme et du logement, l'Union nationale des H.L.M. et les différentes fédérations d'organismes H.L.M..

Les 36 articles du contrat-cadre prévoient pour l'ensemble des activités de construction et de gestion des offices, coopératives et sociétés d'H.L.M., les objectifs et les adaptations souhaitables.

Ce sont en particulier :

- de meilleures conditions de vie pour les personnes vivant dans le patrimoine H.L.M., au moyen d'actions d'amélioration des logements et d'économie d'énergie,
- la reconquête des centres-villes, grâce notamment à une politique dynamique d'intervention foncière,
- la recherche d'un urbanisme de qualité, tant en collectif qu'en maisons individuelles,

- l'affirmation de la volonté des offices et sociétés, dans la perspective de la décentralisation, d'être encore davantage les partenaires des collectivités locales,

- la mise en place de nouveaux rapports sociaux dans l'habitat, en locatif comme en accession,

- un soutien à la politique de relance du bâtiment,

- la poursuite de l'effort de transformation des méthodes de gestion des organismes, visant à assurer le maintien des grands équilibres financiers et à garantir la transparence des comptes,

- le rééquilibrage de la situation financière de certains offices.

Si votre rapporteur est entièrement d'accord avec les objectifs fixés par le contrat-programme, il ne peut que regretter que le projet de budget pour 1983 ne permette qu'une réalisation très insuffisante de ces objectifs. Il serait en particulier nécessaire que le *gouvernement explique les mécanismes par lesquels il compte aider les organismes qui connaissent des difficultés financières importantes.*

2°) L'amélioration de l'habitat

Plus de la moitié du patrimoine immobilier actuel a été construite avant 1948, et une grande partie avant 1914. La vétusté de nombreux immeubles nécessite donc des travaux importants de réhabilitation. Par ailleurs, la pénurie de logements pendant les années cinquante a suscité la construction rapide de nombreux immeubles qui présentent aujourd'hui de graves déficiences. Enfin, l'impératif national d'économies d'énergie doit susciter de nombreux travaux d'isolation et de développement d'énergies nouvelles utilisables pour l'habitat.

On estime que les 2/3 du parc des logements sociaux devraient subir des travaux dont le coût moyen est estimé à 34.000 F. En 1983, près de 2 milliards de francs d'autorisations de programmes sont prévus pour l'amélioration du parc existant, ce qui représente une hausse de plus de 10%. Les crédits de paiement atteindront 1,7 milliard de francs (- 5%).

Après l'adoption d'un amendement du gouvernement lors de la discussion à l'Assemblée nationale, 1,2 milliard d'autorisations de programme et 1 milliard de crédits de paiement seront consacrés aux **P.A.L.U.L.O.S.** (primes à l'amélioration de logements à usage locatif et à occupation sociale).

Outre ces crédits budgétaires, l'amélioration des logements sociaux sera financée grâce au Fonds spécial de Grands Travaux, créé par la loi du 3 août 1982 qui a pour mission de réaliser ou de contribuer au financement des travaux d'équipement dans trois domaines : transport public, circulation routière, maîtrise de l'énergie. Le premier emprunt lancé par le Fonds permettra d'affecter 4 milliards de francs sur la période 1982-83 à l'ensemble de ces actions. Le ministère de l'urbanisme et du logement est concerné par la part des crédits destinés aux économies d'énergie qui sera affectée aux travaux dans l'habitat social existant ; cette part représentera 900 millions de francs pour la période 82-83.

A ce titre, une convention doit être passée entre l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie et le ministère de l'urbanisme et du logement pour préciser les conditions d'intervention du Fonds. Celui-ci ne financera que les travaux menés dans le parc locatif social. Les bénéficiaires de ces aides seront les organismes susceptibles d'obtenir la PALULOS. Le Fonds leur accordera des subventions au taux de 40%, toutes les autres modalités de financement étant celles fixées pour la PALULOS.

Le cas échéant, les aides du Fonds spécial seront conjuguées avec la PALULOS elle-même, qui financera les travaux d'amélioration proprement dits réalisés dans les mêmes logements. La dernière répartition inter régionale de la PALULOS pour l'année 1982 a été faite parallèlement à une première notification des enveloppes prévisionnelles mobilisables sur le Fonds Grands Travaux. Les D.D.E. seront ordonnateurs secondaires des dépenses au double titre du Fonds et de la PALULOS.

Grâce à l'amendement déposé par le gouvernement à l'Assemblée nationale, le Fonds spécial de grands travaux permettra, conformément à sa mission originelle, d'accélérer l'amélioration de notre parc de logements : plus de 200.000 logements pourront être réhabilités.

La prime à l'amélioration de l'habitat (P.A.H.) est accordée aux propriétaires occupants pour améliorer le logement qui constitue leur résidence principale. La P.A.H. est attribuée pour l'amélioration des logements achevés depuis plus de 20 ans. Les travaux subventionnés doivent tendre à la mise aux normes d'habitabilité, à l'amélioration du confort ainsi qu'à l'adaptation des logements aux besoins des handicapés physiques et des travailleurs manuels travaillant de nuit. La P.A.H. peut atteindre 20% du coût des travaux dans la limite de 14.000 F. Dans un programme d'intérêt général (ex. OPAH), ce taux peut atteindre 25% dans la limite de 17.500 F.

Les dotations budgétaires (534 millions de francs en autorisations de programme et 487 millions de francs de crédits de paiement) permettront comme l'an passé d'améliorer 50.000 logements.

Créée en juin 1977, la procédure des **opérations programmées d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H.)** a pour objectif l'aménagement global des centres anciens, assorti d'une meilleure prise en compte du sort des occupants et du patrimoine bâti. En engageant avec l'Etat une opération programmée dont elle aura financé les études et le suivi conjointement avec l'Etat, la commune évite la dispersion d'efforts qu'entraîne habituellement la multiplicité des intervenants et des procédures.

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. Au 15 juillet 1982, 485 conventions étaient signées dont 41% concernaient des communes rurales. Le gouvernement n'estime pas souhaitable budgétairement de dépasser ce chiffre et il est procédé à une meilleure sélection et à une limitation du nombre des études en donnant une priorité aux opérations les plus sociales. Les OPAH arrivant à l'échéance ne sont pas, sauf cas exceptionnel, renouvelées).

L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.), en tant qu'établissement public à caractère administratif, accorde des subventions aux propriétaires bailleurs de logements inconfortables, au titre des travaux de mise aux normes de confort pour les logements antérieurs à 1948 et au titre des travaux d'économies d'énergie pour les logements construits avant 1975.

Sous tutelle conjointe du ministère de l'Économie et des Finances et du ministère de l'Urbanisme et du Logement, cet organisme est doté d'un budget autonome (1 milliard de francs en 1982) alimenté par la taxe additionnelle au droit de bail, au taux de 3,5% sur les loyers des logements antérieurs à 1948 et au taux de 0,5% sur les logements construits entre 1948 et 1975.

L'ANAH a engagé en 1981 835 millions de francs de subventions dont 24,6 millions de francs pour financer des travaux d'économie d'énergie dans le parc récent. Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) représentent en 1981 39,5% du budget d'intervention de l'Agence dans le parc ancien.

Pour 1982, le montant des crédits d'engagement dans le parc ancien s'élève à 960 millions de francs auxquels s'ajoutent 40 millions de francs

pour les économies d'énergie dans le parc récent, ce qui porte le budget global d'intervention de l'ANAH à 1 milliard de francs. Il est prévu d'en réserver 42,2% sur le total, soit 405 millions de francs aux OPAH. Il a par ailleurs été décidé de relever au début de l'année 1982 le taux moyen de subvention d'environ 21,5% et de financer à 40% les travaux d'économie d'énergie. Ces différentes mesures devraient permettre d'accompagner de manière active le mouvement général de réhabilitation engagé par les propriétaires bailleurs. On constate déjà sur les huit premiers mois de l'année une progression du nombre de dossiers déposés par rapport à 1981 et la forte augmentation de travaux d'économie d'énergie.

Toutes les actions d'améliorations de l'habitat sont en tout ou en partie destinées à améliorer l'isolation thermique des logements. La lutte pour les économies d'énergie dans l'habitat demeure une des priorités du ministère : des dotations budgétaires sont prévues, des incitations fiscales ont été créées, des normes toujours plus sévères ont été établies et seront, au besoin, renforcées. *Le secteur résidentiel et tertiaire qui utilise 33% de l'énergie consommée en France doit participer pleinement à l'effort national engagé dans ce domaine.*

III.- L'INDUSTRIE DU BATIMENT

Le secteur du bâtiment et des travaux publics regroupe environ 330 000 entreprises réparties sur tout le territoire national et 1 800 000 actifs. Dans de nombreuses régions, cette activité constitue l'essentiel de l'activité industrielle et est un élément primordial de l'équilibre économique régional.

Le chiffre d'affaires de la profession est d'environ 300 milliards de francs (hors taxes) ce qui représente 6,8% du produit intérieur brut et 31,8% de l'investissement national. Depuis 1974, le recul de la production est constant.

A. LA PRODUCTION

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, le nombre de logements mis en chantier qui atteignait 550 000 en 1974 n'a cessé de diminuer depuis cette époque. Si en 1981 il atteint le même nombre qu'en 1980 (400 000) l'année 1982 se caractérise par un nouveau recul de la construction (370 000 logements commencés). Une stabilisation devrait se produire en 1983.

Le marché de l'amélioration de l'habitat représente une part croissante de l'activité des entreprises du bâtiment. Selon les comptes de la Nation, il représentait, en 1980, 15% du chiffre d'affaires de la profession (30% du chiffre d'affaires de la branche logement).

L'année 1981 n'a enregistré qu'une progression modérée (estimée à 0,6%) du volume des travaux, résultant d'une stagnation des financements privés et d'une faible croissance des aides distribuées par l'Etat ou l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

En 1982, les travaux de gros entretien devraient à nouveau se développer sous l'impulsion d'une part des travaux d'amélioration des logements locatifs sociaux (la dotation globale en P.A.L.U.L.O.S y compris les reports des années antérieures est supérieure de 31% par rapport à 1981), d'autre part des travaux d'économie d'énergie, qui bénéficient des taux de subvention privilégiés (dans le cas de la P.A.L.U.L.O.S. et des subventions de l'A.N.A.H.), de déductions fiscales et même maintenant de prêts conventionnés.

La progression du volume des travaux devrait cependant rester limitée et s'élever à environ 2%. En effet, l'enveloppe budgétaire consacrée à la P.A.H. (propriétaires occupants) en 1982 est inférieure, en valeur, au montant des crédits consommés en 1981.

Par ailleurs, les subventions de l'A.N.A.H. destinés aux propriétaires bailleurs ne paraissent pas suffisamment incitatives dans le cas d'opérations « classiques » (c'est-à-dire hors opérations programmées et hors économie d'énergie).

Enfin, le niveau encore élevé des taux d'intérêts et l'évolution prévisible du pouvoir d'achat des ménages ne permettent pas de pressentir un développement significatif des travaux non aidés.

En 1983, les travaux d'amélioration devraient connaître une certaine croissance grâce aux différentes mesures prises par le Gouvernement : majoration des crédits P.A.L.U.L.O.S., aides du Fonds spécial de grands travaux, possibilité d'employer les prêts conventionnés pour l'amélioration de l'habitat.

La reprise dans ce type de travaux ne permettra cependant pas de résoudre tous les problèmes de l'industrie du bâtiment, car cela ne constitue qu'une fraction de l'activité. On estime que la construction d'un logement neuf emploie trois fois plus de personnes que la réhabilitation d'un logement.

Les crédits de paiement inscrits au budget 1982 correspondent pratiquement à une stabilisation des investissements de l'Etat en B.T.P. qui avaient fortement diminué en 1980. L'évolution divergente des travaux publics (- 4,8%) et du bâtiment (+ 7,7%) résulte de la forte progression des crédits alloués à certains ministères dépensiers, comme ceux de la culture et de la justice, maîtres d'ouvrage essentiellement en travaux de bâtiment.

1981 a été une année de croissance modérée du marché des collectivités locales (+ 1,1% en volume) qui semble avoir surtout bénéficié à l'activité bâtiment (+ 4%) du fait de la construction de bâtiments socio-culturels. En 1982, le volume des commandes devrait croître d'environ 1%, mais bénéficier davantage aux travaux publics –voirie notamment– (+ 1,0%) qu'au bâtiment (0%).

D'après l'enquête réalisée auprès des entreprises nationales, en début d'année, leurs investissements en bâtiment, qui ont sensiblement diminué en 1981 (- 10%), devraient se stabiliser en 1982 grâce notamment aux commandes de l'E.D.F. Les mises en chantier de bâtiments industriels et de stockage ont sensiblement diminué en 1981 (- 5^o et - 6%), alors que l'évolution des surfaces autorisées laissait prévoir une aggravation de la situation (- 12,5% et - 11%). Selon les enquêtes de mars et juin 1982 réalisées par l'I.N.S.E.E. sur les investissements industriels, ceux-ci auraient diminué de 9^o (en volume) en 1981 et devraient continuer à baisser de 5% environ en 1982.

Dans le secteur tertiaire (bureaux et commerce) l'activité a été soutenue en 1981. L'année 1982 enregistrera les derniers effets de la forte croissance des mises en chantier en 1980 et 1981, ainsi que ceux du freinage sensible des autorisations en 1981 et surtout en 1982. Pour l'ensemble de l'année 1982, l'hypothèse retenue est celle d'une baisse globale de 10^o des surfaces autorisées.

B. L'EXPORTATION

L'activité hors métropole des entreprises françaises et de leurs filiales étrangères s'est fortement développée entre 1973 et 1979 ; le relèvement des prix des produits pétroliers en 1973 et la richesse nouvelle des pays producteurs qui en a découlé y a fortement contribué.

Le montant des travaux réalisés à l'étranger a plus que triplé en valeur : il s'élevait à 8,7 milliards de francs en 1973 et atteignait environ 31 milliards de francs en 1978. A la suite d'une forte chute des signatures de contrats en 1978 liée à l'intensification de la concurrence sud-coréenne, l'année 1979 a connu une baisse de 10 à 15% en valeur des travaux réalisés, et par conséquent une diminution en volume encore plus marquée.

L'année 1981 a marqué un deuxième bond en avant : on estime à 38 milliards de francs le montant des travaux facturés ; le montant des contrats conclus s'élève à 65 milliards de francs et se décompose en 3 milliards de francs de contrats d'ingénierie, 29 milliards de francs pour le bâtiment et 33 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 généralement, 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.

Par contre, les premiers résultats de l'année 1982 de nos exportations de B.T.P. indiquent une stagnation en francs constants. Cette stagnation, à un niveau certes assez élevé, semble être d'abord le résultat de la baisse des revenus des pays pétroliers. En outre, la signature de contrats très importants à la fin du premier semestre 1981 a porté beaucoup d'entreprises de B.T.P. à la limite de leur capacité d'exportation. Enfin, la concurrence étrangère, et notamment des pays nouvellement industrialisés, s'accroît régulièrement : la France, malgré le deuxième bond en avant évoqué plus haut, a cédé, dès 1981, sa place de second exportateur mondial de B.T.P. à la Corée du sud dont le montant total des contrats conclus a avoisiné 13 milliards de dollars (contre environ 10 milliards de dollars pour la France).

Le tableau ci-dessous indique l'évolution de la répartition géographique de nos exportations.

ACTIVITES A L'ETRANGER DES ENTREPRISES DE B.T.P.

Zones géographiques	1980 (1)	1981 (2)
Afrique	47,3	33,71
Moyen Orient	22,8	31,48
Amériques	10,7	23,31
Asie	6,5	9,38
Europe de l'Ouest	10,0	1,75
Europe de l'Est	2,7	0,37
TOTAL	100%	100%

(1) En pourcentage des travaux facturés (2) En pourcentage des contrats signés

On doit malheureusement continuer à constater une aggravation du déficit commercial en ce qui concerne les matériaux de construction due en particulier au développement des méthodes de préfabrication légère dans la construction. La pénétration étrangère ne s'explique pas toujours par des contraintes techniques insurmontables, mais par une mauvaise spécialisation de nos industries. C'est ainsi que notre balance commerciale pour les carreaux de céramique est décititaire de 1,7 milliards de francs. Les pouvoirs publics doivent s'efforcer, en liaison avec les professions concernées, de remédier au plus vite à cette situation néfaste et injustifiée.

C. L'EMPLOI

En 1981, le nombre d'emplois salariés, a diminué de 54 600 (- 3,7%) représentant 31,4% de la réduction des effectifs de l'industrie (y compris le B.T.P.).

En 1978, année où la conjoncture du B.T.P. avait été particulièrement mauvaise, la baisse des effectifs salariés a été évaluée à 47 000 emplois salariés ; ce mouvement s'est accéléré puisque, selon l'enquête d'avril 1982 du ministère du travail, 69 000 emplois ont disparu dans le B.T.P. d'avril 1981 à avril 1982, dont 24 000 (34,8%) au cours du seul premier trimestre 1982.

La durée hebdomadaire du travail ouvrier a pourtant diminué : elle était de 41,8 heures en avril 1981 et de 40,2 heures en avril 1982 ; de plus, les mesures relatives à la cinquième semaine de congés payés devraient entraîner la baisse d'environ 2% du nombre de jours ouvrés.

Au total, pour l'ensemble de l'année 1982, la diminution des effectifs sera vraisemblablement encore très importante (de l'ordre de 55 000 emplois pour l'ensemble du secteur B.T.P), même dans le cas d'une amélioration de la conjoncture au deuxième semestre.

Parallèlement, le nombre de demandeurs d'emploi (216 872 en mai 1982) continue de croître à un rythme annuel qui décélère progressivement depuis octobre 1981.

L'année 1982 devrait se solder par un rythme de croissance des demandes d'emploi de l'ordre de 20% (alors qu'il était de 51% en octobre 1981) portant le nombre de chômeurs à 251 000 environ.

Votre commission souhaite que des mesures efficaces en particulier pour les petites et moyennes entreprises soient prises pour remédier au déclin continu de l'industrie du bâtiment, qui constitue un élément essentiel du tissu industriel de beaucoup de nos régions.

IV.- LES AIDES A LA PERSONNE

Les crédits budgétaires destinés aux aides à la personne en matière de logement progressent fortement : en 1983 ils atteignent 10,6 milliards de francs, soit une hausse de 23%. Cette hausse est due à la fois à une majoration des prestations et à une augmentation du nombre de bénéficiaires (2,8 millions pour l'allocation de logement et 0,9 pour l'aide personnalisée au logement en 1983). A titre indicatif, on peut estimer que la masse de toutes les aides personnelles au logement (allocations de logement et aide personnalisée au logement) s'élève à 23,7 milliards de francs dont 19 milliards au titre des allocations de logement.

A. LES PRESTATIONS EXISTANTES

Trois types de prestations existent actuellement : l'allocation de logement à caractère familial (A.L.F.), l'allocation de logement à caractère social (A.L.S.) et l'aide personnalisée au logement (A.P.L.).

1. L'allocation de logement à caractère familial (A.L.F.)

Instituée en 1948, l'A.L.F. devait permettre aux familles de supporter les effets de la libération des loyers des logements neufs. Dès 1949, l'ensemble des ménages percevant les allocations familiales ou l'allocation de salaire unique y eurent vocation. La loi du 3 janvier 1972 a étendu cette prestation à des personnes n'ayant pas la qualité de prestataires familiaux : ménages mariés depuis moins de 5 ans, ménages ou personnes ayant à charge des enfants, des ascendants ou des collatéraux infirmes.

Comme les autres allocations de logement, l'A.L.F. varie en fonction de la taille et du revenu des ménages (1).

(1) La formule de calcul est : $AL = K(L + C - Lo)$ ou K est le coefficient de prise en charge qui varie en fonction des ressources et de la taille de la famille, L est le loyer réellement dû (dans la limite d'un plafond), C est le montant forfaitaire des charges, et Lo est le loyer minimum qui doit rester à la charge du bénéficiaire.

L'A.L.F. est la plus importante des aides à la personne ; en 1980, elle représentait 11,3% des dépenses de prestations familiales. 76% des bénéficiaires vivent dans des logements locatifs et 46,5% habitent dans des H.L.M.. La prestation mensuelle moyenne était de 293 francs en 1980. Au 30 juin 1981, il y avait 1,8 millions de bénéficiaires de l'A.L.F.. Le total des sommes versées du 1er juillet 1980 au 30 juin 1981 s'élevait à 8 milliards de francs. En tant que prestation familiale, l'A.L.F. est financée par le Fonds national des prestations familiales et le budget annexe des prestations sociales agricoles.

2. L'allocation de logement à caractère social (A.L.S.)

Afin de tenir compte de la faiblesse des ressources pouvant caractériser d'autres catégories de personnes que les familles, la loi du 16 juillet 1971 a créé l'allocation de logement à caractère social (A.L.S.). Son champ d'application comprend les personnes âgées de plus de 65 ans (ou de 60 ans en cas d'inaptitude), les personnes handicapées à plus de 80% et les jeunes travailleurs salariés de moins de 25 ans.

En 1981, il y avait un million de bénéficiaires dont 75% de personnes âgées. Au cours de l'exercice 1980-1981, 3,8 milliards de francs ont été versés. Le versement mensuel moyen était de 315 francs. Le financement de l'A.L.S. est assuré par le Fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.) dont les recettes sont constituées par :

- une cotisation patronale de 0,1% assise sur le salaire plafonné qui vient en déduction de la contribution des employeurs à l'effort de construction (« 1% patronal ») ;
- une dotation d'équilibre de l'Etat inscrite au budget du ministère de l'urbanisme et du logement. Cette dotation représente les quatre cinquièmes des recettes du F.N.A.L..

3. L'aide personnalisée au logement (A.P.L.)

L'aide personnalisée au logement (A.P.L.), créée par la loi n° 77-1 du 3 janvier 1977, a été conçue comme une prestation à caractère à la fois économique et social :

- économique d'abord, en ce sens que l'A.P.L. se substitue partiellement à l'aide à la pierre tout en conservant comme cette dernière un rôle d'incitation à l'investissement grâce à une définition de son champ d'application en termes de logements : elle est en effet limitée aux logements

en accession à la propriété et en location relevant des financements institués par la loi du 3 janvier 1977, et aux logements locatifs faisant l'objet de travaux d'amélioration ayant bénéficié des aides à la pierre antérieures à la réforme, à condition -en secteur locatif- que le bailleur passe une convention avec l'Etat ;

– social ensuite, car elle est fortement modulée selon les ressources et la situation de famille des bénéficiaires, quelle que soit la catégorie de population à laquelle ils appartiennent.

Par rapport à l'aide à la pierre, elle présente l'avantage de solvabiliser les ménages à faible revenus sans créer pour autant d'éventuelles rentes de situation.

Ces caractéristiques en font l'instrument essentiel d'une redistribution de l'effort de l'Etat vers les ménages modestes, instrument dont l'efficacité est assurée par la garantie d'affectation de l'aide qu'apporte la procédure du tiers payant.

Le champ d'application de l'A.P.L. en secteur locatif a été restreint en juin 1981 dans la mesure où le Gouvernement a supprimé le conventionnement sans travaux du parc social, sous réserve des logements inclus dans une opération « habitat et vie sociale », et des logements compris dans l'état prévisionnel annexé à une convention-cadre déjà conclue ou appartenant à un organisme ayant des difficultés financières graves et signataire d'un contrat-cadre.

Le nombre de bénéficiaires de l'A.P.L. progresse très rapidement : alors qu'il n'y en avait que 255 000 en 1980, 502 000 personnes bénéficiaient d'une A.P.L. au 31 mars 1982 (154 000 dans le secteur locatif et 348 000 en accession à la propriété). Le total des prestations versées au cours du premier trimestre de cette année est presque d'un milliard de francs (322 millions de francs dans le secteur locatif et 607 millions de francs en accession à la propriété). Le montant moyen mensuel des versements a été de 619 francs (696 francs en locatif et 581 francs en accession à la propriété). *La croissance prévisible de ces dépenses va très rapidement posé un problème grave.*

Le financement de l'A.P.L. est assuré par le Fonds national de l'habitation (F.N.H.) dont les recettes sont constituées par :

– des contributions du Fonds national des prestations familiales (31,6% en 1981), du F.N.A.L. (1,9% en 1981) et du B.A.P.S.A. (1,5% en

1981), représentant les allocations de logement (familiale ou sociale) qui auraient été financées par ces régimes en l'absence d'aide personnalisée au logement. Cette contribution est déterminée chaque année au moyen d'une « liquidation simulée » de l'A.L. sur un échantillon représentatif des bénéficiaires de l'A.P.L. ;

– d'une subvention d'équilibre de l'Etat inscrite au budget du ministère de l'urbanisme et du logement. La part de l'Etat dans le financement du F.N.H. croît ; elle atteint 65% en 1981. Les bailleurs de logements conventionnés devaient également participer au financement du F.N.H. ; ce recouvrement a été ensuite suspendu en juin 1981.

En 1981, pour l'ensemble des dépenses afférentes aux aides à la personne (A.L.F., A.L.S., A.P.L.), les parts respectives des différentes sources de financement étaient les suivantes :

- Sécurité sociale (« branche famille » F.N.P.F. + B.A.P.S.A.) 62,6%
- Etat (budget du ministère de l'Urbanisme et du Logement) 32%
- Employeurs au titre de la cotisation au F.N.A.L. 5,4%

B. LES REFORMES ENTREPRISES ET EN COURS

Au cours de l'année 1982, plusieurs modifications sont intervenues.

1. L'actualisation des aides

Il faut signaler en premier lieu que l'actualisation des différents paramètres des aides intervenue au 1er juillet 1982 a bien pris en compte l'évolution des loyers et des charges. Il n'y a pas eu cependant, comme en 1981, de revalorisation des aides à la personne.

2. L'aide aux locataires en difficulté

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 vue de l'engagement des différents partenaires locaux (collectivités locales, organismes para-publics accordant des prestations sociales et 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.

Afin de s'assurer du respect de leurs engagements par les autres partenaires la participation globale de l'Etat est versée pour moitié lors de la signature de la convention et pour moitié au terme de la première année d'application de la convention.

L'aide est accordée à la famille sous forme d'avance remboursable sans intérêt et selon la procédure du tiers-payant. Une seule convention est à ce jour signée, à Clermont-Ferrand et 12 projets sont en cours. En 1982 50 millions de francs ont été réservés à cette action. Une circulaire précise les modalités de la mise en place des fonds, au niveau financier notamment (n° 82-70 du 20 juillet 1982).

3. Le logement des fonctionnaires

Le Gouvernement a décidé de supprimer les crédits relatifs au logement des fonctionnaires de l'Etat (Chapitre 65-45/10), car ils n'ont pas permis la mise en oeuvre d'une véritable politique de logement des fonctionnaires. Leur effet est mal réparti sur le territoire ; le système actuel a contribué à la mise en sommeil de la procédure de réservation obligatoire de 5% des logements construits prévue par le code de la construction.

Il a donc été décidé de remettre en vigueur la procédure de réservation, qui pourra concerner environ 3 500 logements par an (contre 200 seulement avec les procédures actuelles, qu'il est proposé de supprimer).

4. La fusion des aides à la personne

Le plan intérimaire a inscrit au nombre des objectifs la recherche d'une plus grande solidarité dans le logement. Un des principaux axes en est la fusion progressive des aides à la personne.

Le groupe de travail présidé par M. Jacques BADET, député de la Loire, Président de la Fédération nationale des offices publics d'H.L.M. et des O.P.A.C. a étudié les modalités d'une fusion progressive de l'allocation de logement et de l'A.P.L. et a remis le 9 juin 1982 un rapport en ce sens au Gouvernement.

La première conclusion de ce rapport est que la fusion progressive des aides personnelles au logement doit s'accompagner d'une plus grande justice sociale. A cet effet, le groupe a défini ses objectifs en matière de taux d'effort :

- le taux d'effort doit croître en fonction du revenu et être modulé selon la taille de la famille ;

- pour une famille avec deux enfants à charge, le taux d'effort doit se situer dans une fourchette allant de 11% pour les ménages à revenus faibles à 17% pour les ménages dont les revenus sont proches du seuil effectif d'exclusion de l'aide (trois fois le S.M.I.C.) ;

- le taux d'effort des bénéficiaires ne doit en aucun cas être inférieur à 8%.

Afin d'éviter que l'aide publique soit détournée de sa destination au profit du propriétaire par le biais d'une hausse injustifiée des loyers et pour contenir dans des limites raisonnables la dépenses publique, le rapport propose que soit également mis en oeuvre :

- une nouvelle politique des loyers dans le parc public permettant l'adaptation du niveau des loyers au service rendu et la cohérence des loyers pratiqués au niveau local tout en assurant l'équilibre financier de chaque organisme et la transparence de sa gestion ;

- une modulation du plafond dans la limite duquel le loyer est pris en compte pour le calcul de l'aide dans le parc privé, en fonction du niveau de qualité des logements.

Le coût global pour la collectivité de la mise en place d'une nouvelle aide personnelle a fait l'objet de simulations financières concernant d'une part le parc social, d'autre part le parc privé.

Une simulation a été effectuée dans le parc social sur la base des hypothèses suivantes : extension d'une aide personnelle de type A.P.L. avec le barème en vigueur au 1er janvier 1982 au parc locatif H.L.M.

estimé à 2 700 000 logements, dont 2 000 000 feraient l'objet de travaux d'amélioration dont le coût moyen serait de 35 000 francs (en début 1982) : pour tenir compte également de l'amélioration de l'entretien, les loyers ont été majorés de 30% en moyenne pour la simulation.

Il en est résulté que le coût annuel pour la collectivité d'une aide à la personne de type A.P.L. serait de 9,5 milliards de francs. Comme une part importante de de la population concernée bénéficie de l'allocation de logement, le surcoût entraîné par la généralisation d'une aide de type A.P.M., avec les hausses de loyers précitées, s'élèverait à 4,5 milliards de francs, dont 2,4 milliards de francs tenant à l'alignement du champ d'application de l'allocation de logement sur celui de l'A.P.L., et 2,1 milliards, au caractère plus solvabilisateur du barème de l'A.P.L..

Le coût global en aide à la pierre du programme de travaux considéré s'élèverait à 17,5 milliards de francs.

Une simulation analogue a été réalisée dans le privé en supposant une stabilité des niveaux de loyers, en raison des difficultés qu'aurait présenté une estimation des besoins en amélioration de ce parc et du fait que son hétérogénéité induit une grande dispersion des coûts de travaux, donc des hausses de loyers.

Le coût pour la collectivité d'une aide à la personne de type A.P.L. avec le barème en vigueur au 1er janvier 1982 serait de 12,7 milliards de francs. Le surcoût par rapport à l'allocation de logement serait de 4,7 milliards de francs, dont 1,8 milliard de francs tenant à l'extension du champ d'application de l'aide et 2,9 milliards de francs au caractère plus solvabilisateur du barème.

Le coût de la nouvelle aide qui dépendra du barème finalement retenu sera donc en tout état de cause élevé, puisque il dépassera 9 milliards de francs.

En contrepartie de l'effort ainsi demandé à la collectivité, le rapport propose une participation accrue des propriétaires au financement de leurs investissements au moyen de ressources provenant de :

– la généralisation à tous les logements locatifs du parc privé construits en 1949 et 1975 du taux de droit commun de la taxe additionnelle au droit de bail perçue au bénéfice de l'A.N.A.H. ;

– de l'application d'un taux d'effort minimum aux locataires du parc public non bénéficiaires de l'aide, conduisant à leur demander un effort financier supplémentaire qui permettrait une diminution corrélative de la participation de l'Etat au financement des investissements.

Le rapport souhaite que le mode de gestion de l'aide unique garantisse l'affectation de l'aide à la dépense de logement et permette une réelle prise de conscience des niveaux respectifs de la dépense brute de logement et de l'aide personnelle.

Le rapport prévoit, enfin, les modalités de la mise en place progressive du nouveau système et propose à titre de mesure transitoire l'extension de l'allocation de logement aux catégories de population qui en sont actuellement exclues.

Les différents départements ministériels intéressés procèdent à des estimations chiffrées des différentes propositions contenues dans ce rapport et constitueront un groupe de travail interministériel, dont la mission consistera à proposer au Gouvernement les mesures qui peuvent être retenues.

V.- LES REFORMES ET LES CHOIX NECESSAIRES

La fusion des aides personnelles au logement n'est pas la seule réforme que doit entreprendre le gouvernement. D'autres problèmes doivent également être résolus et des choix clairs doivent être pris et expliqués.

Les difficultés financières du régime d'assurance-construction sont très importantes. De 1952 à nos jours, cette assurance était gérée selon un mécanisme dit de semi-répartition. Dans ce système, les primes d'assurance perçues au cours d'une année sont assises sur l'activité de l'année des assurés (l'assiette étant les salaires versés par l'entreprises), et affectées au règlement des sinistres survenus au cours de ladite année. En d'autres termes, l'assuré paye chaque année une prime qui représente sa quote part de la masse de sinistres survenus chaque année.

Pour fonctionner correctement, ce mécanisme suppose une certaine stabilité du volume de l'activité assurée et une évaluation exacte des provisions à constituer prenant en compte en particulier les effets de l'érosion monétaire sur une période relativement longue : le risque est assuré pour dix ans, durée à laquelle il faut ajouter le laps de temps nécessaire au règlement du contentieux dont il peut être l'objet.

Le Parlement a adopté l'an dernier les bases d'un nouveau système qui doit entrer en vigueur le 1er janvier 1983.

Dans ce nouveau mécanisme, dit de semi-capitalisation, les primes perçues dans une année sont affectées au règlement des sinistres affectant les chantiers ouverts cette même année, ce qui devrait permettre d'éviter les principales difficultés du système antérieur.

Sa sensibilité à la conjoncture du bâtiment est moindre puisque les risques sont provisionnés dès le stade de la réalisation des ouvrages qui en sont l'objet. Pour cette même raison, le maintien de la garantie dans le

temps, sans versement de prime subséquente, est automatique, ce qui devrait favoriser l'instauration de la concurrence entre assureurs, les assurés pouvant beaucoup plus facilement que par le passé changer d'assureur.

L'article 30 de la première loi de finances rectificative pour 1982 a institué un fonds de compensation de l'assurance-construction dont la gestion est confiée à la Caisse centrale de réassurance ; il est alimenté par une contribution à la charge des entreprises d'assurance : le taux de cette contribution est de 15%, l'assiette étant les primes et cotisations des diverses catégories d'assurés de la construction.

Ce fonds permettra de contribuer, dans un cadre conventionnel, à l'indemnisation des sinistres affectant les bâtiments dont les chantiers auront été ouverts avant le 1er janvier 1983, ainsi qu'à la compensation des incidences financières de l'évolution des coûts de la construction sur les garanties d'assurance décennale ; ainsi sont financés à la fois le passage du régime ancien au régime nouveau et la couverture du risque au-delà des hypothèses d'évolution des coûts de la construction retenues dans les contrats. Par ailleurs, ce fonds financera les actions de prévention des désordres et de promotion de la qualité de la construction.

Tous les textes d'application de cette loi ne sont pas encore sortis. Il faut que le gouvernement veille à ce que cette réforme se traduise effectivement par une baisse du coût de l'assurance tout en préservant l'efficacité du système.

Les maisons individuelles constituent plus de la moitié du nombre de logements construits chaque année. Les modalités d'accession à la propriété d'une maison individuelle sont juridiquement diversifiées et complexes : contrat de vente en l'état futur d'achèvement (loi du 3 janvier 1977), contrat de promotion immobilière (loi du 16 juillet 1971), contrat de construction d'une maison individuelle (article 45-I de la loi du 16 juillet 1971), contrat de louage d'ouvrage, etc...

Les modalités juridiques actuelles sont à la fois contraignantes pour les professionnelles et parfois peu protectrices pour les acquéreurs.

Il serait souhaitable que le gouvernement entreprenne une réforme de la législation concernant ce domaine afin d'adapter notre droit et combattre les abus existants. Ce projet pourrait également régler la publicité immobilière, en particulier celle qui concerne la construction d'habitation.

De même, il serait nécessaire, ainsi que votre rapporteur l'a réclamé il y a deux ans, de définir un cadre juridique pour les opérations immobilières dénommées « multi-propriété », « pluri-propriété », « propriété spatio-temporelle ».

Les ventes de ce type connaissent un succès certain. Or, aucune forme juridique n'est adaptée à ces opérations.

La formule la plus couramment utilisée est la création d'une société de construction-vente régie par le titre I de la loi du 16 juillet 1971, qui acquiert le terrain puis construit et vend l'immeuble en l'état futur d'achèvement à une société d'attribution, prévue par le titre II de la loi précitée.

Les associés de cette dernière société cèdent alors leurs parts, donnant droit à la jouissance de tel ou tel appartement pendant une période déterminée de l'année.

Les acquéreurs souscrivent des engagements qu'ils seront incapables, si des difficultés surviennent, de remplir (1).

Il faut, avant que certains de nos compatriotes soient entraînés dans des complications importantes, définir un statut juridique répondant aux caractéristiques propres de la multi-propriété.

Ainsi que l'a remarquablement montré M. Robert Darnault, le gouvernement devrait rapidement déposer un projet de loi tendant à favoriser les opérations de location-vente. Cette innovation permettrait de relancer l'activité du bâtiment tout en satisfaisant le goût et les possibilités de nos concitoyens, car comme l'indique le rapport de la commission « location-vente » créée par le ministre de l'urbanisme et du logement :

« A l'existence d'une vaste clientèle solvable, dotée de revenus réguliers et convenables, mais dépourvue d'apport personnel, doit correspondre l'introduction sur le marché du logement de nouveaux produits, plus adaptés à la capacité d'endettement de chaque ménage et à son évolution dans le temps. La location-accession est un de ces produits. La création d'un nouveau statut juridique, intermédiaire entre celui de locataire et celui de propriétaire, implique qu'au plan financier, la location-acces-

(1) On peut noter que le « pluri-proétaire » n'est pas titulaire d'un droit immobilier. Le droit de séjour est un droit personnel et mobilier ; il est donc inopposable aux tiers, il ne peut pas être utilisé en garantie ; en cas de saisie de l'immeuble, les créanciers non seulement ne sont pas tenus de respecter le droit des séjournants, mais ils peuvent leur imposer de payer les dettes sociales.

sion soit également légitimée. Cela doit entraîner une modification des financements qui peuvent lui être appliqués, dans le sens soit d'une plus grande souplesse, soit d'une nouvelle spécificité. »

En conclusion, votre rapporteur souhaite rappeler les **grandes options qui s'offrent à une politique du logement**. Le gouvernement devrait susciter un vaste débat sur le sujet et expliquer par la suite les grandes orientations qu'il retient.

A l'heure actuelle, nous sommes encore dans une phase intermédiaire où deux types de politique se superposent : celle de l'ancien gouvernement et celle menée depuis le 10 mai 1981. Il n'est pas possible, ne serait-ce que pour des raisons financières, qu'une telle situation se perpétue. La nation doit être clairement informée des diverses possibilités qui s'offrent à elle.

Il faut en premier lieu déterminer quelle est la place qui est réservée au logement dans la collecte de l'épargne. Le gouvernement souhaite attirer des capitaux dans le secteur industriel et les besoins des finances publiques sont importants. Va-t-on assister à une diminution de la part relative du logement dans l'utilisation de l'épargne ? Si cette évolution se produit, ne risque-t-on pas de voir changer les comportements d'épargne des Français et de modifier ainsi nos grands équilibres économiques ?

Le gouvernement doit également définir la place respective qu'il entend accorder à l'aide à la pierre et à l'aide à la personne. Le gouvernement précédent avait volontairement diminuer la part de l'aide à la pierre pour accroître celle de l'aide à la personne. Comme la réforme de 1977 n'est pas remise en cause, les dépenses consacrées aux aides personnelles croissent et croîtront de manière très rapide. Depuis dix-huit mois, le gouvernement souhaite, pour des raisons tout à fait légitimes, augmenter le volume des aides à la pierre. La conjugaison de ces deux politiques implique une forte augmentation des dépenses en faveur du logement qui ne pourra pas se maintenir longtemps, surtout dans des périodes de rigueur budgétaire.

Il serait souhaitable que le gouvernement informe le parlement de la suite qui sera donnée aux propositions de la commission Badet. Quelle va être l'évolution des aides à la personne ? Il sera sûrement difficile, pour les finances publiques, d'accroître à la fois les prestations servies et le nombre de bénéficiaires.

On peut également s'interroger sur l'affectation des aides à la pierre. S'il est souhaitable d'accroître notre parc locatif, il faut cependant se rendre compte que si l'on accorde une priorité aux prêts locatifs aidés, cela se fait au détriment de l'industrie du bâtiment. En effet, un P.L.A. coûte, budgétairement, trois fois plus cher qu'un P.A.P. Il faut donc, en période de rigueur budgétaire, faire le difficile choix entre le développement du secteur locatif et le soutien de l'activité des entreprises de construction.

Tant pour les conditions de vie quotidienne de nos concitoyens que pour les grands équilibres économiques, le logement est essentiel. Il faut que le gouvernement maintienne la priorité qu'il accorde à l'habitat, mais il est nécessaire également qu'il explique les choix qu'il va très rapidement être contraint à faire.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires économiques et du Plan a examiné le présent avis lors de sa réunion du mercredi 10 novembre 1982.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, M. Roger Rinchet a exprimé ses craintes devant la croissance des coûts de l'A.P.L. Il a par ailleurs souhaité que le gouvernement augmente ses interventions destinées à faciliter l'implantation de logements sociaux dans le centre des villes.

M. Fernand Lefort a souhaité que les crédits budgétaires soient rapidement utilisés. Il a également souligné l'importance des travaux de réhabilitation qui permettent d'employer une main d'oeuvre qualifiée.

M. Raymond Dumont a regretté la diminution du taux des subventions destinées à compenser la surcharge foncière. Il a rappelé que l'amélioration de l'habitat était un impératif social et économique.

M. Jacques Moutet a déploré l'insuffisance des crédits de ce budget, en particulier pour ce qui concerne les prêts aidés d'accession à la propriété.

M. Roland Grimaldi a déclaré que la reconquête des centres des villes devait être une priorité.

*
**

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 1983**, adopté par l'Assemblée nationale.