

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME XIV

LOGEMENT

Par M. Robert LAUCOURNET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM Michel Chauty, *président* ; Jean Colin, Richard Pouille, Bernard Legrand, Pierre Noé, *vice présidents* ; Francisque Collob, Marcel Daunay, André Rouvière, Raymond Dumont, *secrétaires* ; MM François Abadie, Bernard Barbier, Georges Berchet, Marcel Bony, Jean-Marie Bouloux, Arnedée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Lucien Deïmas, Bernard Desbrière, André Dugent, Gérard Ehlers, Henri Elby, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Alfred Gerin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Remi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo (Ardeche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Lechenault, Yves le Cozannet, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Marcel Lucotte, Paul Maïassagne, Guy Male, René Martin, Paul Masson, Serge Mathieu, Louis Mercier, Mme Monique Midy, MM Louis Minetti, Georges Mouly, Jacques Moutet, Lucien Neuwirth, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Albert Ramassamy, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Jules Roujon, Michel Sordel, Michel Souplet, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 1726 et annexes, 1735 (annexe n° 43), 1736 (tome XXVII), 1740 (tome XVIII), et in- 8° 458.

Sénat : 81 et 82 (annexe n° 36) (1983-1984)

Loi de Finances - Construction d'habitations - Logement

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	
I. L'ACTIVITE DE CONSTRUCTION	5
<i>A. Une industrie en crise</i>	5
<i>B. Des mutations techniques et juridiques</i>	9
II. LE FINANCEMENT DES LOGEMENTS NEUFS	13
<i>A. Les aides publiques directes</i>	14
1. Les prêts locatifs aidés (P.L.A.)	15
2. Les prêts pour l'accession à la propriété	17
<i>B. Les aides indirectes</i>	18
III. L'EVOLUTION DU PARC EXISTANT	24
<i>A. La situation financière des gestionnaires des logements sociaux</i>	24
<i>B. Les aides à l'amélioration</i>	27
IV. LES AIDES A LA PERSONNE	30
<i>A. L'allocation logement</i>	30
<i>B. L'aide personnalisée au logement</i>	32
<i>C. Les aides aux locataires en difficulté</i>	33
ANNEXE	35

Mesdames, Messieurs,

La politique de la construction et de l'habitat pour 1984 s'inscrit comme l'ensemble des interventions de l'Etat, dans le cadre de la politique de rétablissement des grands équilibres engagée par l'Etat. Cependant, étant donné les importants besoins qui subsistent en matière de logement, l'effort budgétaire est maintenu dans ce domaine et les dotations inscrites au projet de budget font apparaître, compte tenu des 4,129 milliards de francs qui seront rattachés en cours de gestion, une progression des crédits de paiement de près de 15 %.

Il s'agit donc essentiellement de préserver les principes qui inspirent l'action gouvernementale dans ce domaine depuis 1982, à savoir :

- le maintien quantitatif de l'activité du secteur et l'amélioration qualitative du parc de logements neufs ;
- l'amélioration du parc existant ;
- l'affirmation de la solidarité ;
- la poursuite de la mise en oeuvre des mesures découlant de la nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Le projet de budget pour 1984 du ministère de l'urbanisme et du logement s'élève à 25 122 000 000 francs pour les dépenses ordinaires et 14 505 673 000 francs de crédits de paiement.

Ces chiffres font apparaître une augmentation modérée des crédits de l'ordre de 2,5 % (+ 13 % pour les dépenses ordinaires, - 12 % pour les crédits de paiement) et une diminution des autorisations de programme de 7,9 %.

Il convient toutefois de noter que des excédents du fonds de réserve et de garantie de la caisse des dépôts et consignations seront affectés à l'aide à la pierre, principalement dans le secteur locatif. Ainsi, 4,129 milliards de francs au total vont-ils être rattachés en 1984, par voie de fonds de concours, aux crédits de paiement du titre VI affectés au logement : la progression totale est donc de près de 15 % par rapport à 1983.

Tout se passe donc en définitive comme si l'Etat réinvestissait dans le secteur de la construction les ressources dégagées par la baisse des taux d'intérêt du livret A. L'importance des crédits en cause montre que cette mesure pourra avoir une incidence non négligeable sur l'activité de ce secteur.

Ce projet de budget s'inscrit dans le cadre de la politique d'assainissement économique engagée par le gouvernement dans une conjoncture particulièrement difficile. Il s'efforce de concilier rigueur et solidarité, efficacité et maîtrise de la dépense.

Il s'agit à la fois de privilégier les dépenses consacrées à la préparation de l'avenir (programmes prioritaires d'exécution du IX^e Plan) et de poursuivre et consolider les efforts entrepris depuis 1982.

Dans le cadre de cet effort de rigueur, le ministère de l'urbanisme et du logement développe des actions importantes, notamment dans les directions suivantes, en ce qui concerne le logement :

- maintien d'un important programme de logements et développement de l'effort de solidarité vers une fraction plus large de la population ;
- développement des actions de recherche en génie civil ;
- participation de l'ensemble du budget aux actions d'avenir prévues au titre du IX^e Plan (programmes prioritaires d'exécution) ;
- contribution du bâtiment et des travaux publics au rétablissement des équilibres du commerce extérieur et de la balance des paiements et à l'aide aux pays en développement.

En résumé, si l'on inclut les contributions du Fonds spécial des grands travaux ainsi que les bonifications d'intérêt et les primes d'épargne logement, financées par d'autres budgets, les financements atteignent plus de 42 milliards de francs. C'est donc un poste considérable dans le budget de l'Etat. Au-delà des aspects quantitatifs, il convient d'apprécier l'efficacité économique et sociale des crédits engagés.

I. L'ACTIVITE DE CONSTRUCTION

Dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, les deux objectifs essentiels sont d'une part le développement des actions internationales et de coopération, d'autre part le soutien de l'activité et de l'emploi dans le secteur du bâtiment et des travaux publics. Il s'agit à cet égard d'aider les entreprises performantes confrontées à une crise à la fois technologique et économique à conquérir de nouveaux marchés, soit à l'exportation, soit sur le plan intérieur, au moyen de contrats de croissance. Il s'agit également du développement de la coopération avec les pays situés en dehors des zones d'influence traditionnelles ; une participation française sur tous les lieux d'urbanisation intensive du monde en développement peut ainsi être assurée.

L'industrie du bâtiment et des travaux publics occupe une place importante dans l'appareil productif. L'examen du projet de budget est l'occasion de faire le point de la situation économique de ce secteur et des mutations techniques et juridiques de cette industrie.

A. UNE INDUSTRIE EN CRISE

Pour l'exercice 1982, le chiffre d'affaires global du bâtiment a été de 330 milliards de francs (T.T.C.) hors travaux à l'étranger. L'activité du bâtiment représente environ 70 % de la branche. En francs courants, les travaux réalisés en 1982 ont augmenté par rapport à 1981 de 5,1 % pour le gros oeuvre et 14,7 % pour le second oeuvre. La construction neuve représente 55 % de l'activité du bâtiment à raison de 35 % pour le logement, 15 % pour les entreprises et 5 % pour les administrations. Les travaux d'amélioration et d'entretien représentent 45 %, répartis entre le logement (30 %) et les autres secteurs (15 %). Pour le même exercice, les exportations du bâtiment sont évaluées à 10 milliards de francs

L'investissement de l'ensemble du secteur BTP a augmenté de 4,7 % en 1982 contre 5,9 % en 1981.

Au cours de l'année 1982, les effectifs employés dans le bâtiment et les travaux publics ont diminué globalement de 2,9 %, au lieu de - 2,1 % en 1981, mais les évolutions sont divergentes pour le gros oeuvre (- 5,8 %) et pour le second oeuvre (+ 0,6 %). Les entreprises de plus de 200 salariés ont été les plus touchées par la crise. De décembre 1980 à décembre 1982, 100.000 emplois salariés ont été supprimés. Il faut souligner que compte tenu de la proportion importante de personnels peu qualifiés, les emplois perdus sont difficilement compensés par des créations dans d'autres secteurs. En outre, les entreprises de bâtiment sont réparties sur l'ensemble du territoire, la baisse de leur activité a donc un effet très négatif sur le développement régional.

La situation s'aggrave en 1983, pour l'ensemble de l'industrie du bâtiment et des travaux publics, le nombre des règlements judiciaires, des liquidations de biens et des faillites a considérablement augmenté dans la période récente. Des chiffres records ont été enregistrés en juin et juillet dernier. Pour les trois derniers mois connus (juin, juillet, août 1983), le nombre des cessations d'activité a augmenté de 38 % par rapport à la période comparable de 1982. L'indice d'activité, mesuré par le nombre d'heures travaillées, accuse une diminution de plus de 8 % pour les huit premiers mois du présent exercice par rapport aux huit premiers mois de 1982.

L'ensemble de la branche emploie actuellement 1.400.000 personnes dont 1.138.000 dans le bâtiment, c'est-à-dire 6,3 % de la population active et 23 % des effectifs employés dans l'industrie. Le gros oeuvre emploie 49 % des salariés du secteur, les professions du second oeuvre 51 %.

En terme d'investissement, la part du logement dans la FBCF (Formation Brute de Capital Fixe) est d'environ 30 %. Le logement représente 6 % du PIB (produit intérieur brut). Les projections établies par l'I.N.S.E.E dans le cadre de la préparation du IXe Plan montrent les effets très positifs d'une augmentation de l'investissement en logement, sur l'emploi. Le tableau qui suit indique les résultats prévisibles si l'on accroît de deux points - par rapport aux taux de croissance retenus dans le compte central - la FBCF en logement des ménages et des entreprises pendant la durée du Plan.

	1984	1985	1986	1987	1988
Nombre d'emplois créés ...	+ 9 000	+ 22 000	+ 35 000	+ 45 000	+ 59 000
Nombre de demandeurs d'emploi en diminution ...	- 5 000	- 13 000	- 21 000	- 29 000	- 35 000
Finances publiques (millions de francs courants).....	- 77	+ 1 624	+ 3 334	+ 5 260	+ 8 140
Balance des paiements (millions de francs courants).....	- 875	1 475	- 2 230	2 894	- 3 499
Prix de la consommation ...	+ 0,04 %	+ 0,1 %	+ 0,2 %	+ 0,3 %	+ 0,5 %

Quant aux réalisations physiques, le nombre des *logements mis en chantiers* n'a pas cessé de diminuer depuis dix ans ; il était de 550.000 en 1972 et de 343.000 en 1982 soit 38 % de moins. La comparaison des résultats de la construction neuve pour les premiers semestres de 1983 et 1982 met en évidence l'aggravation de la crise pour le présent exercice. Toutes les évolutions sont défavorables sauf pour les logements autorisés dans le secteur locatif aidé et les logements individuels commencés.

Pour les *logements commencés*, la comparaison établie en juin 1983 entre les douze derniers mois écoulés et la période correspondante de l'année précédente révèle une baisse de 5,5 %. La baisse est de 0,3 % pour le premier trimestre 1983 par rapport au premier trimestre 1982 ; la construction individuelle résiste mieux à la crise, en effet le nombre des logements individuels commencés a progressé de 2,7 % pendant la même période, alors que le nombre des logements collectifs a diminué de 5,5 %.

L'effectif des *logements terminés* accuse une baisse - en comparaison semestrielle - de -10,4 %, en particulier pour le collectif (-14,7 %).

Le nombre des *logements autorisés* a diminué de 6,5 %. Les logements autorisés dans le locatif aidé ont augmenté de 7,8 %, alors que l'accession aidée enregistre une forte diminution (-10,2 %). Cette évolution traduit l'importance du report de la demande des ménages disposant de ressources modestes, qui doivent renoncer à l'accession.

L'intérêt pour la maison individuelle est confirmé : la baisse du nombre des logements autorisés de ce type (- 3 %) est beaucoup moins forte que celle affectant les logements collectifs (- 11,9 %).

Les statistiques de *logements demandés* sont en baisse sensible (- 12,5 %), ce qui laisse augurer un ralentissement d'activité en 1984.

En revanche, une amélioration est constatée en ce qui concerne la construction de *bâtiments autres que des logements*. Globalement, les surfaces réalisées ont augmenté de 3,2 % pour le premier semestre 1983 par rapport au premier semestre 1982, contrairement à ce que l'on a observé pour la période correspondante de 1982. Les taux d'augmentation les plus forts affectent la construction de garages et de bureaux. On note que la construction d'équipements d'enseignement, sociaux et sanitaires a stagné.

Pour les mêmes périodes, les statistiques semestrielles relatives aux constructions commerciales montrent une reprise en 1983 : + 13,6 % au lieu de - 23,6 % en 1982, les augmentations les plus importantes concernant les commerces et les garages.

Pour les années 1983 et 1984, les perspectives de mises en chantier de logements neufs sont défavorables - un peu au-dessus de 300.000 logements par an - mais une certaine reprise devrait intervenir à partir de 1985 permettant d'atteindre 350.000 mises en chantier en 1988.

Selon le BIPE, la dépression de la construction neuve ne sera pas compensée par la croissance du marché de l'entretien et de la réhabilitation qui devrait atteindre + 1,6 % l'an en moyenne, entre 1982 et 1988, avec cependant une amélioration en fin de période (+ 2,5 % à partir de 1986).

Par ailleurs, une baisse de la construction neuve hors logement figure dans les prévisions du BIPE, elle devrait atteindre - 1,2 % pour les entreprises du secteur concurrentiel et - 3 % pour le secteur public.

Le BIPE considère que les prévisions quantitatives plutôt défavorables n'entraîneront pas une baisse de la qualité, mais au contraire qu'elles contraindront les entreprises à un effort de modernisation important afin de contrôler l'évolution des coûts de la construction neuve.

B. DES MUTATIONS TECHNIQUES ET JURIDIQUES

Les *mutations techniques* affectent tant les normes imposées pour les constructions que les conditions de production de l'industrie du bâtiment.

L'Etat détermine des normes réglementaires minima et définit des labels supérieurs à ces normes. Ces derniers sont destinés à inciter les maîtres d'ouvrages à améliorer la qualité des constructions neuves.

En ce qui concerne ces normes obligatoires, on relève une modification des règles relatives à l'isolation acoustique et un projet de définition des niveaux de bruit engendrés par les équipements intérieurs des logements.

Quant aux surfaces habitables des logements, on constate que l'écart entre les surfaces réalisées et les surfaces minimales augmente dans le secteur locatif en 1982 par rapport à 1981. Cette évolution confirme la tendance observée depuis plusieurs années à l'exception de 1981. Cette évolution est due à l'accroissement du nombre de pièces par logement.

Pour les constructions en accession, la surface moyenne a diminué en 1982, par rapport à 1981, prolongeant le résultat constaté en 1981.

Cette diminution est due à la réduction du nombre moyen de pièces par logement.

Par ailleurs, on enregistre une progression du nombre des logements neufs bénéficiant d'un label de confort acoustique. La progression est régulière dans le secteur locatif, quelque peu erratique pour les logements en accession.

En ce qui concerne la qualité thermique, on note que la proportion de logements comportant une isolation renforcée est en progrès constant pour atteindre en 1982 plus de 70 % des logements locatifs et près de 40 % des logements en accession. Cette évolution a été soutenue par l'institution en juin 1980 d'une majoration de la contribution de l'Etat aux logements aidés, construits selon cette norme.

La qualité des équipements des parties privatives et des parties communes des immeubles construits se situe au-dessus des normes en vigueur pour l'attribution des PLA (prêts locatifs aidés) et des PAP (prêts accession à la propriété) et l'on note une progression constante.

La durabilité des surfaces extérieures des bâtiments, mesurée par l'indicateur qualitel, est également en voie d'amélioration très nette depuis cinq ans. Les progrès sont beaucoup plus lents en ce qui concerne l'aménagement des abords.

On rappellera d'autre part qu'une *mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques*, créée en 1982 est chargée de promouvoir la réalisation de constructions de bonne qualité par les maîtres d'ouvrages publics. Cette mission intervient auprès des ministères et des collectivités locales. Des groupes de travail ont examiné les programmes des ministères de l'éducation nationale, de la santé et du temps libre, afin de formuler des propositions tendant à garantir le bon fonctionnement à venir des équipements à réaliser, la qualité de ceux-ci et à assurer la maîtrise des coûts. Une action exemplaire a été engagée avec le ministère de la justice (administration pénitentiaire), elle a débouché sur l'organisation de concours organisés en liaison avec la mission précitée. La mission devrait être associée aux différents programmes des administrations dès leur conception.

Des actions ont également été entreprises au niveau régional et local.

L'année 1983 a été marquée par la publication de guides et de documents d'information et d'aide à la décision.

Par ailleurs, la mission participe à la réflexion sur la réforme de l'aide à l'ingénierie.

Les actions suivantes sont prévues en 1984. La mission participera à la formation des membres des services de l'administration intervenant à divers titres dans la réalisation des constructions publiques. Avec les collectivités territoriales, indépendamment des aides et des conseils, la mission pourrait développer des actions de formation et de sensibilisation des élus locaux. La mise au point des textes relatifs à la réforme des missions de maîtrise d'oeuvre (architecture et ingénierie) et le suivi de l'application de celle-ci seront menés en liaison avec la mission.

Toutes les études sur l'évolution future de l'industrie du bâtiment mettent l'accent sur la nécessité d'une profonde évolution des techniques de construction et de la gestion des entreprises de cette branche. Pour accélérer cette transformation, le gouvernement a engagé un effort particulier dans le cadre d'un programme mobilisateur, retenu dans le budget civil de recherche. Ce programme tend à développer l'effort national de recherche dans les domaines liés aux problèmes urbains, d'architecture, de construction et d'habitat, à mieux associer à cet effort des partenaires extérieurs, tels que laboratoires ou organismes publics ou privés, CNRS, universités et à assurer le développement conjoint de la recherche et de l'expérimentation dans ces domaines.

La consultation lancée en décembre dernier pour recueillir auprès des professionnels des propositions pour le programme finalisé « *Habitat 88* » s'inscrit dans cette démarche. Cette consultation a permis, pendant neuf mois, de recueillir des suggestions visant à renouveler les techniques et les méthodes de production afin de faciliter l'adaptation des entreprises aux demandes des maîtres d'ouvrage et de trouver des solutions aux problèmes structurels de la branche. Un effort d'information très important a été accompli pour rassembler les propositions du plus grand nombre possible de responsables.

Le programme « *Habitat 88* » est très audacieux : tout en maintenant la qualité, il vise à réduire de 25 % en quelques années le coût de la construction afin d'augmenter l'effectif de la clientèle solvable, de satisfaire les besoins de logements et de relancer le secteur du bâtiment. La solution ne peut résulter de quelques innovations techniques isolées, ni d'une réforme de la réglementation ou des règles de l'art. Elle ne peut être issue que d'une amélioration d'ensemble de la filière de construction. Le but ne sera atteint que par le recours à des innovations technologiques dans une filière préparée à les recevoir et à les exploiter.

Il semble que trois voies de modernisation émergent. La première est celle de l'outillage de chantier : il s'agit de mettre au point des organisations et des techniques répétitives susceptibles de s'adapter à des ouvrages divers ; ceci suppose l'utilisation de matériaux ou de semi-produits faciles à mettre en oeuvre. La deuxième voie est celle des composants où un équilibre doit être trouvé entre l'industrialisation et le respect du rôle de l'entrepreneur. La troisième voie est celle d'une indus-

rialisation poussée qui vise à mettre sur le marché des produits complexes – faisant appel à des techniques de pointe exploitées dans l'industrie automobile et l'aéronautique – destinés à être assemblés sur les chantiers.

Par ailleurs, pour encourager l'effort des entreprises qui innovent ou exportent, le ministère de l'urbanisme et du logement a conclu une convention avec la Banque corporative du BTP.

Enfin, à propos de la mise en oeuvre de la réforme de *l'assurance-construction*, on doit signaler la possibilité offerte aux constructeurs de contracter une police unique par chantier (PUC) qui couvre l'ensemble des risques – dommages et responsabilité – pour une opération déterminée. Suivant les estimations figurant dans le rapport présenté par M. Spinetta, cet instrument devrait réduire de 15 % le coût des assurances. Sur la base des premiers contrats de ce type, la diminution du coût pourrait être supérieure à cette prévision. D'autre part, les conventions de recours conclues entre les assureurs devraient contribuer également à réduire les coûts.

Par ailleurs, une agence pour la prévention des désordres et l'amélioration de la qualité de la construction a été récemment instituée. Elle doit contribuer à une meilleure rationalisation de la collecte et du traitement des informations relatives aux désordres constatés et aux opérations de construction, faire campagne pour une clarification du rôle des différents participants à l'acte de construire, promouvoir sur les chantiers des techniques de gestion et d'amélioration de la qualité, participer à l'enrichissement d'un certain nombre d'actions de formation et commander des actions de recherche technique. En outre, elle mènera des actions d'information auprès du grand public.

II. LE FINANCEMENT DES LOGEMENTS NEUFS

En ce qui concerne la construction neuve, l'effort reste maintenu avec une augmentation de 14,75 % des crédits de paiement (compte tenu des prévisions de rattachement de fonds de concours) qui permettront un programme de 150 000 logements en accession à la propriété (P.A.P.) et de 70 000 logements locatifs (P.L.A.).

D'autre part, le développement de la location-accession conduira, avec un minimum d'incitation financière et fiscale, à solvabiliser une nouvelle catégorie de ménages aux revenus intermédiaires entre la location et l'accession.

L'implantation de logements locatifs sociaux en zone urbaine demeure également privilégiée grâce à une augmentation de 25 % des dotations prévues au titre de la surcharge foncière.

Les dotations destinées à la construction et à l'amélioration des conditions de logement dans les D.O.M. augmentent de 6,50 % en autorisations de programme et de 17,75 % en crédits de paiement.

Globalement, le secteur du logement a un poids considérable dans l'économie nationale. Il représentait en 1982 33,5 % des crédits à l'économie et plus de quarante et un milliards de dépenses budgétaires.

Les mécanismes d'aide au logement existant aujourd'hui résultent essentiellement de la réforme de 1977. On distingue les aides à la pierre ayant pour objet d'abaisser le coût du logement et les aides à la personne, destinées à accroître la solvabilisation de l'acquéreur ou du locataire. Parallèlement, ont été institués des prêts conventionnés répondant à certains critères définis par le Gouvernement et qui sont éventuellement assortis de l'A.P.L. (aide personnalisée au logement).

Par ailleurs, certains mécanismes traditionnels de financement du logement jouent également un rôle important, en raison des taux privilégiés appliqués aux prêts au titre de l'épargne-logement et de la participation des employeurs à l'effort de construction dite 1 % patronal.

Diverses mesures d'incitation et d'exonération fiscales complètent ce dispositif.

Répartition des crédits nouveaux au logement selon les organismes distributeurs en 1982

Source : Banque de France (comptes financiers au logement)

Unité : milliard de F.

	Secteur aidé		Secteur libre		Total
	Location	Accession	Prêts conventionnés	Autres prêts	
Caisse des dépôts et consignations et caisses d'épargne	2,59	5,22	4,44	15,02	27,27
Caisse des prêts H.L.M.	20,57	4,93	-	-	25,50
Administrations publiques	0,54	0,31	-	1,81	2,46
Crédit foncier de France et Comptoir des Entrepreneurs	0,64	25,00	0,13	2,31	28,08
Secteur bancaire (1)	0,24	8,19	20,36	53,49	82,28
Entreprises (1 %)	3,74	2,24	-	2,89	8,97
Assurances	-	-	-	1,10	1,10
Total des crédits nouveaux	28,12	45,89	24,93	76,62	175,56
% de variation 1982-1981	+ 35,1 %	+ 7,5 %	+ 2,3 %	+ 5,7 %	+ 9,6 %

(1) Banques inscrites : Crédit Populaire, Crédit Agricole, Crédit Mutuel, Etablissement financiers.

A. LES AIDES PUBLIQUES DIRECTES

Il s'agit des PLA (prêts locatifs aidés) et PAP (prêts pour l'accession à la propriété). Les objectifs retenus pour 1984 sont de 70.000 logements PLA comme en de 1983 et de 150.000 logements PAP.

1) Les prêts locatifs aidés (PLA)

En 1981, 64.600 PLA ont été accordés, en 1982, 71.130. Pendant le premier semestre de 1983, 30.772 PLA ont été attribués.

Le montant global des PLA en 1983 dépasse 23 milliards de francs issus à plus de 95 % de la caisse des dépôts et consignations et pour le solde du crédit foncier. Au 30 juin 1983, près des trois quarts des crédits affectés aux PLA étaient régionalisés et plus de 40 % de ces crédits étaient consommés.

Pour l'ensemble de l'exercice 1983, un certain ralentissement par rapport à 1982 est attendu quant au nombre de prêts effectivement accordés et au montant des crédits employés.

Le régime des PLA n'a pas été modifié. Ces prêts sont réservés à l'acquisition de droits de construire ou de terrains destinés à la construction de logements neufs et à la construction de ces logements, à l'acquisition et à l'amélioration de logements ainsi qu'à la réalisation des dépendances de ces logements.

Ils permettent également l'acquisition et la transformation en logements de locaux affectés à un autre usage, les travaux d'amélioration ou la transformation dans des logements et des locaux cédés à bail emphytéotique par l'Etat, les collectivités locales ou leurs groupements ou déjà acquis par des organismes d'HLM, des sociétés d'économie mixte ou des collectivités locales.

Ils sont subordonnés à la passation par le demandeur d'une convention précisant les droits et obligations des différentes parties : bailleurs-Etat, bailleurs-locataires, bailleurs-organismes liquidateurs de l'APL.

Pour faciliter les acquisitions foncières, une fraction du PLA peut être versée par anticipation pour l'achat des terrains. Cette faculté est réservée aux organismes d'HLM, aux sociétés d'économie mixte et aux collectivités locales.

Ce prêt comporte un engagement de construire dans un délai de trois ans.

En outre, afin de permettre la construction de logements sociaux en centre-ville, des subventions sont accordées par l'Etat pour financer la surcharge foncière à concurrence de 50 % pour la construction neuve et l'acquisition-amélioration et de 75 % pour les opérations concernant les logements insalubres, la participation des collectivités locales étant au moins de 20 %.

Le tableau suivant retrace les moyennes des charges budgétaires et des montants des prêts en 1983 et 1984.

En francs

	1983 Taux d'AP	1983 Prêt moyen budgeté	1983 Prêt moyen prévu (estimation)	1984 Taux d'AP	1984 Prêt moyen budgeté
PLA-CPHLM.	44,75 %	328 427	341 000) 44,75 %	344 848
PLA-CFF	38,25 %	211 727	196 000		- (1)

(1) La dotation du Crédit Foncier de France en secteur locatif, n'a pas été individualisée dans le projet du budget pour 1984.

Les différences entre prêts moyens prévus et versés s'expliquent par le décalage entre le moment de la préparation du budget et l'évolution des coûts de la construction et des types de logements effectivement construits. Ainsi en 1983, l'amélioration de la qualité des logements PLA de la caisse de prêts aux HLM a entraîné un accroissement de la moyenne des prêts supérieur aux prévisions.

L'évolution du coût des logements PLA pour le Trésor est en augmentation constante pour les PLA-CPHLM : 137.432 francs en 1982, 146.971 francs en 1983, 154.319 francs pour 1984. Pour les PLA-CFF (Crédit Foncier de France), la variation des taux d'intérêt des caisses d'épargne se repercute sur les coûts moyens : ainsi, en 1983, le coût est revenu à un niveau comparable à celui de 1981 : 80.986 francs après le niveau très élevé enregistré en 1982 : 153.749 francs.

Les crédits budgétaires prévus pour les PLA en 1984 sont de 9,3 milliards de francs en autorisations de programme et 5,44 milliards de francs en crédits de paiement. Un financement complémentaire de 1,78 milliard de francs par fonds de concours portera à 7,2 milliards de francs les moyens de paiement réservés à la construction de logements destinés à la location.

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

Le nombre des PAP accordés a été de 171.273 en 1981 et 170.679 en 1982. Pour le premier semestre de 1983, on dénombre 54.657 PAP. A fin août 1983, 22,1 milliards de francs étaient consommés au titre des PAP contre 26,7 milliards en francs, fin août 1982, ceci traduit un retard dans la réalisation des objectifs PAP par rapport à l'exercice précédent et ce malgré la diminution des taux actuariels théoriques qui ont été réduits de 1,65 point en 1983 pour les prêts d'une durée de quinze ans et malgré la baisse des taux d'intérêt (1,35 point) durant la première période de remboursement dont la durée est passée de quatre à cinq ans.

La plupart des prêts PAP ont été accordés par le Crédit foncier (137.750 sur un total de 170.679) en 1982, qui a engagé ainsi plus de 37 milliards de francs. La Caisse nationale de crédit agricole a attribué 16.696 prêts et la Caisse d'épargne 16.233 prêts. Pour ces trois institutions, le montant unitaire des prêts a été respectivement de 270.765 francs, 238.680 francs et 244.870 francs.

Il convient de noter qu'à partir de 1983, le Crédit agricole est exclu du circuit d'attribution des PAP.

En 1983, le montant du prêt moyen prévu est inférieur au prêt moyen budgétaire : 291.000 francs au lieu de 296.025 francs, ceci résulte de la diminution du secteur groupé, le montant des prêts y étant moins élevé dans le secteur diffus.

Pour 1984, la prévision s'établit à 310.826 francs.

L'évolution du coût moyen pour le Trésor des prêts PAP est la suivante : 56.214 francs en 1982, 61.632 francs en 1983, 64.714 francs pour 1984.

Le projet de budget de 1984 prévoit 10,3 milliards de francs d'autorisations de programme et 5,7 milliards de francs de crédits de paiement pour l'ensemble des prêts PAP au lieu respectivement de 11,2 milliards de francs et 4 milliards de francs en 1983.

En ce qui concerne le préfinancement des opérations PAP, l'année 1983 a été marquée par quelques modifications réglementaires qui permettent, notamment, d'accorder un préfinancement –ayant les mêmes caractéristiques financières– pour les opérations de lotissement. Cette faculté s'inscrit dans le cadre de l'action menée depuis trois ans en matière d'offre foncière et d'action sur les prix des lots, elle répond au souci de promouvoir la mise sur le marché des « lots sociaux » et de faciliter l'accession à la propriété.

B. LES AIDES INDIRECTES

L'effort en matière *d'aide à la constitution de l'apport personnel* des ménages disposant de ressources sont inférieures à 70 % des plafonds retenus pour les PAP a été poursuivi dans le cadre de la participation des employeurs à l'effort de construction. La procédure instituée en 1981 vise à améliorer l'efficacité du système de prélèvement sur le 1 % et à accroître le montant des prêts 1 % pour les familles à revenus modestes.

Ce mécanisme se révèle parfaitement adapté dans le cadre des dispositions sur les montants de prêts aux salariés accédant à la propriété, fixées par arrêté du 16 mars 1982. Cet arrêté institue une modulation des montants maximum des prêts en faveur des titulaires de revenus modestes.

En 1983, l'AFICIL a été autorisée à réserver sur ses ressources un montant de 90 millions de francs destinés aux organismes collecteurs effectuant des prêts ACAP (aide à la constitution de l'apport personnel).

On enregistre une augmentation constante du nombre des bénéficiaires de ce système : 12.295 en 1980, 15.000 en 1981, 16.409 en 1982. Le montant moyen des prêts accordés a évolué comme suit : 19.497 francs en 1980, 29.000 francs en 1981, 33.671 francs en 1982.

L'épargne-logement est un système mixte de financement du logement qui combine un effort d'épargne du futur acquéreur avec l'attribution d'une prime par l'Etat en cas de demande de prêt pour une opération immobilière, sans compter l'exonération fiscale des intérêts.

Le volume de l'épargne, collectée à ce titre, continue à augmenter, mais les taux d'accroissement de l'encours des dépôts demeurent nettement inférieurs aux taux enregistrés jusqu'en 1979 en sorte que depuis 1980, l'épargne-logement connaît chaque année un déséquilibre entre la croissance des dépôts et celle des prêts. Si ce déséquilibre se maintenait ou s'accroissait, la survie du système serait mise en cause. Le maintien d'excédents de trésorerie à un niveau élevé est d'autant plus nécessaire que ces excédents contribuent largement au financement du logement par la voie des prêts conventionnés essentiellement.

Il convient de noter que l'épargne-logement n'est pas réservée aux seules opérations de construction et qu'elle peut financer des travaux d'amélioration.

Les risques de déséquilibre du système, ainsi que la part relativement faible des prêts d'épargne-logement dans le financement des opérations immobilières, ont conduit le Gouvernement à réformer le régime de l'épargne-logement.

En premier lieu, le montant maximum des dépôts sur les plans est de 300.000 francs, au lieu de 150.000 francs ; ce nouveau plafond s'applique à tous les plans d'épargne-logement qui ne sont pas encore venus à terme. Le montant maximum des prêts d'épargne-logement à taux privilégié susceptible d'être obtenus en fin de période est de 400.000 francs, au lieu de 200.000 francs. Ce relèvement s'applique à toutes les demandes de prêts présentées à partir du 15 Juin 1983.

Cinq millions de titulaires de plans d'épargne-logement sont donc concernés.

Corrélativement, les montants minimaux du versement initial et des versements périodiques sont portés respectivement à 1.500 francs et 3.600 francs par an.

Pour tous les plans d'épargne-logement souscrits jusqu'au 31 décembre 1983 dans le cadre du nouveau régime, le taux d'intérêt des dépôts est porté de 9 % à 10 %, prime versée par l'Etat comprise. Cette prime demeure plafonnée à 10.000 francs par plan hors avantage familial exposé ci-dessous. Au-delà de ce plafond, la rémunération contractuelle est portée de 5,3 % à 6,3 %.

Les possibilités de retrait anticipé sont assouplies. Celui-ci est autorisé dès la fin de la troisième année ; en ce cas, la prime versée par l'Etat est réduite de moitié, mais les droits à prêt subsistent intégralement. Le taux de la rémunération est alors de 8 %.

Une majoration familiale de la prime d'épargne versée par l'Etat sera versée aux emprunteurs chargés de famille (10 % des intérêts pris en compte pour le calcul du prêt, dans la limite de 1.000 francs, par personne à charge).

Le Gouvernement attend de cette réforme la collecte de 5 milliards de francs supplémentaires entre le 15 juin et le 31 décembre 1983 ; 1,5 milliard de francs devraient être déposés en raison de l'ouverture de 150.000 à 200.000 plans supplémentaires ; pour les plans en cours, les fonds collectés devraient atteindre 3,5 milliards de francs.

Les *prêts conventionnés* ne sont pas financés par l'Etat, mais celui-ci en détermine les conditions d'attribution et en contrôle le volume par la définition des normes d'encadrement du crédit.

Pour ce qui concerne *les prêts conventionnés non aidés directement par l'Etat*, mais réglementés, leur contingent passe de 140 000 en 1983 à 160 000 en 1984. Ce type de prêt, qui ouvre droit à l'A.P.L., est destiné aux ménages ne pouvant prétendre au bénéfice du P.A.P.

Ces prêts sont accordés par des établissements agréés, signataires d'une convention avec l'Etat représenté par le Crédit foncier de France. Il s'agit de la Caisse centrale des banques populaires, la Caisse centrale du crédit coopératif, la Caisse centrale du crédit mutuel, la Caisse des

dépôts et consignations, la Caisse nationale de crédit agricole, du Comptoir des entrepreneurs et de l'Union régionale des Caisses d'épargne d'Alsace et de Moselle, des banques et de divers établissements financiers.

Au total, 75 établissements sont conventionnés, dont 61 banques et 7 établissements financiers.

Les prêts conventionnés ont bénéficié, en 1983 comme en 1982, de modalités particulières d'encadrement qui n'ont pas été atteintes par les mesures restrictives relatives au crédit. En conséquence, 140.000 prêts conventionnés seront vraisemblablement attribués en 1983.

Afin d'éviter tout blocage dans la distribution de ces prêts, il est confirmé que ces modalités spécifiques seront prorogées en 1984.

L'accès à ces prêts a été facilité par l'abaissement du taux minimum d'apport personnel, qui est passé de 20 % à 10 % du montant de l'opération en novembre 1982. D'autre part, les prix plafonds des prêts conventionnés ont été relevés de 10 % en janvier 1983 et pour permettre le lancement des programmes actuellement bloqués, une nouvelle majoration de 6 % est intervenue en juillet 1983 pour les logements situés à Paris et dans les communes limitrophes.

Le recours aux prêts conventionnés pour financer des travaux d'amélioration – sans acquisition – dans les logements achevés depuis au moins 10 ans a été reconduit jusqu'à la fin de l'année 1983. En outre, les prêts conventionnés destinés à financer les travaux d'économie d'énergie sont étendus aux logements construits avant le 1er juillet 1981 (au lieu du 1er janvier 1976), et ils sont désormais accessibles aux syndicats de copropriétaires dans certaines conditions.

Le tableau suivant rend compte des prêts conventionnés accordés depuis 1978.

ANNEES	Avec APL		SANS APL		TOTAL	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
1978	33 363	46	38 865	54	72 228	100
1979	76 449	49	79 174	51	155 619	100
1980	48 334	43	65 349	57	113 683	100
1981	39 758	43	52 416	57	92 174	100
1982	63 889	48,2	68 746	51,8	132 635	100
1983 (●)	30 302	45	37 067	55	67 270	100

(●) (5 premiers mois).

Pour 1984, le Ministre s'est engagé à préciser rapidement le contingent de prêts conventionnés qui seront autorisés.

Le projet de loi de finances pour 1984 comporte deux modifications importantes des *exonérations fiscales* actuellement appliquées.

La première concerne la déductibilité des charges d'emprunts contractés pour la construction, l'acquisition ou les grosses réparations d'un immeuble. Désormais, pour les contrats en cours, la réduction d'impôt sera plafonné à 20 % dans la limite d'un plafond porié de 7.000 francs à 9.000 francs (plus 1.500 francs au lieu de 1.000 francs par enfant à charge). Le plafond sera de 25 % pour les emprunts conclus à compter du 1er janvier 1984. La période pendant laquelle la déduction est autorisée est réduite de 10 à 5 ans. Le produit attendu de cette mesure est de 2 milliards de francs.

D'autre part, le régime de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties est réformé.

Les logements compris dans des immeubles achevés avant le 1er janvier 1973 et dont les trois quarts de la superficie sont affectés à l'habitation principale sont exonérés pendant 25 ans.

Une exonération de 15 ans est appliquée pour les logements compris dans des immeubles achevés avant le 1er janvier 1973 et dont moins des trois quarts de la superficie sont affectés à l'habitation principale et pour les logements financés à titre prépondérant au moyen des nouveaux prêts aidés par l'Etat issus de la loi n° 77-1 du 3 janvier 1977. Il en est de même pour les logements compris dans des immeubles achevés après le 31 décembre 1972, répondant aux normes techniques et de prix de revient des habitations à loyer modéré, destinés à des personnes dont les ressources n'excèdent pas certains plafonds et financés à titre principal à l'aide de prêts consentis par la Caisse de Prêts aux organismes d'HLM ou par les Caisses d'Epargne, de prêts du Crédit Foncier de France.

L'exonération associée aux nouveaux prêts PLA et PAP expire le 31 décembre 1983.

Le Gouvernement propose de supprimer les exonérations concernant les logements achevés avant le 31 décembre 1972, sauf pour les logements HLM locatifs. Par ailleurs, l'exonération de quinze ans intéressant les logements achevés après le 31 décembre 1972, serait réduite à dix ans.

III. L'EVOLUTION DU PARC EXISTANT

La politique d'amélioration des logements existants est renforcée. Les crédits inscrits au titre des PALULOS (primes à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale) concerneront environ 114 000 logements. Il convient de préciser qu'en plus des dotations budgétaires proprement dites, sont prévus au fonds spécial des grands travaux 300 millions de francs pour les PALULOS, 150 millions de francs pour les P.A.H. et 100 millions de francs au titre des travaux visant aux économies d'énergie.

Au 1^{er} janvier 1982, on dénombrait plus de 23,716 millions de logements dont 19,674 millions de résidences principales.

Entre le 30 juin 1980 et le 31 mars 1983, le nombre de logements conventionnés a été multiplié par 4, passant de 144 559 logements (pour 5 132 conventions) à 593 997 logements (pour 23 738 conventions).

Le patrimoine existant pose deux séries de problèmes : d'une part, l'équilibre de la gestion des immeubles du parc social, d'autre part le financement de l'amélioration des logements existants.

A. LA SITUATION FINANCIERE DES GESTIONNAIRES DES LOGEMENTS SOCIAUX

Plusieurs facteurs se conjuguent pour aggraver la situation des organismes gestionnaires de logements sociaux.

L'accroissement du nombre des logements vacants, s'il n'atteint pas tous les organismes d'H.L.M., tend à augmenter dans certaines zones, en particulier dans de grands ensembles qui ne correspondent plus à la demande actuelle et qui sont désertés par les « bons locataires ». Il s'agit principalement des quartiers qui connaissent depuis quelques années une détérioration rapide. L'importance de ce problème a été ressenti par les organismes d'H.L.M. qui ont engagé sur ce problème une réflexion qui a abouti à la conclusion d'un contrat-cadre entre l'Union des H.L.M. et le ministère de l'urbanisme et du logement.

Pour réduire le nombre des vacances, deux démarches sont engagées. L'une, de caractère institutionnel, vise à définir et à mettre en oeuvre des plans de résorption du parc locatif social –en collaboration avec les administrations et les collectivités locales– qui bénéficient d'une aide du ministère de l'urbanisme et du logement représentant 50 % des actions engagées, le solde étant financé au niveau local. La seconde démarche –technique– comporte une phase de diagnostic des causes des vacances et une phase de définition des actions à mener à court terme et à moyen terme. Ces plans doivent respecter les impératifs suivants : en premier lieu, mettre tout en oeuvre pour assurer le maintien de la vocation initiale des logements ; à défaut, ou pour des raisons d'aménagement urbain et d'intérêt général, envisager toute transformation d'usage ; en dernier recours, envisager la démolition avec ou sans reconstruction.

Les expériences engagées démontrent que le phénomène de vacance n'est pas inéluctable. Il n'en demeure pas moins nécessaire –au-delà des palliatifs immédiats– de rechercher les causes profondes de ce phénomène afin d'éviter son extension ou son apparition dans des immeubles locatifs récents.

La deuxième cause des difficultés financières des organismes H.L.M. réside dans *l'accroissement du nombre des impayés*. En 1978/1979, le taux moyen d'impayés était de 2,7 % de l'ensemble des loyers ; en 1981, ce taux était de 3,5 %. Depuis 1981, le gouvernement a institué une procédure décentralisée d'aide aux locataires des H.L.M. et S.E.M. (sociétés d'économie mixte) qui sera évoquée à propos des aides à la personne.

Enfin, le problème majeur demeure celui du *montant des loyers*.

Les mesures de limitation des hausses de loyer prises depuis 1974 ont creusé l'écart préoccupant entre l'évolution des loyers et l'évolution générale des salaires et des prix.

Les organismes ayant un patrimoine bien entretenu, une gestion prudente, une structure financière solide, un niveau des loyers satisfaisant et une qualification élevée du personnel, ont pu maintenir une situation financière saine, l'exploitation permettant de dégager un autofinancement suffisant.

Pour d'autres organismes, les mesures de limitation des hausses de loyers ont été l'occasion d'améliorer la gestion afin de préserver l'équilibre financier. Dans quelques cas, ces mesures ont permis de révéler les insuffisances existantes. Malgré une gestion convenable, de nombreux organismes sont aujourd'hui dans une situation difficile.

Diverses mesures ont été mises en place pour permettre aux organismes d'H.L.M. de retrouver une situation d'équilibre (c'est-à-dire que les recettes d'exploitation couvrent l'ensemble des dépenses d'exploitation et dégagent un autofinancement suffisant).

En 1978, des prêts d'une durée de trois ans, au taux de 8 % par an, ont été institués pour permettre aux organismes en difficulté passagère de faire face à leurs obligations.

Le contrat-cadre du 31 mars 1982 entre l'Etat et les H.L.M. a prévu une procédure d'aide selon laquelle, après analyse de la situation, un plan de redressement portant aussi bien sur la structure financière que sur le patrimoine et la gestion est mis en place, les fonds étant apportés par l'Etat, les collectivités locales et les collecteurs de 1 % sous forme de subventions et de prêts.

Au 31 juillet 1983, les subventions accordées représentent 55 millions de francs pour le budget de l'Etat. D'autre part, près de 100 millions de francs de prêts ont été consentis à ce titre par la Caisse des prêts aux organismes en difficulté.

Enfin, en 1983, des prêts de trésorerie d'une durée de quatre ans au taux de 8 % par an ont été institués pour permettre aux organismes, en compensation des limitations des hausses de loyers, de maintenir leur patrimoine en bon état d'entretien. Près de 100 millions de francs de prêts ont été consentis par la Caisse des prêts aux H.L.M. à cette fin.

Votre commission insiste sur la nécessité d'une remise en ordre rapide des loyers, en conformité avec les indications fournies par les travaux de la commission Badet et par le rapport Bonin. Les palliatifs actuels ne sont pas de nature à apporter des solutions durables, ils ne sont guère compatibles avec des plans de gestion à moyen terme cohérents et remettent en cause l'autonomie de gestion des organismes.

De nombreux organismes d'H.L.M. éprouvent de grandes difficultés à assurer le strict entretien de leur patrimoine. Le gouvernement insiste à juste titre sur le fait que la remise en ordre des loyers est liée à l'unification des aides à la personne pour laquelle aucune décision n'a été prise alors que le problème est posé depuis plus de deux ans.

B. LES AIDES A L'AMELIORATION

On évalue à 5 000 000 le nombre des logements encore dépourvus de confort. Les immeubles construits avant 1948 représentent plus de la moitié du parc de logements, c'est dire que l'amélioration offre un champ très large et que de nombreux besoins ne sont pas encore satisfaits en ce domaine.

Dans le projet de budget pour 1984, 1,9 milliard de francs d'autorisations de programme et 1,7 milliard de francs de crédits de paiement sont prévus pour les actions sur le parc de logements existants. En 1983, les autorisations de programme étaient de 2 milliards de francs et les crédits de paiement de 1,2 milliard de francs auxquels il convient d'ajouter 399 millions de francs issus du Fonds spécial des grands travaux.

Le principal mécanisme d'aide –quantitativement– est la *P.A.L.U.L.O.S.* (prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale) réservée aux organismes sociaux pour leur patrimoine locatif. Le taux est de 20 % sauf pour les travaux visant à économiser l'énergie, qui sont subventionnés à 40 %.

Les crédits pour la *P.A.L.U.L.O.S.* en 1984 sont en progression (1,309 milliard de francs) – de même qu'en 1983 – par rapport à l'exercice précédent ; ils seront complétés de 300 millions de francs provenant

du Fonds spécial des grands travaux : globalement, ceci représente 26 000 P.A.L.U.L.O.S. budgétaires supplémentaires.

Par ailleurs, des *primes à l'amélioration de l'habitat* (P.A.H.) sont attribuées aux propriétaires-occupants de logements âgés de plus de 20 ans et acquis depuis plus de deux ans sous certaines conditions de ressources, à savoir : les propriétaires-occupants ayant un niveau de revenu inférieur à 100 % du plafond P.A.P.. La prime est accordée au taux de 20 % dans la limite d'un plafond de subvention de 14 000 francs. Le taux est porté à 25 % et le plafond à 17 500 francs lorsque le logement se trouve dans un programme d'intérêt général ou une opération programmée d'amélioration de l'habitat (les travaux effectués doivent avoir pour objet de mettre le logement aux normes minimales d'habitabilité). Ces primes peuvent également être attribuées aux propriétaires-occupants ayant un niveau de revenu inférieur à 70 % du plafond P.A.P. ou âgés de plus de 60 ans pour l'installation d'éléments de confort sans mise aux normes minimales d'habitabilité sur la base d'un barème forfaitaire.

Les crédits prévus pour cette prime en 1984 sont de 511,9 millions de francs d'autorisations de programme et 530 millions de francs de crédits de paiement.

Compte tenu du nombre de demandes, des priorités ont dû être établies en 1982, elles sont confirmées pour 1983 et 1984 en faveur des personnes âgées ou handicapées et des travaux effectués dans le cadre des O.P.A.H. (opérations programmées d'amélioration de l'habitat). Le gouvernement considère que le relais du financement de ces travaux devrait être trouvé dans les prêts conventionnés et les déductions fiscales (en particulier celles applicables aux travaux tendant à économiser l'énergie).

Par ailleurs, des aides non budgétaires sont attribuées par l'*A.N.A.H. (agence nationale pour l'amélioration de l'habitat)* sur le produit de la taxe additionnelle au droit au bail.

En 1982, le budget d'intervention de l'A.N.A.H. a atteint 1 milliard de francs ainsi répartis entre le parc ancien : 900 millions de francs dont 402 au titre des O.P.A.H., et le parc récent : 100 millions de francs.

En 1983, le budget d'intervention est de 1,180 milliard de francs : 1 030 millions de francs pour le parc ancien, 150 millions de francs pour le parc récent. A la fin du 1^{er} semestre 1983, les engagements s'élevaient à 460 millions de francs ainsi répartis : 405 dans le parc ancien (dont 40 % en O.P.A.H.) et 55 dans le parc récent.

Le bilan des *O.P.A.H. (opérations programmées d'amélioration de l'habitat)* en 1982 s'établit comme suit : 169 conventions nouvelles ont été signées, ce qui porte le chiffre global de conventions en cours à 448 conformément aux objectifs initialement prévus pour 1983 et donc atteints par anticipation en 1982.

Il a été décidé qu'après une phase de croissance très rapide, la gestion du nombre des O.P.A.H. sera plus rigoureuse pour permettre le maintien de 450 O.P.A.H. en cours, en raison des contraintes budgétaires. Les inflexions apportées en 1981 à la pratique antérieure ont été confirmées en 1982 puis en 1983.

En conséquence, la sélection des études est plus rigoureuse et le nombre de celles-ci est plus restreint, l'effectif des préconventions est limité. Par ailleurs, le principe de non renouvellement des O.P.A.H. en cours arrivant à échéance est confirmé, sauf cas exceptionnel, et les conditions d'intervention de l'A.N.A.H. dans les O.P.A.H. sont modifiées : s'il n'y a pas conventionnement, la majoration de subvention peut varier au choix de la collectivité locale entre 0 et 30 % au lieu de 0 et 50 %, et la majoration pour conventionnement, qui n'était pas modulable (taux unique de 80 %) le devient désormais dans les limites comprises entre 30 à 80 % au choix de la collectivité locale.

Pour 1984, les autorisations de programme destinées aux aides à la préparation et à la mise en oeuvre des opérations d'amélioration de l'habitat sont de 44,4 millions de francs, celles affectées aux travaux lourds sont de 4,9 millions de francs, 55,4 millions de francs étant prévus pour la résorption de l'habitat insalubre.

IV. LES AIDES A LA PERSONNE

L'allocation de logement et l'aide personnalisée au logement voient leurs dotations progresser globalement d'environ 17 % (+ 1,804 milliard de francs)

Le problème de la répartition de l'effort public entre aide à la pierre et aide à la personne reste au coeur du débat sur le logement depuis plusieurs années. Les travaux des groupes de travail successifs – commission Badet, groupe de travail sur le financement du logement pour le IX^e Plan – ont abouti à des propositions au sujet desquelles les partenaires ont formulé des observations diverses, parfois contradictoires. Lors de l'audition du ministre par votre commission, votre rapporteur a renouvelé son interrogation sur le problème de l'unification des aides.

Globalement, les aides budgétaires à la personne seront de 12,433 milliards de francs en 1984 – dont 6,645 milliards de francs de contribution du fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.) – soit 17 % de plus qu'en 1983 et 41 % de plus qu'en 1982. Au financement budgétaire s'ajoutent les ressources des régimes sociaux qui représenteront 15,1 milliards de francs en 1984 ainsi que les contributions des employeurs dont le montant atteindra 1,1 milliard de francs en 1984.

A. L'ALLOCATION LOGEMENT

Selon les statistiques établies par la caisse nationale d'allocations familiales au 30 juin 1982 pour les douze mois précédents, le montant des allocations logement de caractère social a été de 4,813 milliards de francs et le montant des allocations logement de caractère familial a atteint 9,415 milliards de francs, soit un total de 14,228 milliards de francs. Ces statistiques concernent l'ensemble des bénéficiaires, fonctionnaires exclus.

On recensait, au 30 juin 1982, 2 858 852 allocataires dont 982 066 à titre social et 1 868 073 à titre familial.

Pour le régime agricole, les résultats de l'année 1982 sont les suivants : pour l'allocation à caractère social, on dénombre 109 816 bénéficiaires ayant perçu ensemble 699 millions de francs ; l'allocation de caractère familial a été attribuée à 125 026 ménages et représentait 774 millions de francs.

L'actualisation du barème du 1^{er} juillet 1983 s'est faite compte tenu des orientations générales de redressement des grands équilibres économiques arrêtées par le gouvernement.

Les paramètres du barème ont été relevés de 10 %, sauf les plafonds de loyer qui l'ont été de 8 %, c'est-à-dire parallèlement à la hausse de l'indice trimestriel des loyers, calculé par l'I.N.S.E.E., au cours de l'année 1982.

De plus, le barème a subi une modification structurelle consistant en un accroissement des taux appliqués aux deux dernières tranches de revenu lors du calcul du loyer minimum. Le taux appliqué à la troisième tranche est ainsi passé de 25 à 26 % et celui appliqué à la quatrième tranche de 34 à 36 %.

Enfin, le montant minimum en-deçà duquel l'aide n'est plus versée est passé de 15 à 30 F dans le cas de l'allocation logement à caractère familial. Dans le cas de l'allocation logement à caractère social, la même disposition est appliquée alors qu'aucun seuil de versement n'existait jusqu'à présent.

Selon les dernières indications statistiques connues, une faible proportion de bénéficiaires de l'allocation logement, 20 % environ, supportent un loyer supérieur au plafond que leur attribue le barème. Cette situation ne peut que perdurer à l'issue de la dernière révision du barème, du fait d'un relèvement des plafonds de loyers parallèle à la hausse constatée des loyers dans l'ensemble du secteur locatif.

L'évolution comparée des loyers et des barèmes met en relief l'augmentation du taux d'effort des locataires.

B. L'AIDE PERSONNALISEE AU LOGEMENT (A.P.L.)

En 1984, la contribution de l'Etat à l'A.P.L. sera de 5,788 milliards de francs, soit 1,2 milliard de francs de plus qu'en 1983.

Le financement de l'A.P.L. est assuré par le fonds national de l'habitation, lui-même alimenté par des contributions des régimes de prestations familiales et du F.N.A.L. ainsi que par une contribution de l'Etat.

En 1982, la dotation budgétaire initiale de l'article s'élevait à 3 235 000 000 F.

Après divers ajustements principalement destinés à abonder les dotations initialement prévues pour le F.N.A.L. et annulations de crédits, la dotation budgétaire résiduelle définitive était de 3,041 milliards de francs.

Pour cet exercice, 4 926,003 millions de francs ont été versés au titre des prestations (aide personnalisée au logement et primes de déménagement) et 246,210 millions de francs ont été affectés à la couverture des organismes payeurs.

En 1983, les organismes payeurs ont consommé au cours du premier semestre 3 564 millions de francs au titre des prestations et des frais de gestion correspondants.

Globalement, les contributions au fonds national de l'habitation s'établissent comme suit pour 1981, 1982 et 1983 (en millions de francs) :

	1981	1982	1983 (prévisions)
Fonds national des prestations familiales	874,5	2 174,0	3 536,0
Budget annexe des prestations sociales agricoles	41,5	69,0	130,7
Fonds national d'aide au logement	54,0	162,5	253,7
Etat	1 940,0	2 774,5	4 154,7
TOTAL	2 910,0	5 180,0	8 075,1

La répartition des A.P.L. entre le secteur locatif et le reste est indiquée dans le tableau suivant qui récapitule le nombre des bénéficiaires au 31 mars 1983 :

- *Location*

H.L.M.	219 922
Autres bailleurs	22 364
Logements-foyers	43 946
TOTAL LOCATION	286 232

- *Accession et assimilés*

Accession neuve :

avec un P.A.P.	280 339
avec un P.C.	115 050
SOIT	395 389

Parc existant :

acquisition-amélioration	96 862
agrandissement	1 488
amélioration	1 809
SOIT	100 159

TOTAL ACCESSION ET ASSIMILES **495 548**

TOTAL GENERAL..... **781 780**

Par ailleurs le barème de l'A.P.L. a fait l'objet d'une révision en juillet dernier.

C. LES AIDES AUX LOCATAIRES EN DIFFICULTE

L'accroissement du nombre d'impayés des loyers dûs aux bailleurs sociaux ont conduit le gouvernement à soutenir la mise en place au niveau local de dispositifs particuliers d'aide à la personne.

Au vu de l'engagement des différents partenaires (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 difficulté), l'Etat apporte une dota-

tion initiale dont le montant maximum est égal à 35 % de l'ensemble des aides nécessaires au dispositif. Une convention précise les obligations des différents partenaires ; la participation globale de l'Etat est versée par moitié lors de la signature de cette convention et par moitié au terme de la première année d'application.

L'aide est accordée à la famille sous forme d'avance remboursable sans intérêt et selon la procédure du tiers-payant, après examen des dossiers par une commission réunissant les différents partenaires locaux.

A ce jour, 19 conventions ont été signées, 7 projets de conventions sont en cours. Des contacts réguliers au niveau local démontrent l'intérêt porté au système par les différents partenaires ; de nouvelles conventions devraient être conclus en 1984.



Le gouvernement a retenu les orientations définies par le rapport Bonin sur une aide unique à la personne, il a décidé de mener une expérience en ce sens – combinée avec une remise en ordre des loyers – pour 70 000 logements du parc social. Votre commission souhaite que cette expérience soit engagée rapidement, que les résultats de celle-ci soient analysés avec attention afin de procéder bientôt à une réforme d'ensemble.



Votre commission a décidé de s'en remettre à la **sagesse** du Sénat pour le vote sur les crédits du logement dans le projet de loi de finances pour 1984, adopté par l'Assemblée nationale.

ANNEXE

Extrait de l'audition de M. Paul QUILES, Ministre de l'Urbanisme et du Logement, sur le budget de son département ministériel pour 1984 devant la Commission des Affaires économiques et du Plan.

.....

Le ministre a indiqué que, *pour l'industrie du bâtiment* et des travaux publics, l'effort sera axé sur la modernisation et sur le soutien à l'exportation.

A l'exportation, des contrats d'un montant de 44 milliards de francs ont été conclus pour les trois premiers trimestres de 1983, contre 55 milliards de francs pour l'année 1982.

Abordant *les problèmes du logement*, il a rappelé qu'en 1981 le Gouvernement a ajouté un objectif de 50 000 logements sociaux, confirmé en 1982 et les années suivantes. Il a indiqué que l'effort affecté au logement social devait doubler pour la même période 1981- 1984 et que la réhabilitation de 700 000 logements est un des objectifs du IX^e Plan.

Le ministre a rappelé le *détail des crédits* affectés au logement en 1984, qui représente un effort équivalent à celui de 1983.

Les crédits affectés à *l'amélioration de l'habitat* sont en forte augmentation. Le ministre a souligné que l'indication des mises en chantier ne rend pas bien compte de l'effort consenti pour l'amélioration des logements et qu'il faut considérer le programme physique.

Le ministre a indiqué que *la trésorerie des offices d'H.L.M.* est très restreinte, en raison d'une gestion parfois laxiste et, plus souvent, en raison des difficultés dues au montant des loyers. Il a noté cependant que les charges d'amortissement et les frais financiers progressent (+ 2 % l'an) moins que les loyers. De plus, en 1983, des mesures spécifiques ont été prises pour les offices en difficulté, en particulier, une aide budgétaire directe (50 dossiers, débouchant sur des plans de redressement à moyen terme, bénéficieront de 130 millions de francs).

A propos de la *fusion des aides à la personne* préconisée dans le rapport Badet, le ministre a déclaré que l'extension d'une aide unique suppose la mise en œuvre d'une politique des loyers en accord avec les bailleurs. Une expérience sera menée en ce sens avec les organismes d'H.L.M., elle concernera 70 000 logements. Cette réforme entraînera une meilleure justice sociale et permettra de trouver un équilibre entre aide à la pierre et aide à la personne, financièrement supportable.

Abordant les propositions du *rapport Bonin*, il a indiqué que le Gouvernement précisera très prochainement les normes d'encadrement des prêts conventionnés.

L'Etat étant le *garant des caisses d'épargne*, il paraît légitime qu'*au-delà d'une certaine limite le Gouvernement utilise les excédents* pour le financement du logement, d'autant plus que l'accroissement du fonds de réserve des caisses d'épargne à compter de 1983 en raison de la baisse des taux compense les majorations de crédits de paiement dus à la hausse des taux de ces dernières années.

Le ministre a fait le point de la *procédure de conventionnement et rappelé les effets pervers auxquels le Gouvernement a tenté de remédier par diverses mesures*. La solution à moyen terme ne peut résulter que de l'unification du régime applicable aux locataires du parc social qui suppose la remise en ordre des loyers et la réforme des aides à la personne.

M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis du budget du logement, a signalé que les opérations de location de logement P.A.P. (prêts d'accèsion à la propriété) ne sont pas encore possibles, la convention type n'étant pas encore publiée. Il a souhaité que l'augmentation des loyers permette une restructuration de la situation financière des offices, qui paraît incertaine actuellement ; il s'est inquiété de la remise en ordre des loyers et de la fusion des aides à la personne.

M. René Martin a interrogé le ministre à propos des difficultés financières supportées par des collectivités locales du fait de la réalisation des opérations engagées au titre des « chalandonnettes ».

M. Richard Pouille a considéré que les organismes d'H.L.M. sont généralement bien gérés et que le laxisme est plutôt le fait des gouvernements successifs. Il a formulé des critiques sur la procédure des prix plafonds, l'intervention des collectivités locales étant selon lui une garantie suffisante ; en outre un « surcoût » initial peut se révéler rentable au bout de quelques années ; il a souhaité que l'Etat soutienne activement les agences d'urbanisme, qui jouent un rôle fondamental.

M. Jean Colin a estimé que les réformes envisagées par le Gouvernement doivent entrer en vigueur rapidement pour dissiper les incertitudes actuelles ; il a interrogé le ministre à propos de l'application de la loi Quilliot et de son éventuelle révision, de la sortie des communes des villes nouvelles, des sociétés de crédit immobilier.

Le ministre a notamment répondu que les ventes d'H.L.M. et le projet de loi sur la location-accession contribueront à la relance de la politique du logement. Il a indiqué que la convention type, évoquée par M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis, devrait paraître prochainement. En parlant de laxisme à propos des H.L.M., le ministre, entendait évoquer les organismes visés par la Cour des comptes. Il a indiqué que les Palulos permettent aux organismes d'H.L.M. de procéder à des travaux et d'augmenter simultanément les loyers. Le Conseil national de l'habitat sera amené à examiner les conditions de remise en ordre des loyers.

Il a été très attentif aux difficultés financières résultant des opérations Chalandon qui font l'objet d'un examen cas par cas dans ses services et a estimé que les prix plafonds paraissent nécessaires, la surcharge foncière permettant de tenir compte des surcoûts en zone urbaine.

Le ministre est convaincu de l'urgence de faire aboutir rapidement les réformes envisagées ; il est attentif aux observations formulées par tous les partenaires à propos des conséquences de la loi Quilliot sur le marché immobilier et l'activité du bâtiment. M. Paul Quilès est, d'ailleurs, disposé à examiner les aménagements qui paraîtraient nécessaires ; en outre, le problème de la réévaluation des frais de gestion des sociétés de crédit immobilier fait l'objet d'un examen particulier.