

N° 71

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1985, 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 Collomb, Marcel Daunay, André Rouvière, Louis Minetti, secrétaires ; MM. François Abadie, Bernard Barbier, Charles Beaupetit, Jean-Luc Bécart, Georges Berchet, Marcel Bony, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Raymond Bruff, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Lucien Delmas, Bernard Desbrière, Gérard Ehlers, Henri Elby, Jean Faure, Philippe François, Alfred Gérin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Léchenaault, Yves Le Cozannet, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Marcel Lucotte, Paul Malassagne, Guy Malé, René Martin, Paul Masson, Serge Mathieu, Louis Mercier, Mme Monique Midy, MM. 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, Michel Rigou, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Jules Roujon, Michel Sordel, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 39), 2370 (tome XVI), et In-8° 663.
Sénat : 66 et 68 (annexe n° 32) (1984-1985).

Loi de Finances - Construction d'habitations - Logement.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. LA SITUATION DU SECTEUR DU B.T.P.	5
<i>A. L'EVOLUTION DE LA CONJONCTURE</i>	5
<i>B. LES DIFFICULTES DES ENTREPRISES</i>	7
<i>C. LE SOUTIEN A L'INDUSTRIE DU B.T.P.</i>	8
II. LES MESURES PRISES EN 1984 ET LEUR INCIDENCE SUR 1985	11
<i>A. LE FINANCEMENT DES LOGEMENTS NEUFS</i>	12
<i>B. AMELIORATION DE L'HABITAT EXISTANT</i>	18
<i>C. L'EXPERIMENTATION SUR LA FUSION DES AIDES (A.L. ET A.P.L.)</i>	19
III. LE LOGEMENT SOCIAL ET SES PROBLEMES	21
CONCLUSION	23

Mes chers collègues,

Le projet de budget pour 1985 fait apparaître les chiffres suivants, en ce qui concerne la section urbanisme et logement :

- dépenses ordinaires : 26 918 millions de francs (au lieu de 25 118 millions de francs en 1984), soit une progression de 7,2 % ;
- crédits de paiement : 18 100 millions de francs (au lieu de 14 531 millions de francs en 1984, soit une progression de 24,6 %).

A ces crédits s'ajoutent 3 032 millions du fonds de concours constitué par un prélèvement sur le fonds de garantie des caisses d'épargne.

En revanche, les autorisations de programme connaîtront une diminution sensible justifiée par la baisse de l'inflation qui entraîne une diminution des coûts en ressources des prêts au logement : 20 521 millions de francs d'autorisations de programme, au lieu de 23 214 millions en 1984, soit une diminution de 11,6 %.

Le projet de budget se traduit plus particulièrement par certaines priorités :

- La modernisation et la préparation de l'avenir :

- Augmentation forte de l'effort de recherche pour l'habitat :

- Aide en faveur des entreprises du bâtiment et des travaux publics sous la forme de contrats de modernisation pour favoriser tout particulièrement les exportations ;

- L'amélioration de la vie quotidienne et du service rendu aux usagers :

- Mise en place de prêts au logement à caractéristiques variables pour tenir compte de la baisse de l'inflation ;

- Développement des économies d'énergie pour réduire les charges locatives ;

- Lutte contre les situations sociales inacceptables et pour l'amélioration du cadre de vie urbain.

● Le soutien de l'activité du secteur du bâtiment et des travaux publics :

- Maintien d'un important programme de logements aidés ou réglementés par l'Etat (380 000 logements) et augmentation de l'effort en faveur de l'amélioration de l'habitat ;

- mise en oeuvre de mesures fiscales pour développer l'investissement locatif neuf et l'amélioration de l'habitat.

Votre rapporteur examinera successivement :

- la situation dans le secteur du B.T.P. ;

- les principales mesures prises en 1984 et leur incidence sur 1985 ;

- les problèmes qui se posent aux organismes d'H.L.M. en ce qui concerne le financement du logement social.

I. LA SITUATION DU SECTEUR DU B.T.P.

A. L'EVOLUTION DE LA CONJONCTURE

Quand on traite de la conjoncture dans l'immobilier ou dans le bâtiment, on s'intéresse à l'évolution de plusieurs paramètres qui ne coïncident pas les uns avec les autres.

En effet, la construction d'un logement résulte de l'enchaînement d'un certain nombre d'actes et de procédures qui s'étalent sur une période pouvant aller de 6 à 18 mois (achat de terrains, études, financement, commercialisation).

A un moment donné, selon que l'on observe la situation au début, au milieu ou à la fin de cette chaîne de décisions, on a donc nécessairement des résultats différents.

Ces différences s'estompent en période de conjoncture étale. A l'inverse, dans une conjoncture qui évolue rapidement, ces différences sont accentuées. C'est ce que l'on peut constater de façon très nette lorsque l'on analyse l'évolution de l'année 1984.

L'année 1983 a été une année médiocre pour le B.T.P.. Elle a été marquée par une baisse en volume de l'activité des entreprises par rapport à 1982 de - 5,8 % pour le gros oeuvre et de - 2,1 % pour le second oeuvre.

La diminution ainsi constatée est moindre que celle enregistrée en 1982 pour les entreprises de gros oeuvre (- 6,7 %) ; en revanche, la régression de - 2,1 % notée en 1983 pour les entreprises de second oeuvre contraste avec la progression de + 1,9 % qui avait caractérisé l'année précédente.

Les premiers mois de l'année 1984 ont été marqués par un recul de la quasi totalité des indicateurs :

- diminution de 20 à 25 % du rythme de consommation des prêts conventionnés ; consommation relativement lente des P.A.P. et des P.L.A. ;

- diminution de 16,5 % du nombre de logements commencés.

Sur les huit premiers mois de 1984, on constate une diminution des mises en chantier de l'ordre de 15 % par rapport à l'an dernier, mais également un redressement progressif de cette tendance. En effet, selon l'enquête réalisée auprès des chefs d'entreprises du bâtiment en juillet-août, l'activité pendant le second semestre 1984 devrait se situer à un niveau supérieur à celui du premier semestre.

C'est au printemps que les observateurs ont décelé un « frémissement » dans la conjoncture qui s'est d'abord manifesté sur les ventes de logements neufs et plus particulièrement en Ile-de-France et sur le littoral méditerranéen.

Les mesures prises en avril, et c'était bien leur objectif, ont consolidé cette tendance et un certain nombre d'indicateurs se sont sensiblement redressés à partir de mai jusqu'à aujourd'hui :

Le nombre de logements financés en P.A.P. s'établit pour le premier semestre 1984 à 75 200 contre 57 500 pour la même période de 1983, soit une augmentation de plus de 30%.

Compte tenu du démarrage relativement lent des premiers mois de l'année, ce chiffre traduit un redressement très net en mai et juin, redressement confirmé par les chiffres de juillet et d'août.

Un mouvement identique est observé sur les *prêts conventionnés* qui ont enregistré entre mai et juillet 1984 une progression de plus de 30% par rapport à la période correspondante de 1983. Ce mouvement s'est même accentué en août puisque 14 300 logements ont ainsi été financés contre 9 300 en août 1983.

Une telle coïncidence entre les évolutions constatées en P.A.P. et en P.C. est à souligner car c'est la première fois depuis plusieurs années qu'on enregistré un strict parallélisme des tendances.

Trois autres éléments positifs doivent également être notés :

- on assiste à une diminution rapide du stock de logements invendus dont disposent les constructeurs et les promoteurs ;

- le démarrage avant la fin de l'année des chantiers de construction financés par le programme exceptionnel de 10 000 P.L.A. doit apporter et soutenir un chiffre d'affaires supplémentaire d'environ 4 milliards de francs ;

– les décisions prises par les particuliers qui achètent leur maison sur plan ou sur catalogue et qui ont obtenu leur financement dans le courant de l'été se traduiront par des mises en chantier qui s'étaleront entre octobre et décembre de cette année et on devrait normalement pouvoir tirer un bilan des mesures prises entre décembre 1983 et décembre 1984 au premier trimestre de l'an prochain. On peut donc affirmer que leurs effets sont incontestables au niveau du volume des financements engagés.

B. LES DIFFICULTES DES ENTREPRISES

Les cessations d'activité ont progressé au cours de l'année 1983 de 9 % par rapport à l'année précédente ; pour les six premiers mois de 1984 par rapport aux six premiers mois de 1983, le recul est évalué à 13,12 %.

Sur l'ensemble de l'année 1983, le recul par rapport à 1982 de l'activité mesurée en heures travaillées peut être évalué à 8,1 % et le recul de l'indice d'emploi, en moyenne annuelle, a été de 6,4 %.

Pour le premier semestre 1984, par rapport au premier semestre 1983, le recul est encore plus net :

- 9,1 % pour les heures travaillées,
- 8,7 % pour le niveau de l'emploi.

On notera également que la faiblesse de la demande et l'âpreté de la concurrence ont entraîné une décélération du rythme de progression de l'indice I.N.S.E.E. de la construction qui a progressé seulement de 6,6 % en un an.

Pour 1984, le chiffre de 305 000 mises en chantiers apparaît comme le maximum. L'objectif est de réaliser en 1985 380 000 logements.

En revanche, s'agissant des travaux à l'étranger, le rythme d'activité s'est maintenu globalement à un bon niveau, par suite de l'importance des contrats en cours d'exécution. Malheureusement, les perspectives sont moins favorables dans la mesure où les entrées d'ordres ne compensent plus les travaux qui seront terminés à plus ou moins brève échéance. De plus, la rentabilité des opérations devient plus aléatoire en raison des retards de paiement et des difficultés administratives rencontrées dans l'exécution des contrats.

C. LE SOUTIEN A L'INDUSTRIE DU B.T.P.

Pour remédier à la crise aigüe que traverse depuis quelques années l'industrie du B.T.P., les pouvoirs publics agissent grâce à des aides allouées aux entreprises performantes mais manquant de fonds propres par l'intermédiaire de contrats de croissance.

De juin 1983 à juillet 1984, 15 contrats de croissance en faveur d'entreprises du B.T.P. ont été décidés ; 14 sont déjà entrés en vigueur ou devraient l'être prochainement.

Ceux-ci représentent un engagement de 45,1 millions de francs en autorisations de programme. Cela représente par rapport à l'année précédente (juin 1982 – juin 1983) une progression du volume d'engagement proche de + 70 %.

Certains de ces dossiers ont fait l'objet de financements conjoints dans le cadre d'autres procédures (prêts participatifs du Trésor, garantie COFACE, prêt export DIE, etc.).

Les principaux objectifs visés par les contrats de croissance demeurent les mêmes que précédemment :

- la promotion des exportations,
- l'amélioration du potentiel technique et de la productivité,

auxquels il faut ajouter des engagements en matière de gestion des ressources humaines (qualification et promotion des hommes). A ce titre, un contrat représentant 7 millions de francs d'aides se révèle être particulièrement exemplaire : c'est le plus gros contrat passé à ce jour dans le secteur du bâtiment et c'est le premier à prévoir des actions précises et importantes en matière de formation continue.

● La promotion des exportations

10 dossiers ont été approuvés, représentant 18,6 millions de francs d'aides, soit plus de 40 % des concours accordés.

L'objectif fixé aux entreprises est la réalisation, à l'horizon 1987-1988 d'un volume annuel de chiffre d'affaires global de 500 millions de francs environ, représentant, pour la plupart des sociétés, un triplement de l'activité réalisée à l'export.

Les principaux créneaux visés sont les suivants :

- l'industrialisation du bâtiment
- le second œuvre spécialisé :
 - dans le génie climatique.
 - dans le génie acoustique.
 - dans les revêtements de sols et de façades « haut de gamme ».
- les techniques spéciales de T.P.
- la métallerie « haut de gamme ».
- L'amélioration du potentiel technique et de la productivité.

5 dossiers ont été approuvés pour un volume de crédits de 28,5 millions de francs.

Les filières techniques représentées sont les suivantes :

- les systèmes constructifs de bâtiments industrialisés,
- les gros terrassements,
- l'ingénierie.

Les objectifs de productivité sont explicités au cas par cas. Il s'agit notamment, soit de réaliser un montant d'investissements en matériels d'entreprise ou en conception assistée par ordinateur et bureautique, soit de poursuivre des efforts significatifs en matière de recherche-développement, soit d'améliorer les méthodes d'organisation des chantiers. En ce qui concerne les systèmes constructifs destinés au logement social, des engagements de limitation des prix ont été pris.

- Les perspectives

Des actions seront poursuivies sur les créneaux prioritaires déjà aidés :

- produits nouveaux du bâtiment (politique Habitat 88),
 - filière bois,
 - techniques spéciales des T.P.
- ou seront renforcées sur de nouveaux créneaux (construction électrique, etc.) ou des secteurs spécialisés du second oeuvre (isolation, revêtements de sols, etc.) encore insuffisamment soutenus.

Ces actions sont menées conjointement avec les régions dans le cadre de la décentralisation progressive des crédits de la politique industrielle en vue d'une harmonisation des politiques sectorielles locales.

II. LES MESURES PRISES EN 1984 ET LEUR INCIDENCE SUR 1985

C'est le 2 avril 1984 que le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports a rendu public son plan pour la relance du marché immobilier. Rappelons brièvement les 10 mesures de ce plan :

- baisse d'un point en moyenne des prêts conventionnés par rapport aux barèmes alors en vigueur,

- création d'un P.A.P. à taux ajustable en fonction du niveau d'inflation, offert en option avec le P.A.P. à taux fixe et consenti par une durée de 15, 18 ou 20 ans,

- réduction de 54 à 33 % de la part obligatoire consacrée aux travaux pour l'achat d'un logement ancien avec un prêt conventionné,

- encouragement des promoteurs à lancer des programmes de prêts conventionnés,

- aide aux accédants à la propriété qui ne peuvent échapper à la vente foncière par suite de difficultés financières,

- possibilité d'accéder désormais à la propriété sans apport personnel, (loi n° 84-595 sur la location-accession votée à l'unanimité par le Sénat le 12 juillet 1984)

- nouvelles possibilités de financement des logements locatifs privés grâce à des prêts conventionnés,

- relance des sociétés immobilières d'investissement pour financer dans les agglomérations de nouveaux programmes locatifs entrant dans la catégorie des logements intermédiaires,

- effort des compagnies d'assurance en matière de placements immobiliers,

- prise en charge par la Caisse des dépôts et consignations du financement d'un programme supplémentaire de 10 000 prêts locatifs aidés consentis à des taux révisibles.

A. LE FINANCEMENT DES LOGEMENTS NEUFS

a) les prêts locatifs aidés (P.L.A.)

En 1983, 69 896 prêts locatifs ont été effectivement financés pour un montant global de 23,16 milliards de francs.

En 1984, l'objectif était fixé à 70 000 P.L.A. auquel se sont ajoutés 10 000 P.L.A. supplémentaires financés par la Caisse des dépôts et consignations.

Pour 1985, les résultats obtenus dans la lutte contre l'inflation permettent de prévoir le même objectif qu'en 1984, soit 70 000, pour un coût de 8 351 millions de francs. Le financement sera assuré par la Caisse des dépôts et consignations qui mobilise à cette fin les ressources des livrets A des Caisses d'épargne. Deux décisions rendent ce financement moins coûteux : la diminution d'un point (6,5 % au lieu de 7,5 %) de la rémunération des livrets A ; l'introduction d'une progressivité (au taux de 1,5 % par an) dans les prêts consentis par la Caisse des dépôts à la Caisse des prêts aux H.L.M.. Cette dernière mesure, qui rapproche le profil financier de la ressources et celui des prêts P.L.A., allège sensiblement le montant des bonifications d'intérêt à la charge du budget de l'Etat.

COÛT D'UN PLA CP HLM

	1984	1985	Évolution 1984/1985 (en %)
Prêts moyen par logement (en Frs)	344 848	360 366	+ 4,5
Taux d'aide budgétaire (en %)	40,8*	31,77*	- 22,1
Aide budgétaire moyenne/logement (en Frs) .	140 698	114 488	- 18,6

* Y compris la subvention versée par l'État (20 % du prêt)

Les prêts P.L.A. seront pour leur part accordés aux organismes constructeurs dans des conditions plus avantageuses :

- d'une part, comme cela a déjà été fait il y a quelques mois pour les P.A.P., les prêts P.L.A. comporteront désormais des taux révisibles assurant une meilleure adaptation au contexte économique de réduction de l'inflation ;

- d'autre part, la progressivité des remboursements de prêts sera réduite afin d'améliorer les conditions d'équilibre des comptes d'exploitation des organismes : la progression des annuités sera ainsi compatible avec celle des recettes de loyers.

Enfin, le taux actuariel du prêt sera ramené de 7,09 % à 6,59 %, compte tenu d'une réduction de trois mois de la durée des remises d'intérêt. Ramenée de 27 à 24 mois, celle-ci sera plus conforme aux délais actuels de mises en chantier et de période de construction.

Le tableau ci-après permet de comparer le nouveau profil du P.L.A. au précédent :

PROFIL DES PLA

	Ancien	Nouveau
Progressivité	4 %	3,5 %
Remise d'intérêt	27 mois	24 mois
Taux actuariel	7,09 %	6,59 %
1 ^{re} annuité pleine	6,13 %	5,96 %
Indice de révision	-	50 % du taux du livret A. Butoirs identiques à ceux des PAJ

b) Les prêts pour l'accession à la propriété

En 1983, 144 447 P.A.P. ont été effectivement accordés pour un montant global de 50,31 milliards de francs.

Pour 1985, il est prévu de programmer 150 000 P.A.P. comme en 1984.

Leur financement sera assuré pour l'essentiel par des ressources collectées par le Crédit foncier sur le marché financier, qui sont complétées par un apport de la Caisse des dépôts et consignations. Le coût de ce financement est donc principalement lié au taux pratiqué sur la marché et dans une moindre proportion à celui des livrets A. Les évolutions récentes dans ces deux secteurs ont permis une première baisse du taux du P.A.P. à compter du 1er octobre.

Les nouvelles conditions de prêt sont les suivantes :

PROFIL DES PAP

	Ancien	Nouveau
Progressivité	4 %	3,85 %
Taux actuariel	10,92 %	10,67 %
Taux de départ	9,45 %	9,35 %

De la même façon, le taux initial des P.A.P. à taux ajustable (P.A.J.) est ramené de 9,25 % à 9,10 %.

Cette réduction du coût des ressources entraînera en 1985 un allègement de la charge des bonifications d'intérêt servies par le budget de l'Etat.

c) L'épargne-logement

Après plus de trois années de relative stagnation du système de l'épargne-logement, l'année 1983 a été marquée par un redressement sensible, grâce à l'effet favorable des mesures du 15 juin 1983 concernant les plans d'épargne-logement (relèvement de la rémunération servie de 9 à 10 %, doublement des plafonds de dépôts et de prêts, mise en place d'un avantage familial).

1. Volume de la collecte (en milliard de francs)

	1979	1980	1981	1982	1983
Encours des dépôts (plans et comptes)	161	172	184	201	223
Variation annuelle	+ 29	+ 11	+ 12	+ 17	+ 22
Taux de variation	+ 22,0 %	+ 7,0 %	+ 7,0 %	+ 9,2 %	+ 11,0 %

(Source : ministère de l'économie et des finances et du budget)

La croissance des dépôts d'épargne-logement à compter du mois de juin 1983 est due très largement au nouvel attrait du régime des plans d'épargne-logement relativement aux autres placements financiers.

	31/12/1981		31/12/1982		31/12/1983	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Banques inscrites	62,41	33,7	66,29	32,9	72,7	32,7
Banques populaires	11,16	6,0	12,47	6,2	14,0	6,3
Crédit mutuel	5,28	2,8	6,32	3,2	7,9	3,6
Crédit agricole	61,94	33,5	68,64	34,1	75,7	34,1
Sous total banques	140,79	76,0	153,72	76,4	170,3	76,7
Caisse d'épargne	32,72	17,7	34,88	17,3	37,8	17,0
Caisse nationale d'épargne (PTT)	11,62	6,3	12,74	6,3	14,1	6,3
Sous total caisses d'épargne	44,34	24,00	47,62	23,60	51,90	23,30
TOTAL	185,13	100,00	201,34	100,00	222,2	100,00

(Source : CNC)

2. Volume des prêts (en milliards de francs – plans et comptes)

	1979	1980	1981	1982	1983
Encours	39	53,5	74	92,8	112,7
Variation annuelle	+ 10	+ 14,5	+ 20,5	+ 18,8	+ 19,9
Taux de variation	+ 34,5	+ 37,0	+ 38,0	+ 25,4	+ 21,4

(Source : ministère de l'économie et des finances et du budget)

La décélération du rythme de progression des prêts d'épargne-logement se confirme en 1983.

3. Volume des excédents de trésorerie (en milliards de francs)

	1979	1980	1981	1982	1983
Encours des dépôts	161	172	184	201	223
Encours des prêts	39	53,5	74	92,8	112,7
Excédents	122	118,5	110	108,2	110,3
Taux de variation	+ 18,5 %	- 3,0 %	- 7,0 %	- 1,6 %	+ 2,0 %

(Source : ministère de l'économie et des finances et du budget)

L'année 1983 se solde, pour la première fois depuis 1979, par une progression positive des excédents de trésorerie.

Le redressement du système de l'épargne logement constaté après le 15 juin 1983 s'est confirmé durant les premiers mois de 1984. En effet, au 1er trimestre 1984 (source : C.N.C.) l'excédent de la collecte sur les plans et comptes a été supérieur de 45,6 % celui obtenu durant la même période en 1983.

Par un règlement du comité de la réglementation bancaire du 13 août 1984, le taux de rémunération des plans d'épargne-logement souscrits à compter du 15 août a été ramenée à 9 % parallèlement aux nouveaux taux fixés pour les autres produits d'épargne administrés. Cette mesure est trop récente pour en mesurer les effets sur la collecte de l'épargne-logement. Il est à prévoir cependant que l'attrait relatif du produit épargne-logement par rapport aux placements financiers en sera affecté au moins à court terme et qu'en conséquence un ralentissement de la progression des dépôts sera constaté en 1984.

d) Les incitations fiscales

Deux mesures sont prévues, l'une en faveur du logement locatif, l'autre en faveur des grosses réparations.

● Aide à l'investissement immobilier locatif

Il est proposé d'instituer une réduction d'impôt d'un montant maximum de 20 000 francs pour tout logement construit ou acquis en France entre le 12 septembre 1984 et le 31 décembre 1989, lorsque le propriétaire le loue à usage de résidence principale.

L'objectif de cette mesure est d'assurer le redressement de la construction neuve privée dans le secteur où la régression des mises en chantier s'est avérée la plus forte et où la demande reste la plus pressante, c'est-à-dire le locatif. Concentré sur une seule année et représentant un allègement substantiel du montant de l'impôt, le nouvel avantage fiscal constitue une incitation puissante.

Les autres éléments de la fiscalité des propriétaires-bailleurs ne sont pas modifiés.

● Aide aux grosses réparations

Il est proposé d'instituer une réduction d'impôt spécifique afin d'encourager les travaux de réhabilitation du parc immobilier ancien : les dépenses de grosses réparations afférentes à la résidence principale du contribuable dont il est propriétaire et payées entre le 1er janvier 1985 et le 31 décembre 1989 ouvriront droit à une réduction d'impôt sur le revenu lorsque l'immeuble est situé en France et est achevé depuis plus de vingt ans. La réduction sera égale à 25 % du montant de ces dépenses.

Cette mesure dont on estime qu'elle concerne 90 000 ménages chaque année supprimera une incitation à l'emprunt que ne justifie pas toujours l'ampleur des travaux. En outre, l'obtention d'un prêt bancaire est souvent difficile lorsqu'il s'agit d'une somme peu importante.

Le nouvel avantage fiscal est de plus mieux concentré dans le temps, et donc plus directement incitatif.

Le volume de travaux aidés au titre de cette disposition devrait être de l'ordre de 4,5 milliards de francs. L'ancien régime quant à lui devrait continuer à concerner un peu moins de 50 000 ménages soit en termes d'activité un chiffre d'affaires d'environ 2 milliards de francs.

La mesure contribuera également à la lutte contre le travail noir puisque la déductibilité du coût des travaux ne sera admise que sur facture.

B. AMELIORATION DE L'HABITAT EXISTANT

La comparaison entre les budgets de 1984 et 1985 effectuée sur la base des seules dotations budgétaires ne recouvre en fait qu'une vision partielle des capacités financières déployées par les pouvoirs publics en matière d'amélioration de l'habitat existant.

C'est sur la base de l'intervention conjointe du budget de l'Etat et des crédits du Fonds spécial des grands travaux que doit s'opérer l'analyse de l'évolution des dotations entre 1984 et 1985.

En 1984, outre les 1 986 millions de francs d'autorisations de programme ouvertes par la loi de finances, il était mis en place une dotation, au titre de la deuxième tranche du F.S.G.T. de 650 millions de francs, portant ainsi le total des crédits à 2 636 millions de francs.

Pour l'année qui vient, en plus des 1 525 millions de francs d'autorisations de programme proposés au budget de 1985, il sera mis en place au titre de la quatrième tranche du F.S.G.T., un minimum de 1 000 millions de francs pour la P.A.L.U.L.O.S. et la P.A.H., établissant ainsi *le total disponible au même niveau que l'an passé*.

De plus, sur les 980 millions de francs ouverts au titre de la troisième tranche du F.S.G.T., la moitié (soit 490 millions de francs) seront utilisés en gestion 1985, soit *un total utilisable de l'ordre de 3 milliards de francs*.

Par ailleurs, une diminution très sensible du taux des prêts complémentaires à la P.A.L.U.L.O.S. va intervenir dès ce mois-ci. Cette baisse est rendue possible par la maîtrise progressive de l'inflation et un effort spécifique de la Caisse des dépôts et consignations.

PRÊTS COMPLÉMENTAIRES A LA PALULOS

	Ancien profil	Nouveau profil
Taux d'intérêt	11,75 %	9,5 %
Progressivité	3,25 %	2 %
Différé d'amortissement	2 ans	2 ans
Durée	15 ans	15 ans
3 ^e annuité	13,23 %	12,45 %

L'effet de cette baisse sur une opération P.A.L.U.L.O.S. sera équivalente à une augmentation des dotations budgétaires P.A.L.U.L.O.S. de 12,5 %.

Ainsi par exemple, à coûts de remboursement financier constants pour un organisme, sur une opération financée jusqu'à présent à hauteur de 80 % en subvention et prêt complémentaire C.D.C. (subvention = 30 %, prêt complémentaire 50 %), la diminution de près de 20 % du taux actuariel des prêts permet à taux de subvention constant une couverture de l'ordre de 90 % (50 % de prêts complémentaires X 1,20 = 60 %).

Par ailleurs, une dynamique nouvelle sera créée, en matière de grosses réparations, par la mesure fiscale nouvelle prévue en faveur des propriétaires occupants.

Les moyens financiers ainsi précisés permettront le renforcement des priorités sociales et des objectifs de solidarité définis par le Gouvernement.

Les crédits budgétaires consacrés à la *résorption de l'habitat insalubre* qui constitue l'un des éléments essentiels de cette action seront accrus d'un peu plus de 15 % par rapport au budget de 1984.

En matière d'amélioration du parc des propriétaires bailleurs, H.L.M. et institutionnels, il a été décidé, dans le cadre du Plan, la *réhabilitation de 140 000 logements locatifs sociaux par an*. La réalisation de cet objectif s'accompagnera d'une amélioration des conditions de gestion des aides budgétaires et des dotations à attendre du F.S.G.T. (sélectivité plus grande des opérations, stabilisation du coût des travaux).

Il ne faudrait pas terminer ce chapitre consacré au financement des logements sans faire le point d'un problème très important qui est celui de l'expérimentation sur la fusion des aides.

C. L'EXPERIMENTATION SUR LA FUSION DES AIDES (A.L. ET A.P.L.)

Le programme prioritaire d'exécution n° 10 annexé à la loi n° 83-1180 du 24 décembre 1983 définissant les moyens d'exécution du IXe Plan prévoit dans le parc H.L.M. une réforme des aides personnelles au logement inspirée des propositions formulées par le groupe de travail sur la réforme des aides personnelles au logement (rapport BADET) et par le rapport du groupe de travail « Financement du logement » préparatoire au IXe Plan (rapport BONIN). Il précise que cette réforme nécessite une phase d'expérimentation qui portera sur 70 000 logements.

Il prévoit que : « Dans l'esprit de la loi du 22 juin 1982, cette expérimentation devra reposer sur la concertation entre les partenaires

concernés. Il est donc proposé aux partenaires, bailleurs H.L.M. et locataires, de s'entendre sur une définition de la remise en ordre des loyers et sur les modalités de la concertation au niveau local, sous la forme d'un accord collectif de la loi du 22 juin, ainsi que sur les modalités d'une gestion des organismes plus efficace et plus transparente pour les usagers ».

Les négociations engagées dans le cadre du secteur I de la Commission nationale des rapports locatifs se sont achevées par la signature, le 22 mai 1984, d'un accord collectif de location conclu entre les organisations nationales représentatives des bailleurs du secteur I et des organisations nationales représentatives des locataires. Cet accord est relatif aux modalités de mise en oeuvre au niveau local de l'expérimentation. Il définit :

- la nature des informations que l'organisme devra communiquer aux usagers sur sa situation économique (documents comptables, analyse du niveau des loyers et des charges pratiqués, analyse des frais de gestion par fonction, études de gestion prévisionnelle) ;

- le mode de désignation des représentants des usagers pour la négociation locale (par les organisations locales de locataires qui sont soit affiliées à une organisation nationale de locataires membre de la Commission nationale des rapports locatifs, soit suffisamment représentatives au niveau du patrimoine de l'organisme concerné) ;

- la méthode de la remise en oeuvre des loyers destinée à adapter ceux-ci au service rendu par le logement. Le loyer sera calculé en fonction d'une nouvelle surface corrigée définie par voie réglementaire et mesurant en particulier la qualité thermique de l'immeuble, et d'un taux de loyer au m² de surface corrigée. La grille des taux de loyer au m² de surface corrigée sera négociée par les partenaires au niveau local. Elle constituera un classement des immeubles en fonction des éléments du service rendu tels que localisation, environnement...);

- la masse des loyers à prendre en compte pour le rééquilibrage des loyers ; à cet égard, il fixe le principe que la remise en ordre des loyers est réalisée à masse de recettes constante pour l'organisme. Cependant, il pourra être dérogé à cette règle en cas de construction neuve, de travaux d'amélioration, d'amélioration du service rendu ou dans le cas où les recettes de l'organisme se seraient précédemment révélées insuffisantes. Cependant, dans ce dernier cas, l'augmentation des loyers n'interviendra qu'en dernier recours après que les autres solutions permettant un rééquilibrage auront été mises en oeuvre et éventuellement après examen contradictoire avec l'administration. Ces dérogations devront être négociées localement ;

- le contenu de la négociation et le processus de décision au niveau local.

Le ministre a par ailleurs arrêté la liste des organismes d'H.L.M. appelés à participer à l'expérimentation (offices municipaux, offices départementaux et 6 sociétés anonymes d'H.L.M.).

Sur ces bases, les négociations locales ont commencé ; le ministre a demandé aux partenaires qu'elles s'achèvent dans la mesure du possible début 1985. Comme le précise l'accord du 22 mai, elles doivent normalement aboutir à la conclusion d'un accord de patrimoine au vu duquel l'Etat décidera de la mise en oeuvre effective de la nouvelle grille de loyers et de l'aide à la personne sur le patrimoine du bailleur.

Les rapports BADET et BONIN proposaient la création d'une aide unique dont le champ d'application n'excluerait aucune catégorie de population de même que l'A.P.L., et dont le barème la situerait à un niveau intermédiaire en termes de coût pour la collectivité entre l'A.P.L. et l'allocation de logement. Toutefois, pour l'expérimentation, le Gouvernement a décidé, dans un souci de simplicité, d'appliquer l'A.P.L. aux locataires susceptibles d'en bénéficier sur la base de la réglementation actuelle et avec le barème résultant de l'actualisation du 1er juillet 1984 dont les modalités ont visé à ne pas écarter l'A.P.L. des objectifs retenus par le rapport du groupe de travail sur le financement du IXe Plan.

Au vu du bilan de l'expérimentation qui sera dressé en 1985, le Gouvernement décidera de la suite à donner à ce projet de réforme.

III. LE LOGEMENT SOCIAL ET SES PROBLEMES

Le comité directeur de l'Union d'H.L.M. déclarait à la suite d'une réunion tenue le 18 octobre dernier : « La mission première du mouvement H.L.M. est une mission sociale, et la fonction économique qu'il remplit et revendique comme essentielle est au service de ses objectifs sociaux ; il continuera, comme il l'a toujours fait, à prendre sa part dans la nécessaire solidarité nationale, dans le cadre d'une solidarité élargie à l'ensemble de la collectivité et de ses acteurs, car il sait que les aides au logement social ne peuvent, ni ne doivent, à elles seules répondre aux problèmes de la précarité et de la pauvreté, sauf à faire supporter par les ménages aux revenus modestes qu'il loge la charge des ménages les plus déshérités ».

Le mouvement H.L.M. fait observer que « le projet de budget pour 1985 semble mettre davantage l'accent sur des priorités économiques : les organismes d'H.L.M. seraient ainsi contraints de consacrer l'essentiel de leurs moyens à l'action économique, au détriment de l'action sociale que l'Etat leur transfère, sans leur donner les moyens de l'assumer, dans le même temps où il met en place, dans d'autres secteurs, de nouvelles incitations fiscales. »

Ainsi, si le projet de budget présente des aspects positifs :

- un nombre de logements aidés maintenu, qui traduit la volonté des pouvoirs publics de mobiliser pour ce secteur les masses financières nécessaires,

- une poursuite du programme d'amélioration du patrimoine (budget et F.S.G.T.) et la baisse des taux des prêts complémentaires aux subventions,

le mouvement H.L.M. résume aussi ses préoccupations :

- *l'accession à la propriété aidée* , maintenue en volume physique, n'enregistre que tout juste le maintien du niveau des mensualités dans le même temps où les pouvoirs publics reconnaissent les difficultés des accédants en demandant au Crédit foncier d'intervenir pour limiter les conséquences pour les ménages obligés de vendre.

- *Les taux des P.L.A.* sont, contre toute attente, maintenus à des niveaux élevés. La baisse de 0,5% des taux n'est due qu'à la variabilité et elle n'est que la contrepartie normale du risque mis à la charge de l'organisme d'H.L.M..

La baisse de rémunération des livrets A n'est répercutée en aucune manière : elle est totalement récupérée par le budget et fait de la construction sociale locative le seul secteur de l'économie qui ne bénéficie pas de la baisse générale des taux.

Bien entendu, la production nouvelle est marginale par rapport au patrimoine. Mais celui-ci est régi par ses règles propres (mode de fixation contractuelle des loyers, évolution de la T.F.P.B., nécessité de l'amélioration...) qui ne laissent pas la place à un système de construction neuve qui laisse à la charge des organismes une péréquation des loyers en même temps que l'assistance sociale.

Bien entendu aussi, tous les P.L.A. sont consommés, mais la pression des besoins est telle que les impératifs sociaux priment en ce domaine les contraintes économiques. Cela ne saurait être un argument pour ignorer ces dernières.

Les aides personnelles enfin sont à nouveau « rognées » et les représentants du Mouvement H.L.M. ont marqué leur refus de cautionner ces nouveaux barèmes, dégradant ainsi le pouvoir d'achat de ménages dont les revenus ont tendance à stagner ou à diminuer.

Et les organismes d'H.L.M. ne sauraient rester indifférents tant leur responsabilité est engagée vis-à-vis des habitants lorsqu'ils offrent à un ménage une mensualité ou un loyer sur la base d'une A.P.I. qui risque de se dégrader à court terme.

Il convient toutefois de reconnaître que le nombre des logements aidés est maintenu et que le programme d'amélioration du patrimoine est poursuivi avec l'aide notamment des trois premières tranches du Fonds national des grands travaux et de la quatrième tranche qui devrait intervenir avant la fin de l'année pour un montant de 6 milliards de francs.

Il n'est pas inutile de rappeler également l'effort indiscutable réalisé par l'Etat en matière d'aide aux offices en difficulté (130 millions de francs pour 50 offices) et en cours de restructuration. Dans la période difficile mais nécessaire de la rigueur financière, les sacrifices sont demandés à tous pour remédier à la lutte contre l'inflation.

Dans la discussion ouverte en permanence entre le Gouvernement et le mouvement H.L.M., dans le but de faire coïncider les impératifs économiques et les impératifs sociaux, le ministre du logement, de l'urbanisme et des transports a bien indiqué, lors de sa conférence de presse du 9 octobre :

« que les objectifs de solidarité vont de pair, afin de donner un caractère durable au climat de confiance qui se rétablit dans le domaine du logement, avec un développement du dialogue et de la concertation entre tous les intervenants. Les comités départementaux de l'habitat, mis en place dans le cadre de la loi du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences, constitueront, désormais, un lieu privilégié permettant aux principaux responsables locaux de l'habitat de définir des priorités en tenant compte des programmes établis par les communes ».

La porte est ouverte au cours de l'année 1985 aux initiatives et aux ajustements nécessaires liés à la réussite de la politique de lutte contre l'inflation et à la solution des problèmes de l'emploi.

*
* *

Contrairement aux conclusions de son rapporteur pour avis, la commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du logement pour 1985.