

N° 93

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987.

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

### LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPECIALES

(Deuxième partie de la loi de finances.)

### ANNEXE N° 17

Équipement, logement, aménagement du territoire et transports

#### I. URBANISME, LOGEMENT ET SERVICES COMMUNS

Rapporteur spécial : M. Michel DURAFOUR

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président; Geoffrey de Montalibert, vice-président d'honneur; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, vice-présidents; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires; Maurice Blin, rapporteur général; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguin, Roger Chignaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexes nos 25 et 26), 965 (tome XI) et T.A. 175.

Sénat : 92 (1987-1988).

Lois de finances. - Urbanisme - Logement.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION</b> .....	3
<b>II. EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	13
<b>Avant-propos</b> .....	17
<b>CHAPITRE PREMIER : LA RELANCE</b> .....	19
<b>I. PLAN-LOGEMENT : L'HEURE DES PREMIERS BILANS</b> .....	19
A. B.T.P. : les signes de la reprise .....	19
B. Le défi européen .....	24
C. Le renforcement des mesures d'encadrement de la relance .....	25
<b>CHAPITRE II : L'AIDE PUBLIQUE AU LOGEMENT</b> .....	29
<b>I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS</b> .....	29
<b>II. LES AIDES A LA PIERRE</b> .....	31
A. La poursuite de l'effort en faveur des D.O.M. ....	33
B. La réforme du financement du logement locatif social .....	34
C. Le maintien de la priorité accordée à la réhabilitation .....	43
D. L'accession à la propriété aidée .....	52
<b>III LES AIDES A LA PERSONNE</b> .....	56
<b>IV L'AIDE AUX ENTREPRISES DU BATIMENT</b> .....	66
<b>CHAPITRE III : URBANISME ET PAYSAGE</b> .....	69
<b>CHAPITRE IV : L'ARCHITECTURE</b> .....	75
<b>CHAPITRE V : LES MOYENS DES SERVICES ET DE L'INSTITUT GEOGRAPHIQUE NATIONAL</b> .....	87
<b>DISPOSITION SPECIALE : Article 68</b> .....	95

## I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Le budget de la section "Urbanisme, Logement et services communs" s'élèvera, en moyens de paiements à 52.909 millions de francs en 1988, soit une progression apparente de 7,7 % par rapport à 1987.

Le tableau suivant donne une approche d'ensemble, sous l'angle strictement budgétaire, des crédits de la section Urbanisme, logement et services communs prévus pour 1988.

### Présentation budgétaire

(en millions de francs)

CREDITS DE PAIEMENT	Budget 1987	Budget 1988	Variation en %
Titre III - Moyens des services	17.719,5	18.062,5	+ 1,9
Titre IV - Interventions publiques	16.646,5	19.225,0	+ 15,4
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>34.366,3</b>	<b>37.287,6</b>	<b>+ 8,5</b>
Titre V - Investissements directs de l'Etat	180,9	214,5	+ 18,5
Titre VI - Subventions d'investissement	14.539,1	15.406,8	+ 5,9
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>14.720,0</b>	<b>15.621,3</b>	<b>+ 6,1</b>
TOTAL BUDGET	49.086,3	52.909,0	+ 7,7
TOTAL BUDGET (hors météorologie et aviation civile)	48.941,6	52.786,0	+ 7,8
<b>AUTORISATIONS DE PROGRAMME</b>			
Titre V - Investissements directs de l'Etat	264,9	258,0	- 2,6
Titre VI - Subventions d'investissement	6.190,3	10.448,6	+ 68,7
<b>Total autorisations de programme</b>	<b>6.455,2</b>	<b>10.706,6</b>	<b>+ 65,8</b>

**- Hors aviation civile et météorologie, les moyens de paiement consacrés à l'urbanisme, au logement et aux services**

communs s'établissent à 52.786 millions de francs, soit **une augmentation de 7,8 %**.

- **Les autorisations de programme** atteindront 10.706,6 millions de francs, soit **une progression apparente de +3,8** par rapport à 1987.

Toutefois, cette analyse ne prend pas en compte un certain nombre d'évolutions :

- **La budgétisation de l'A.N.A.H.** (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) qui se traduit par l'affectation au budget général des ressources tirées de la taxe additionnelle au droit de bail (T.A.D.B.), soit environ 1.400 millions de francs attendus pour 1988.

- **La rebudgétisation du prélèvement sur le fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne**, dont les crédits (7.329 millions de francs en 1987) abondaient par voie de fonds de concours les dépenses budgétaires consacrées au logement.

- **L'effet de la variation des reports de crédits sur le logement**, en A.P. comme en C.P., permis à la fois par l'impact de la **baisse des taux d'intérêts** sur les volumes des aides (aides à la pierre) et par l'évolution du **taux de consommation des crédits et des prêts**.

- **La montée en régime des déductions fiscales** instituées dans le cadre du **Plan Logement** (soit 1.100 millions de francs en 1988).

Dès lors, à **structure constante**, les crédits du budget Urbanisme, logement et services communs (D.O. + C.P.) affichent **une baisse de -3,3 %** par rapport à 1987.

En revanche, les autorisations de programme, toujours à structure constante, font apparaître une augmentation de **+ 2,8 %**.

Le tableau qui suit permet de mesurer l'effort consenti par le budget en direction des principaux domaines d'actions.

## Présentation fonctionnelle

(en millions de francs)

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1987	1988	Diffé- rence %	1987	1988	Diffé- rence %
Logement-construction (1)	30.626,3	34.094,4	+ 11,3	5.697,8	9.955,5	+ 74,7
Urbanisme et paysages	396,9	431,3	+ 8,6	450,9	462,2	+ 2,5
Architecture	127,9	130,5	+ 2,5	34,5	30,9	- 10,4
Actions horizontales	739,0	768,1	+ 3,9	214,9	200,3	- 6,8
Moyens des services	17.051,4	17.361,5	+ 1,8	57,0	57,6	+ 0,9
<b>Total</b>	<b>48.941,5</b>	<b>52.785,4</b>	<b>+ 7,8</b>	<b>6.455,1</b>	<b>10.706,5</b>	<b>+ 65,8</b>

(1) A structure constante : D.O. + C.P. : - 3,3 % - A.P. : + 2,8 %.

### A. LE LOGEMENT

L'analyse des crédits affectés au logement fait apparaître un considérable accroissement des dotations, particulièrement en ce qui concerne les A.P. (+ 74,7 %). Toutefois, pour les raisons déjà évoquées, cette évolution ne traduit pas la réalité des efforts consentis en faveur de la construction et du logement.

#### 1. Secteur accession

Le projet de budget affiche une double priorité :

- Le maintien en niveau du programme de logements aidés par l'Etat dans le domaine de l'accession à la propriété.

Les crédits d'aide à l'accession (P.A.P.) progressent en A.P. de 1,04 milliard de francs en 1987 à 2,08 en 1988, soit un doublement des dotations. En réalité, compte tenu des reports de crédits de 1986 et 1987, les crédits P.A.P. diminuent à structure constante de 8 %. En volume, l'effort budgétaire, compte tenu des effets reports, devrait permettre le financement de 90.000 P.A.P. en 1988 contre 100.000 en 1987. Ce recul est la conséquence de la forte progression des prêts conventionnés dont les taux sont désormais proches de ceux des P.A.P. Parallèlement, en effet, le nombre prévisionnel de **prêts conventionnés** distribués par le système bancaire est fixé en 1988 à 220.000 contre 210.000 en 1987.

Ainsi, le volume global du programme physique de logements en accession à la propriété, P.A.P. et P.C., devrait s'élever à 310.000 en 1988, soit un niveau comparable à celui retenu par la loi de finances initiale pour 1987.

- **La poursuite de l'effort budgétaire en faveur des D.O.M.-T.O.M.** dont les crédits passent de 822,2 millions de francs en 1987 à **880 millions de francs** en 1988, soit une progression de + 7 %.

## 2. Secteur locatif social

Les crédits affectés au secteur locatif social font l'objet d'une réforme de ses modalités de financement :

- **La fongibilité des crédits P.L.A./PALULOS**, qui permet une plus grande souplesse de l'allocation des enveloppes au niveau local. Les crédits correspondants sont ainsi regroupés sur une ligne budgétaire unique (chapitre 65-48 nouveau). L'évolution des crédits d'A.P. pour 1988 (ligne budgétaire unique) comparée aux crédits votés P.L.A./PALULOS de 1987, fait apparaître une augmentation apparente de + 41,2 % mais un maintien à niveau (+ 2 %) à **structure constante** compte tenu des reports de crédits constatés en 1987.

La dotation globale de prêts locatifs aidés de la Caisse des dépôts et consignations (P.L.A.-C.D.C.) et de primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) affectée au secteur locatif social en 1988 correspond à une actualisation à hauteur de 2 % du programme

physique fixé en 1987, soit un objectif minimum de 140.000 logements.

### 3. Les autres aides à la pierre

- Les autres aides à la pierre sont reconduites en francs courants (O.P.A.H.-R.H.I., surcharge foncière, plan construction) à l'exception de la prime à l'amélioration de l'habitat (P.A.H.) dont les dotations sont réévaluées afin de maintenir en francs constants le niveau élevé atteint en 1987. En outre, dans le cadre du plan d'action en faveur des plus démunis, l'expérimentation lancée à la mi-1987 dans quinze départements pour améliorer l'efficacité économique et sociale de la P.A.H. serait poursuivie en 1988.

### 4. Les aides à la personne

- Les aides à la personne poursuivent leur forte croissance :

L'aide personnalisée au logement (A.P.L.) croît de + 19,7 % en passant de 10,17 milliards de francs en 1987 à 12,18 milliards de francs en 1988. La contribution de l'Etat au fonds national d'aide au logement est portée de 6,33 milliards de francs à 6,9 milliards de francs, soit une augmentation de 9 %. Au total, les aides à la personne s'accroissent de 15,6 % en passant de 16,5 milliards de francs en 1987 à 19,08 milliards de francs en 1988. L'on notera à cet égard l'affectation d'une dotation de 80 millions de francs destinée à achever le bouclage du conventionnement, par une extension du bénéfice des aides aux familles sans enfants et aux personnes seules occupant leur logement. La réforme du nouveau barème d'A.P.L. à compter du 31 décembre 1987 (article n° 68 rattaché de la loi de finances) se traduira, en outre, au plan budgétaire par une économie de 20 millions de francs.

Le barème d'A.P.L. sera désormais calculé sur les mêmes bases que l'allocation logement, pour les personnes occupant des logements dont le conventionnement est intervenu postérieurement au 31 décembre 1987. Toutefois, les occupants

de logements H.L.M. financés ou acquis en vue d'être améliorés au moyen de P.A.P., de P.L.A. et de P.C. continueront à bénéficier de l'ancien régime A.P.L.

## B. L'AIDE AUX ENTREPRISES

Le budget de la section Urbanisme, logement et services communs pour 1988 confirme le mouvement de réduction des aides directes de l'Etat aux entreprises, déjà observé dans le budget de 1987. Cette évolution est conforme aux nouvelles orientations économiques tendant à privilégier l'environnement externe des entreprises (allègement des charges sociales, fiscales et financières) et le soutien aux investissements.

La dotation pour 1988 s'élève en autorisations de programme à 5 millions de francs contre 22 millions de francs en 1987. Toutefois, les reports de crédits non utilisés en 1987 devraient permettre le maintien, à niveau constant, de l'effort de l'Etat dans le respect des engagements pris envers les régions dans les contrats de plans. Les crédits de paiement sont reconduits en francs courants en 1988.

## C. ARCHITECTURE ET URBANISME

Les crédits de paiement destinés à l'architecture s'élèvent globalement à 130,5 millions de francs en 1988 contre 127,9 millions de francs en 1987, soit une augmentation de + 2,5 %. Cette évolution est essentiellement due à la poursuite de l'effort consacré à l'aménagement et à la promotion de l'architecture.

Ainsi, les moyens en personnels et en matériel font l'objet d'une dotation supplémentaire de 2,6 millions de francs destinée essentiellement à assurer la mise en place de formations nouvelles au titre des certificats d'études approfondies en architecture et la formation des maîtres d'oeuvre en bâtiment non agréés.

En revanche, les autorisations de programme consacrées à l'architecture baissent de 10,4 %, passant de 34,5 millions de



francs en 1987 à 30,9 millions de francs en 1988. Les crédits consacrés aux plans de sauvegarde et aux études de mise en valeur des autres villes progressent de 50 % en A.P. (de 4 à 6 millions de francs) en francs courants, tandis que les dotations affectées aux études visant à favoriser la qualité des constructions publiques de l'Etat sont reconduites. Par ailleurs, les dépenses en faveur de la création et de l'innovation en architecture (chapitre 66-30-50) diminuent tant en A.P. qu'en C.P. (respectivement de 20 % et 30 %).

Les autorisations de programme consacrées à l'urbanisme et aux paysages en 1988 s'élèvent à 462,2 millions de francs contre 450,9 millions de francs en 1987, soit une augmentation de 2,5 %.

Les crédits de paiement sont en nette augmentation (+ 34,3 millions de francs) et passent de 397 millions de francs en 1987 à 451 millions de francs en 1988 (+ 8,6 %).

Dans les domaines qui, dans le cadre de la décentralisation continuent de relever de la compétence de l'Etat, il convient de noter :

- L'accélération des plans de sauvegarde et de mise en valeur des centres historiques urbains, soit une augmentation de 50 % des crédits d'études (A.P.) qui passent de 4 millions de francs en 1987 à 6 millions de francs en 1988. Sur les 72 secteurs sauvegardés actuellement créés, 24 bénéficient déjà d'un plan approuvé, 48 sont en cours d'étude.

Un effort de même ampleur est consacré aux études dans les sites, abords et paysages dont les crédits (A.P.) passent de 7,6 millions de francs à 10 millions de francs en 1988, soit une progression de 31,5 %. Au total, 16 millions de francs sont ainsi affectés à la sauvegarde du patrimoine (+ 37 %). Cette action est relayée par le maintien en niveau des subventions pour sujétions particulières attribuées aux particuliers et aux commerces situés dans ces zones.

- La revalorisation des moyens attribués aux directions départementales de l'équipement dans le cadre de leurs missions d'élaboration des documents d'urbanisme. Une dotation de 30 millions de francs (soit + 10 %) est attribuée, à ce titre, dans le budget pour 1988.

- La poursuite de la réorientation des interventions du Comité interministériel des villes (C.I.V.) dans le cadre de la mission de réflexion confiée au Sénateur DILIGENT, Président de la commission nationale pour le développement social des

quartiers. Les actions d'ores et déjà inscrites dans le projet de budget pour 1988 privilégient le renforcement de la solidarité de l'Etat dans les opérations de sauvegarde des quartiers dégradés. Ainsi, les dotations du Fonds social urbain (F.S.U.) sont reconduites en niveau, en A.P., et sensiblement renforcées en C.P. (+ 11,4 %).

- Le maintien, à hauteur de 48,6 millions de francs, des subventions aux agences d'urbanisme et de 9 millions de francs des crédits d'expérimentation affectés dans le cadre du plan urbain.

- La revalorisation de la dotation globale d'équipement des agglomérations nouvelles, dont les crédits passent de 243 millions de francs en 1987 à 251,2 millions de francs en 1988 en autorisations de programme (soit + 3,3 %) et de 208 millions de francs à 243,6 millions de francs en crédits de paiement (soit + 17,1 %).

#### D. LES MOYENS DES SERVICES

Les crédits de personnels et de fonctionnement croissent de 1,8 % en crédit de paiement tandis que les dotations en A.P. sont reconduites en niveau (+ 0,9 %).

Les principales actions en direction des moyens de personnels et de fonctionnement se caractérisent par :

- La poursuite de l'amélioration de la qualité de service avec la mise en place, y compris en administration centrale, de plans de progrès basés sur des démarches participatives et sur une modernisation notamment informatique. Les crédits d'amélioration de la productivité des services, 107 millions de francs, augmenteront de 31 %. Conformément aux orientations gouvernementales, les effectifs sont réduits de 1,4 %.

- La poursuite du plan de titularisation : en 1988, une première tranche de titularisation de 6.182 emplois d'agents contractuels de l'Etat est envisagée, soit plus que l'ensemble des titularisations intervenues depuis 1983.

- La poursuite de l'effort de transformation d'emplois, liée à la requalification dans le domaine des voies navigables et de

l'exploitation des routes, soit près de 1.500 emplois supplémentaires d'ouvriers professionnels des T.P.E.

- L'augmentation des crédits d'action sociale, déjà revalorisés en 1987 de 2,1 millions de francs, en vue de développer en priorité la médecine de prévention, les actions en faveur de l'hygiène et de la sécurité, ainsi que les secours aux agents en difficulté.

## E. OBSERVATIONS

1. **Le budget** de la section urbanisme, logement et services communs (hors météorologie et aviation civile), en dépit d'une légère baisse de ses moyens de paiement (-3,3 %) **parvient à sauvegarder les priorités essentielles de son domaine d'intervention.**

2. A cet égard, votre Commission tient à souligner les **motifs de satisfaction** que constituent :

- le maintien en niveau du soutien budgétaire **global** au secteur locatif social ;

- la clarification budgétaire permise par la budgétisation de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ainsi que du Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne ;

- les mesures prises en faveur des accédants en difficulté (aménagement de prêts, A.P.L. majorée) et des familles les plus modestes (bouclage du conventionnement, nouveau barème d'A.P.L., recentrage social de la P.A.H.) ;

- la poursuite de l'effort en direction du logement dans les D.O.M. ;

- la fongibilité des P.L.A./P.A.L.U.L.O.S. qui permettra une allocation plus souple des enveloppes budgétaires d'aides à la construction et à la réhabilitation au niveau local.

3. Elle ne saurait passer sous silence les interrogations légitimes que suscitent :

- l'importance croissante prise par les reports de crédits qui nuit à la bonne lisibilité du budget ;

- la persistance des difficultés financières des organismes H.L.M. engendrées à la fois par le mouvement de désinflation (endettement P.L.A.) et la montée des impayés de loyers ;

- la forte baisse des dotations en crédits de paiement consacrées dans le projet de budget pour 1988 aux actions liées "construction-réhabilitation" et révélée à la faveur de l'opération de rebudgétisation du F.R.G.C.E. ;

- les conséquences, à terme, de la budgétisation de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat quant à l'évolution des dotations qui lui sont allouées, qui seront désormais soumises aux arbitrages du budget général ; et la nécessité d'obtenir, à cet égard, des précisions de la part du Ministre des finances ;

- la modification du barème de l'A.P.L., dont la réforme était unanimement réclamée, mais dont les conséquences sont, pour l'heure, difficilement mesurables sur la situation financière des ménages et des organismes gestionnaires de logement (loyers d'équilibre), justifiera la plus grande attention.

## II. EXAMEN EN COMMISSION

Dans sa séance du mercredi 28 octobre 1987, votre Commission, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, a procédé à l'examen des crédits du projet de budget de l'Urbanisme, du Logement et des Services communs pour 1988 (équipement, logement, aménagement du territoire et transport, section I - urbanisme, logement et services communs) sur le rapport de **M. Michel Durafour, rapporteur spécial**.

**M. Michel Durafour, rapporteur spécial**, a fait observer que si ce budget connaissait une progression apparente de 7,7 %, compte tenu de la budgétisation de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, de la rebudgétisation du prélèvement sur le fonds de réserve et de la garantie des caisses d'épargne, de l'effet des reports de crédits et de la montée en régime des déductions fiscales, celui-ci affichait, à structure constante une baisse de 3,3 %, ce qui lui permettra toutefois de sauvegarder les priorités essentielles de son domaine d'intervention.

Abordant les crédits consacrés au logement, **M. Michel Durafour, rapporteur spécial**, a souligné l'importance des objectifs dans le domaine de l'aide à la pierre, qui aboutiront au maintien du niveau de programme de logements aidés par l'Etat dans le domaine de l'accession à la propriété, même si l'on assiste à un phénomène de substitution partielle des prêts conventionnés distribués par le secteur bancaire aux prêts pour accession à la propriété (P.A.P.), compte tenu du resserrement de l'écart entre les taux respectifs. Ils permettront également grâce à la fongibilité des crédits P.L.A.-P.A.L.U.L.O.S. une plus grande souplesse dans l'allocation des crédits au niveau local. Ils marquent aussi une poursuite de l'effort budgétaire en faveur des D.O.M. Le rapporteur spécial s'est toutefois étonné de l'importance des reports de crédits de paiement consacrés aux P.A.P. qui atteignent 2 milliards de francs en 1987, au profit de la dotation en autorisations de programme prévue pour 1988. Il a souligné que les aides à la personne s'accroissent de 15,6 % et que des mesures sont prises dans ce cadre en faveur des accédants en difficulté. Observant la modification du barème de l'A.P.L. à compter du 31 octobre 1987, il a indiqué que les conséquences de cette réforme étaient encore difficilement mesurables sur la

situation financière des ménages et d'organismes gestionnaires de logement, mais que des simulations étaient en cours. Enfin, conformément aux initiatives économiques tendant à alléger les charges des entreprises, le budget confirme la réduction des aides directes de l'Etat aux entreprises en matière de logement social.

Le rapporteur spécial a noté l'augmentation globale des crédits destinés à l'architecture et à l'urbanisme, même s'il regrette la diminution des dépenses en faveur de la création et de l'innovation en architecture.

S'agissant des moyens des services, il a relevé leur augmentation de 1,8 % et s'est félicité de voir la poursuite du plan de titularisation, de l'effort de transformation de certains emplois et du relèvement des crédits d'action sociale.

M. René Ballayer s'est inquiété de la faible évolution des dotations H.L.M. servies aux petites et moyennes communes.

M. Robert Vizet s'est interrogé sur l'utilisation des crédits P.A.P. et sur l'importance des reports ainsi que sur la possibilité d'aménager le fonctionnement des P.L.A. Il s'est ému du taux d'effort demandé aux accédants à la propriété et des difficultés qu'ils éprouvaient à renégocier leurs prêts. Il a regretté la réduction de l'aide à la personne destinée au logement locatif et fait part de ses craintes de voir croître les charges locatives. Il a enfin souligné, avec M. René Régnauld, les problèmes graves auxquels les organismes d'H.L.M. devaient faire face en raison de l'accumulation des impayés.

M. René Régnauld s'est inquiété de la stagnation des crédits destinés aux O.P.A.H. Il s'est interrogé sur le caractère circonstanciel ou permanent de l'accroissement important des autorisations de programme alors que les crédits de paiement subissent concomitamment une diminution. Il a fait part de ses craintes sur les conséquences de la fongibilité des crédits P.L.A.-P.A.L.U.L.O.S. qui risque de conduire à un effet négatif en matière de réhabilitation du logement ancien alors que 50 % du parc reste à rénover et sur la réforme de l'A.P.L.

M. Roland du Luart s'est interrogé sur l'existence d'éventuels effets de seuil dans le nouveau barème de l'A.P.L. et a exprimé ses inquiétudes sur la décision de rebudgétisation de l'A.N.A.H.

M. Henri Goetschy s'est associé à ces réserves et a vivement regretté la complexité croissante des règles d'attribution des aides au logement ainsi que la centralisation

croissante des procédures alors qu'un système plus décentralisé serait plus efficace.

Après que **M. Michel Durafour** ait donné des informations complémentaires aux commissaires, votre Commission a décidé de proposer au Sénat **d'adopter** les crédits de l'Urbanisme, du logement et des services communs pour 1988.

Elle a également décidé **d'adopter** l'article 68 rattaché aux crédits de l'Urbanisme, du logement et des services communs.

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget pour 1987 s'était inscrit dans le cadre de la nouvelle politique du logement engagée en 1986 avec le plan de relance de l'investissement immobilier privé.

Le présent budget se présente résolument sous l'angle des réformes des règles de financement de l'aide publique au logement.

Il comporte tout d'abord d'importantes modifications de structures budgétaires, guidées par la recherche d'une clarification des sources de financement du logement et le retour aux principes fondamentaux de l'unité et de l'universalité du budget de l'Etat. C'est à cette double logique que répondent :

- la rebudgétisation du Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne qui finançait, par la voie de fonds de concours, une partie considérable de l'aide publique au logement (10,1 milliards de francs en 1987).

- la "budgétisation" de l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat par affectation au budget général de ses recettes tirées de la taxe additionnelle au droit de bail et la prise en charge, concomitante, par le présent budget, de ses interventions.

Irréprochables du point de vue de la stricte orthodoxie budgétaire, ces réformes justifient que le Sénat demeure attentif à l'évolution des moyens qui seront consacrés, à l'avenir, au secteur du logement aidé en général, à l'A.N.A.H. en particulier et dont le niveau sera désormais lié aux contraintes budgétaires du moment.

Mais ce projet de budget comporte également une autre mesure d'importance : la réforme des modalités de paiement de l'aide personnalisée au logement dont l'un des volets est consacré par l'article 68 rattaché.



Cette réforme dans sa double composante réglementaire (modification du barème de l'A.P.L.) et législative (institution de la nouvelle aide bouclée) répond à une attente générale compte tenu de la dérive, souvent dénoncée par notre Haute Assemblée, des aides à la personne. Comme toutes les réformes qui s'efforcent de rétablir un juste équilibre, cette dernière ne sera pas sans conséquences sur la situation financière des ménages et des organismes gestionnaires de logements. Pour l'heure, ces conséquences demeurent difficilement mesurables et justifieront également toute notre attention.

Il reste qu'au-delà de ces craintes légitimes, le projet de budget comporte de nombreux motifs de satisfaction qui tiennent :

- au maintien en niveau du soutien global au secteur locatif social, en dépit des contraintes budgétaires,

- aux mesures prises en faveur des accédants en difficulté (aménagements de prêts, A.P.L. majorée) et des familles les plus modestes (bouclage du conventionnement, recentrage social de la P.A.H.),

- à la poursuite de l'effort en direction du logement dans les départements d'outre-mer,

- à la fongibilité des subventions P.L.A. et PALULOS, gage de souplesse et d'efficacité renforcée.

Au total, le projet de budget de l'Urbanisme, du Logement et des Services communs parvient, en dépit des nécessités de la contrainte budgétaire, à sauvegarder les priorités essentielles de son domaine d'intervention.

## CHAPITRE PREMIER

### LA RELANCE

#### I. - LE PLAN LOGEMENT : L'HEURE DES PREMIERS BILANS

Le plan logement s'est fixé pour ambition de contribuer au retour de la croissance économique et de l'emploi. Il comprend un dispositif d'incitations fiscales puissantes complété par des mesures financières et budgétaires. Le texte de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 s'inscrit dans cette approche cohérente de la résolution du problème du logement des Français. Elle repose sur la conviction que le meilleur garant d'un marché où l'offre et la demande s'équilibrent harmonieusement est un marché qui fonctionne librement, sans interventions des pouvoirs publics pour fixer les loyers ou pour guider les décisions des parties. Il est cependant indispensable de prévoir des étapes. Telle est la justification de la période transitoire pendant laquelle l'Etat s'efforcera de susciter une relance vigoureuse de la construction.

D'ores et déjà, les premiers signes tangibles de cette réorientation de la politique du logement apparaissent dans les résultats du secteur économique de la construction tandis que le second volet des mesures législatives se met progressivement en place.

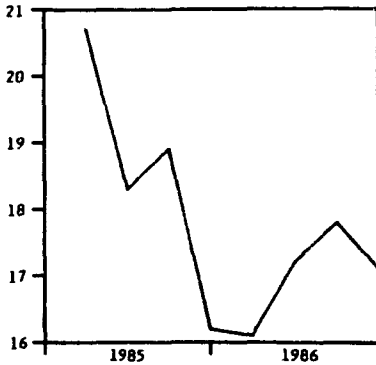
#### A. LE B.T.P. : LES SIGNES DE LA REPRISE

Après la récession que le secteur du bâtiment a connue de 1980 à 1985, 1986 se caractérise par une stabilisation de l'activité, engageant ainsi un mouvement favorable. En ce qui

concerne l'année 1987, le bâtiment devrait bénéficier d'une poursuite de cette tendance du fait du soutien de la commande des administrations publiques, de la poursuite de la reprise de l'investissement des entreprises privées et d'un redémarrage dans le logement neuf non aidé.

Les indicateurs qui suivent illustrent cette évolution du secteur du bâtiment.

**Ventes de logements neufs**  
(en milliers)



Source : Ministère du logement

**Arbitrage au sein de l'épargne brute**

	1984	1985	1986
Taux d'épargne brute	14,6	13,8	14,0
dont :			
Taux d'épargne financière (1)	5,0	4,6	4,8
Taux d'épargne logement(2)	8,2	7,7	7,4

Source : Comptes nationaux

(1) : capacité de financement/RDB

(2) : FBCF hors E.I/RDB

La construction de logements - en régression depuis 1974 - a connu en 1985 et 1986 une stabilisation des mises en chantier au niveau de 295.500 logements commencés.

**Evolution des mises en chantier**  
(en milliers)

	1984	1985	1986	1987 P
<u>Secteur aidé</u>				
locatif aidé (PLA + PLI)	50	65	60	55
accession aidée (PAP)	113	93	90	85
<u>Secteur intermédiaire</u>				
prêts conventionnés (PC)	92	105	95	105
<u>Secteur libre</u>				
	40	32,5	50,5	65
<b>Total</b>	<b>295,0</b>	<b>295,5</b>	<b>295,5</b>	<b>310,0</b>

Source : Ministère du logement ; prévisions COE

P: prévisions.

Par ailleurs, une reprise de la demande a été constatée, les autorisations de permis de construire passant de 349.800 logements en 1985 à 356.200 en 1986, soit + 1,8 %.

Cette reprise qui a, dans un premier temps, concerné l'habitat collectif (immeubles de loisirs dans les zones touristiques, immeubles en centre-ville) s'est étendue à la fin de l'année 1986 et au début de l'année 1987 à la maison individuelle, puis à nouveau à l'habitat collectif au deuxième trimestre 1987. Ainsi, à la fin juin 1987, les autorisations de permis de construire sont-elles en hausse de 7,5 % par rapport aux six premiers mois de 1986.

Cet important mouvement de reprise, imputable, essentiellement, au secteur libre (y compris prêts conventionnés) se traduit d'ores et déjà par un net accroissement des mises en chantier (+ 4 % à la fin juin 1987/fin juin 1986). Les évolutions récentes, tant des autorisations de permis de construire que des mises en chantier, conduisent à prévoir 305 à 310.000 logements en 1987.

#### Construction de logements (1er semestre 1987)

	Nombre de logements 1er semestre 1987	Variations en % 1er sem. 87/1er sem. 86
<b>Autorisations :</b>	<b>189,0</b>	<b>+ 7,5</b>
par secteur de financement :		
- location aidée	22,1	- 9,6
- accession aidée	39,8	- 10,8
- secteur libre	124,3	+ 19,0
- habitat communautaire	2,8	
<b>Mises en chantier</b>	<b>148,8</b>	<b>+ 4,0</b>
- individuel	89,1	+ 3,0
- collectif	59,7	+ 5,9

Selon les dernières statistiques disponibles, le nombre de logements mis en chantier a atteint 196.200 unités, au cours des **huit premiers mois de 1987**, soit une progression de 5 % en glissement annuel, ainsi que l'indique le tableau qui suit.

	Cumul 8 mois 1987	Variation en % 8 mois 87/86	Résultats des 12 derniers mois
Logements commencés	196,2	+ 5,0	305,0
· Logements ordinaires	193,8	+ 5,0	301,0
Individuel	118,6	+ 4,1	186,5
Collectif	75,2	+ 6,5	114,5
· Hab. commun., héberg.	2,4	-	4,0
Unité : milliers de logements.			
Source : Siclone			

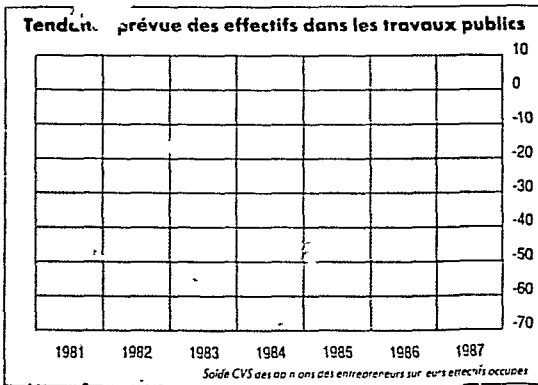
**Les autres secteurs du bâtiment** devraient, en 1987, tout comme en 1986, évoluer favorablement :

- les constructions de bâtiments non résidentiels bénéficieront de la poursuite de l'investissement de la part des entreprises privées et de la bonne orientation des investissements de l'Etat et des collectivités locales ;

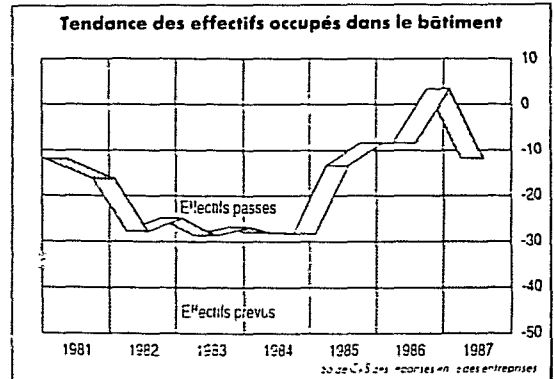
- les travaux d'entretien-amélioration, compte tenu de la reprise des transactions dans l'ancien, de la suppression de la loi Quilliot, de la détente des taux d'intérêt nominaux, malgré la suppression des déductions fiscales "Economies d'énergie", devraient enregistrer une activité soutenue en 1987.

Cette évolution positive est particulièrement sensible en terme d'effectifs. Les prévisions des entreprises en cette matière, recueillies par l'I.N.S.E.E., sont à cet égard encourageantes pour l'avenir, ainsi que l'indique le graphique ci-après.

Le solde des réponses, après avoir atteint un point bas en fin 1983 et début 1984, s'est redressé et devrait devenir positif. Les perspectives sont encore mieux orientées dans le domaine des travaux publics.



Source : INSEE.



Source : INSEE.

En 1988, l'activité du bâtiment devrait enregistrer une nouvelle hausse en volume, qui pourrait atteindre 2,2 % selon le B.I.P.E., sous l'effet d'une poursuite de la reprise de la construction de logements, du maintien à un niveau élevé des travaux d'entretien-amélioration et de la croissance de l'investissement des entreprises du secteur concurrentiel.

D'une manière plus précise, il apparaît que pour le logement neuf, l'accroissement des mises en chantier en 1988 devrait résulter de la poursuite de la reprise de la demande sur le secteur non aidé (prêts conventionnés et secteur libre pur) compte tenu des incitations fiscales du plan logement, de la déréglementation des loyers et de la moindre concurrence des placements financiers. En dépit de la faible croissance du revenu disponible des ménages, l'entretien et l'amélioration du parc existant devraient également bénéficier de la déréglementation des loyers et de l'accroissement des transactions dans l'ancien ; enfin, la construction de bâtiments non résidentiels privés bénéficiera de la poursuite de la reprise de l'investissement de la part des entreprises privées du secteur industriel et dans une moindre mesure du secteur tertiaire.

A plus long terme, dans l'hypothèse d'une croissance régulière du pouvoir d'achat, au rythme de 2 % l'an, 315.000 logements pourraient être mis en chantier en 1990, chiffre qui passerait à 353.900 logements avec une croissance du revenu de 5 % par an, selon une étude prospective menée

récemment par les chercheurs du Cerève de l'université de Paris X-Nanterre.

**Nombre total des logements mis en chantier (en millions)**

	Scénario de croissance ralentie pouvoir d'achat : + 2% par an	Scénario de reprise de la croissance pouvoir d'achat : + 5% par an
1985	295,5	295,5
1986	289,3	289,3
1987	297,2	314,2
1988	305,1	325,9
1989	310,2	332,8
1990	315,0	353,9
1991	320,1	361,0
2000	364,5	526,8

Mais le principal défi lancé, à cet égard, au secteur français du B.T.P. est incontestablement constitué par la perspective du grand marché européen de 1992.

## B. LE DEFI EUROPEEN

L'Europe représente pour les entreprises du B.T.P. un marché de 2.270 milliards de francs de travaux ; les quatre plus grands pays (R.F.A., France, Italie, Royaume-Uni) totalisent 78,5 % de cet ensemble. Le nombre de logements neufs construits en Europe, en 1986, est évalué à 1.500.000 (environ 800.000 maisons individuelles et 700.000 appartements). Ce chiffre peut être rapproché des 1.850.000 logements construits aux U.S.A. et 1.365.000 construits au Japon. Les entreprises de construction de tous les pays d'Europe ont dû faire face, depuis quinze ans, à une crise sans précédent : de 1973 à 1986, le nombre de logements construits est passé de 3 millions à 1 million et demi. Après un recul de l'activité particulièrement accentué les cinq dernières années (recul de 12 % en volume), la récession s'est arrêtée en 1986 et une légère croissance est attendue pour 1987.

A l'heure actuelle, l'Europe n'est pas un marché d'exportation prioritaire pour les entreprises européennes du B.T.P., qui ne réalisent que 4,5 % (4 milliards de francs sur un total de 93 milliards de francs) de leurs exportations dans les pays de la C.E.E. Comparativement, les entreprises nord-américaines signent plus de contrats en Europe que les

entreprises européennes en dehors de leur pays d'origine, et la volonté des entreprises japonaises de s'implanter se fait de plus en plus sentir.

Dans le cadre de la réalisation en 1992 du marché unique européen, le secteur du B.T.P. va devoir faire face à un contexte nouveau notamment dans deux domaines :

- l'harmonisation et l'interaction des marchés financiers seront de nature à modifier, à terme, les mécanismes de financement du logement ;

- l'environnement juridique (fiscalité, droit des sociétés, normalisation et réglementation technique des produits, responsabilité et assurance, règles d'hygiène et de sécurité, etc.) va connaître des évolutions notables compte tenu des réglementations communautaires actuellement en cours d'élaboration.

Dans ce contexte, les administrations françaises se concertent avec les entreprises et les industriels de la construction pour arrêter une position commune dans le cadre du Comité stratégique européen du bâtiment et des travaux publics et des produits de la construction mis en place par le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports le 8 juillet dernier ; ceci, en vue des négociations au niveau de la Communauté.

Les entreprises françaises du B.T.P. ont de nombreux atouts que l'ouverture des frontières doit permettre de valoriser davantage. La place de second exportateur mondial qui est la leur, témoigne de leur dynamisme. Avec cinq groupes du B.T.P. parmi les dix premiers européens, le B.T.P. français tient en Europe "le haut du pavé". Toutefois, la rentabilité des groupes français, sensiblement inférieure, de manière générale, à celle de leurs concurrents européens, peut être, à terme, très pénalisante pour elles.

### C. LE RENFORCEMENT DES MESURES D'ENCADREMENT DE LA RELANCE

Le plan de relance du logement s'articulait autour d'un double volet législatif et fiscal, destiné à soutenir



l'investissement locatif dans le secteur de la construction neuve et à développer l'offre foncière.

Les premiers résultats de cet effort apparaissent progressivement au travers de l'évolution des principaux indicateurs d'activité du secteur de la construction ainsi qu'il a été constaté.

C'est ainsi qu'en 1988, les mesures fiscales, inscrites dans le budget pour 1987, joueront pleinement : la montée en régime des déductions fiscales instituées dans le cadre du plan-logement devrait permettre d'atteindre 1.100 millions de francs en 1988. Le projet de loi de finances pour 1988 (article 60) propose d'étendre ces avantages fiscaux aux immeubles dont les travaux auront commencé avant le 1er octobre 1989. Les dispositions actuelles fixaient, en effet, une limite définitive au soutien à l'investissement locatif, la construction éligible à l'aide fiscale devant être, en tout état de cause, achevée au 1er janvier 1990, ce qui aurait dissuadé toute mise en chantier de logement à partir du second semestre 1988.

Le tableau qui suit récapitule pour 1987, 1988 et 1989 le coût du dispositif fiscal mis en place en 1986.

(en millions de francs)

	1987	1988	1989
Accédant à la propriété .....	- 100	- 660	- 1 100
Investissement locatif .....	- 60	- 450	- 650
Total .....	- 160	- 1 110	- 1 750
Non-reconduction des économies d'énergie ....	»	+ 1 600	+ 1 900
Coût net des mesures en faveur du logement ...	»	+ 490	+ 150

Par ailleurs, le plan de relance du logement comportait également un important volet foncier destiné à relancer l'offre de terrains à bâtir (modification du plafond légal de densité, assouplissement de la procédure de révision des P.O.S. et du droit de préemption urbain).

Le Gouvernement envisage de renforcer ces mesures par un "plan foncier" dont le coût serait de 600 millions de francs dont 500 millions sous forme d'incitations fiscales.

Au nombre des mesures adoptées dans le cadre du comité interministériel du 5 octobre dernier, il convient de relever :

- l'alignement du régime fiscal des plus-values sur les terrains à bâtir sur le régime général des plus-values immobilières, afin d'inciter à la libération de terrains gelés en attente d'exonération (le taux d'imposition passerait de 3,33 % à 5 % par année de détention à partir de la deuxième, tandis que la limite pour bénéficier de l'exonération serait ramenée de 33 à 22 ans de détention) ;

- l'assouplissement des règles de cession du patrimoine immobilier des sociétés inactives dont les modalités d'application sont visées à l'article 239 bis du C.G.I. Parallèlement, le régime d'imposition des plus-values à long terme serait allégé temporairement (passage de 25 % à 15 % du taux d'imposition) en ce qui concerne les friches industrielles ;

- les mesures de soutien à la construction de logements en région parisienne grâce à la création du **Fonds d'action logement** doté de 100 millions de francs pour 1988 destiné à soutenir, par le biais d'une aide forfaitaire par logement, l'accroissement du parc immobilier à usage d'habitation.

Conjointement, il est envisagé d'étendre aux agglomérations de villes nouvelles le bénéfice de la D.G.F., soit une dotation de 140 millions de francs.

- Enfin, une incitation à la réalisation du patrimoine immobilier détenu par les administrations à Paris par une dérogation à la règle de non-affectation des recettes budgétaires. Les trois quarts des produits de cessions de biens immobiliers non nécessaires à l'exercice des missions des administrations concernées seraient affectés à leurs anciens détenteurs. Cette seule mesure devrait permettre de construire 3.000 logements supplémentaires à Paris, selon les estimations officielles.

## CHAPITRE II

### L'AIDE PUBLIQUE AU LOGEMENT

#### I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits publics d'aide à la construction représentent traditionnellement la part la plus importante des dotations de l'urbanisme et du logement (près de 65 % des dotations).

Les crédits budgétaires consacrés au logement, qui s'élevaient en crédits de paiement (D.O. + C.P.) à 30.626,3 millions de francs en 1987 (hors fonds de concours), s'établissent à 34.094,4 millions de francs pour 1988, soit une augmentation de + 11,3 %.

Toutefois, cette augmentation ne prend pas en compte un certain nombre d'évolutions :

- **La budgétisation de l'A.N.A.H.** (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) qui se traduit par l'affectation au budget général des ressources tirées de la taxe additionnelle au droit de bail (T.A.D.B.), soit environ 1.400 millions de francs attendus pour 1988. En contrepartie, le budget Urbanisme et logement prend en charge :

- une subvention de fonctionnement affectée à l'Agence, soit 51,6 millions de francs en 1988 ;

- les dépenses d'investissements de l'Agence, soit 1.900 millions de francs en A.P. auxquels s'ajoutent 100 millions de francs en crédits de paiement.

- **La rebudgétisation du prélèvement sur le fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne**, dont les crédits (7.329 millions de francs en 1987) abondaient par voie de fonds de concours les dépenses budgétaires consacrées au logement. Cette opération se traduit, au plan budgétaire, par l'inscription au budget de l'Urbanisme et du logement d'une dotation de

1.222 millions de francs destinée à financer les anciennes aides au logement, antérieures à la réforme de 1977.

- **L'effet de la variation des reports de crédits sur le logement, en A.P. comme en C.P., permis à la fois par l'impact de la baisse des taux d'intérêts sur les volumes des aides (aides à la pierre) et par l'évolution du taux de consommation des crédits et des prêts,**

- **La montée en régime des déductions fiscales instituées dans le cadre du Plan Logement (soit 1.100 millions de francs en 1988).**

En définitive, ainsi que l'indique le tableau qui suit, les **crédits de paiement affectés au secteur du logement** marquent une sensible diminution en 1988 par rapport à 1987, que l'évolution toujours fortement croissante des aides à la personne ne compense que partiellement.

**Crédits de paiement au logement (1)**  
(y compris fonds de concours)

(en millions de francs)

	1987	1988	%
<b>AIDE A LA PIERRE</b>			
· Anciens financements	5.334	2.909	- 45,5
· Nouveaux financements	19.276	13.992	- 27,4
<b>TOTAL</b>	<b>24.610</b>	<b>16.901</b>	<b>- 31,3</b>
Primes épargne-logement	6.200	5.100	- 17,7
<b>AIDE A LA PERSONNE</b> (A.P.L. - F.N.A.L.)	10.170	12.180	- 17,7
	6.330	6.900	- 9
	16.500	19.080	+ 15,6
Exonération de taxe foncière	3.760	3.600	- 4,2
<b>TOTAL</b>	<b>51.070</b>	<b>44.681</b>	<b>- 12,5</b>

(1) Budgets MELATT, Charges communes et Intérieur réunis.

Cette évolution résulte, pour une part, de la rebudgétisation du prélèvement sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne ; en effet, les mesures nouvelles inscrites au budget pour financer les dépenses couvertes jusqu'ici

par voie de fonds de concours ne compensent que partiellement la disparition de l'abondement qui intervenait en cours d'année en application de l'ancien système. En 1987, le budget du logement avait été abondé de 7,32 milliards de francs de crédits de paiement au titre du prélèvement sur le F.R.G.C.E. ; en 1988, les mesures nouvelles ouvertes pour compenser la disparition de cet abondement n'atteindront que 5,7 milliards de francs.

Mais la baisse des crédits pour les aides à la pierre s'explique aussi par l'évolution des taux d'intérêt qui réduit la charge que représentent les bonifications pour le budget. Pour la première fois, les bonifications consacrées au secteur du logement peuvent connaître une baisse sensible, après des années d'augmentation importante, mais de moins en moins rapide : l'ensemble des dotations prévues pour financer ces bonifications peut ainsi passer de 18,8 milliards de francs en 1987 à 13,2 milliards de francs en 1988.

## II. LES AIDES A LA PIERRE

Ainsi que l'indique le tableau qui précède, **les crédits de paiement à la pierre** (anciens et nouveaux financements) diminuent de 31 % sous l'effet combiné de la diminution de la part représentative des abondements par voie de concours (7.329 millions de francs en 1987), constatée à la faveur de la rebudgétisation du fonds de garantie et de réserve des caisses d'épargne (F.R.G.C.E.), d'un report de 2 milliards de francs de crédits de paiement consacrés aux P.A.P. en 1987, au profit de la dotation en autorisations de programme prévue pour 1988 et surtout de la baisse du coût de la subvention P.L.A. Toutefois, cette analyse ne prend pas en compte le phénomène que constitue la montée en puissance des déductions fiscales du plan-logement (1.100 millions de francs en 1988).

L'analyse des crédits affectés aux aides à la pierre fait, par ailleurs, apparaître un considérable accroissement des dotations **en autorisations de programme**. Toutefois, pour les raisons déjà évoquées, cette évolution ne traduit qu'imparfaitement la réalité des efforts consentis, au titre du budget 1988, en faveur de la construction et du logement.

Le tableau suivant qui retrace, à structure constante, par grandes catégories d'actions l'évolution des autorisations de

programme inscrites au titre de 1988, donne la mesure des engagements budgétaires en faveur du secteur de la construction :

**Logement : autorisations de programme**  
(hors budgétisation de l'A.N.A.H.)

Unité : M.F.	L.F.I. 1987	P.L.F. 1988	Variations %	Variation à structure constante
1. Aide au logement dans les DOM-TOM (chap. 65-44)	822,2	880	+ 7	+ 7
2. Aides à la construction : - Prêt pour l'accèsion à la propriété (PAP) (chap. 65-48/20)	1.044 (1)	2.088 (1)	+ 100	- 8
3. Construction - Amélioration de l'habitat locatif social : - Ligne budgétaire unique PLA/PALLULOS (chap. 65-48 nouveau)	3.086 (2)	4.348	+ 41,2	+ 2
4. Amélioration de l'habitat existant (chap. 65-48/20 à 80) dont :	720,8	716,7	+ 0,5	+ 0,5
- Plan construction	57	52,5	- 7,8	- 7,8
- Surcharge foncière	92,5	84,1	- 9	- 9
- Opérations programmées d'amélio- ration de l'habitat (OPAH)	19,6	19,6	0	0
- Résorption de l'habitat insalubre (RHI)	111,7	111,7	0	0
- Prime pour l'amélioration de l'habitat (PAH)	440	448,8	+ 2	+ 2
<b>Total des autorisations de programme (1 + 2 + 3 + 4)</b>	<b>5.673</b>	<b>8.032,7</b>	<b>+ 41,5</b>	<b>+ 2,8</b>

(1) Non inclus les reports de crédits en 1987 (4.092 MF) et 1988 (3.225 MF).

(2) Non inclus les reports de crédits PLA en 1987 (1.177 MF).

De manière générale, le projet de budget pour 1988 privilégie trois directions :

- la poursuite de l'effort budgétaire en faveur des D.O.M. ;

- la réforme du financement du logement locatif social ;

- le maintien en niveau du programme de logements aidés par l'Etat dans le domaine de l'accèsion à la propriété.

## A. LA POURSUITE DE L'EFFORT EN FAVEUR DES D.O.M.

L'ampleur des besoins existants dans les D.O.M. exige que soit poursuivi l'effort en faveur du logement. L'année 1986 a été essentiellement marquée par la mise en oeuvre de la réforme du financement du logement aidé.

Cinq arrêtés en date du 13 mars 1986 ont créé un prêt unique de la Caisse des dépôts pour la construction de logements locatifs sociaux, réformé le prêt spécial du Crédit foncier de France pour l'accession à la propriété et instauré un système nouveau de subvention pour la construction de logements évolutifs sociaux en accession.

Le budget pour 1987 avait marqué un très fort accroissement des crédits (+ 31 %) destinés à accompagner la mise en oeuvre de cette réforme. Le tableau ci-après fait apparaître la programmation des crédits pour les six premiers mois de 1987.

### Programme de logements aidés D.O.M.

Chapitre : 65.44

Article : 90

Dotation : 822.280.000 F

DATES	DESTINATAIRES	DOTATIONS NOTIFIEES		A.P. AFFECTEES	
		SUBVENTION CAT. II	CAT. I H.L.M. + Primes	TOTAL	TOTAL CUMULE
26.02.87	GUADELOUPE	16 300 000	129 700 000	146 000 000	
26.02.87	GUYANE	12 300 000	48 700 000	61 000 000	207 000 000
26.02.87	MARTINIQUE	60 000 000	86 000 000	146 000 000	353 000 000
26.02.87	MAYOTTE	26 000 000		26 000 000	379 000 000
26.02.87	SAINT PIERRE ET MIQUELON	3 000 000		3 000 000	382 000 000
31.03.87	REUNION	84 547 281	141 452 719	226 000 000	608 000 000
16.04.87	MAYOTTE		3 611 550	3 611 550	611 611 550
13.05.87	REUNION	25 000 000		25 000 000	636 611 550

Pour 1988, les crédits inscrits à la ligne budgétaire unique consacrée aux D.O.M. passent de 822,2 millions de francs en 1987 à 880 millions de francs en 1988, soit une progression de + 7 %.

## **B. LA REFORME DU FINANCEMENT DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL**

Le projet de budget pour 1988 comporte une innovation majeure en matière de mode de financement du logement locatif social. En effet, à compter du 1er janvier 1988, une dotation globale d'aides à la pierre se substituera aux enveloppes distinctes de crédits P.L.A. et P.A.L.U.L.O.S. La fongibilité s'appliquera aux opérations de construction neuve, d'acquisition-amélioration et de réhabilitation (P.L.A.-C.D.C. et P.A.L.U.L.O.S.) effectuées sur le parc locatif social.

### **1. Analyse de la réforme**

En engageant cette réforme, dont les buts fondamentaux sont d'accroître l'efficacité de ces aides et d'inciter les organismes d'H.L.M. à recentrer leurs investissements en faveur de l'amélioration de leur patrimoine existant, le Gouvernement met en oeuvre la principale conclusion d'un rapport sur le logement locatif social, élaboré au printemps de 1987 sous l'égide du Commissariat général du Plan, le rapport FIGEAT.

Jusqu'à présent, la répartition des enveloppes budgétaires distinctes était, en pratique, fixée au niveau national dans les proportions d'un quart pour l'amélioration du parc et de trois quarts pour son accroissement. Une telle clé de répartition ne pouvait, en raison de sa rigidité, s'appliquer qu'imparfaitement aux exigences de la planification nationale, compte tenu de l'accroissement des besoins de travaux sur le parc existant, et encore moins convenir aux situations diverses et contrastées des différentes collectivités territoriales.

Désormais, les crédits affectés au financement des P.L.A. distribués par la Caisse des dépôts et consignations (P.L.A.-C.D.C.) et des P.A.L.U.L.O.S. se trouvent inscrits sur une



ligne budgétaire unique, au sein du nouveau chapitre 65-48, doté de 4,348 milliards de francs en autorisations de programme et de 1,806 milliard de francs en crédits de paiement.

L'évolution des crédits d'A.P. pour 1988 (ligne budgétaire unique) comparée aux crédits votés P.L.A./P.A.L.U.L.O.S. de 1987, fait apparaître une augmentation apparente de + 41,2 %, mais qui masque un maintien à niveau (+ 2 %) à structure constante compte tenu des reports de crédits constatés en 1987.

Les moyens affectés à la poursuite des opérations antérieures au 31 décembre 1987, date d'entrée en vigueur de la réforme, sont inscrits sur une autre ligne du même chapitre qui, comme il est naturel, ne comporte plus d'autorisations de programme. Regroupés ainsi au sein d'une ligne budgétaire unique, les crédits P.L.A.-C.D.C. et P.A.L.U.L.O.S. seront délégués de façon indifférenciée aux échelons régionaux ou départementaux de l'Etat, les comités départementaux de l'habitat choisissant ensuite, en fonction des besoins locaux, de financer soit de la construction neuve, soit de la réhabilitation.

Au total, la dotation globale de prêts locatifs aidés de la Caisse des dépôts et consignations (P.L.A.-C.D.C.) et de primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (P.A.L.U.L.O.S.) affectée au secteur locatif social en 1988 correspond à une actualisation à hauteur de 2 % du programme physique fixé en 1987, soit un objectif minimum de 140.000 logements.

Le tableau qui suit indique le nombre de logements financés par des P.L.A. au titre de 1986 et 1987 (1er semestre).

**Prêts locatifs aidés (P.L.A.)  
Nombre de logements financés**

ANNEES	C.D.C.	C.F.F.	TOTAL
1986	66 983	9 166	76 149
1987 (6 mois)	20 454	1 850	22 304

S'agissant, plus particulièrement des P.L.A. à taux ajustable, il convient d'apporter les précisions suivantes :

**P.L.A. C.F.F. :** depuis juin 1985, des P.L.A. à taux ajustable peuvent être consentis par le Crédit foncier de France, sans qu'il s'agisse toutefois d'une obligation. En 1986, ont été ainsi autorisés 2.084 prêts pour un montant de 473,639 millions de francs (33,5 % du montant des P.L.A. autorisés par le C.F.F.).

**P.L.A. C.D.C. :** en revanche, depuis le 1er janvier 1985, tous les P.L.A. consentis par la C.P.H.L.M. (puis la C.D.C. en 1986) le sont à taux ajustable.

En 1986, le programme physique budgété qui comportait 60.000 logements a été réalisé. En outre, l'importance des reliquats dégagés par la baisse du taux de subventions résultant de la réduction des taux d'intérêt a permis de financer 10.000 P.L.A. C.D.C. supplémentaires et de porter de 7.000 à 14.500 logements le contingent de logements finançables en P.L.A. C.F.F. Sur ce contingent, ont été formellement financés au cours de 1986, 9.166 logements.

En matière de consommation des crédits inscrits dans le budget de 1987, la comptabilisation des décisions de financement de P.L.A. sur la base des résultats du premier semestre 1987, fait apparaître une situation globalement satisfaisante que confirme la croissance des autorisations ainsi que des mises en chantier soit respectivement + 7,2 % et 5,5 % en glissement annuel 1987/1986.

#### • Le secteur construction des P.L.A.

A la fin de juillet 1987, un peu plus de 8,9 milliards ont été consommés, soit 39,64 % de la dotation annuelle, en 1986 à la même époque 46,83 % de la dotation annuelle avaient été consommés. Il existe donc cette année un rythme de consommation légèrement moins rapide.

. Dans le domaine de l'amélioration de l'habitat, 442,6 millions de P.A.L.U.L.O.S. budgétaires et 106,2 millions de P.A.L.U.L.O.S. F.S.G.T. ont été consommés à la fin août 1987, soit hors petits travaux, 56.600 logements améliorés.

La dotation budgétaire pour 1988 affectée au secteur locatif social sera complétée par le financement d'un programme de 12.500 prêts locatifs intermédiaires (P.L.I.), soit un niveau équivalent à celui de l'an passé. Ces prêts, qui ne font pas l'objet d'une aide budgétaire directe, bénéficient par contre pour partie d'une ressource privilégiée, le livret A.

La mise en oeuvre de la fongibilité participe de la volonté du Gouvernement de maintenir le caractère prioritaire de la réhabilitation des logements existants.

L'orientation générale de la réforme devrait permettre d'améliorer l'efficacité des aides publiques grâce à la décentralisation des choix d'investissement et d'inciter les organismes d'H.L.M. à consacrer à la réhabilitation une part plus grande du financement public dont ils bénéficient.

Il reste que des éléments d'incertitude subsistent quant aux modalités pratiques de mise en oeuvre de la réforme. La clé de répartition des nouvelles enveloppes globales de crédits par le préfet de région, entre les différents départements n'est pas encore connue. S'agissant du problème de la répartition des subventions P.L.A. entre les prêts distribués par la Caisse des dépôts et consignations (P.L.A.- C.D.C.) et le Crédit foncier de France (P.L.A.-C.F.F.), le ministre de l'équipement et du logement a indiqué au cours du débat à l'Assemblée nationale, que l'enveloppe des 55.000 prêts locatifs aidés serait distribuée à raison de 50.000 par la Caisse des dépôts et consignations et de 5.000 par le Crédit foncier de France. La priorité accordée aux P.L.A.-C.D.C. (+ de 90 % de l'enveloppe) est particulièrement rassurante dès lors que seuls les P.L.A. de la Caisse des dépôts et consignations seront fongibles avec les crédits d'amélioration du parc existant dans le nouveau cadre de programmation des dotations budgétaires.

Il reste que l'annonce de cette clé de répartition est en partie indicative dès lors que les enveloppes respectives de prêts seront, en définitive, fonction à la fois des arbitrages réalisés au sein des conseils départementaux de l'habitat entre les opérations de construction ou de réhabilitation et de l'évolution des ressources tirées des livrets A de caisses d'épargne auxquels sont adossés les P.L.A.

Nul doute, en tout état de cause, que le mouvement H.L.M. sera attentif à l'évolution de cette réforme en raison des conséquences engendrées sur la situation financière des organismes.

## 2. La situation financière des H.L.M.

La situation financière des organismes d'H.L.M. connaît une évolution contrastée.

En effet, si les tendances sont sensiblement les mêmes pour les Offices et les S.A. d'H.L.M., on observe une plus grande disparité pour la S.A. d'H.L.M. que pour les Offices qui recouvrent une population plus homogène.

La situation financière relativement stable et moyenne depuis plusieurs années est toutefois marquée par l'augmentation des charges d'endettement et de taxe foncière sur les propriétés bâties (T.F.P.B.), ainsi que par une certaine croissance des impayés de loyers et des coûts de gestion des organismes.

L'évolution des ratios comptables permet de donner une idée de la santé des organismes. Plutôt que le calcul de la moyenne, trop influençable par les valeurs extrêmes, on a adopté le calcul de la médiane, c'est-à-dire de la valeur pour laquelle 50 % des organismes se situent au-dessus et 50 % au-dessous.

Pour les S.A. d'H.L.M., le changement de plan comptable intervenu en 1984 conduit à des comparaisons plus ou moins fiables avec les années antérieures, en raison des définitions différentes apportées dans l'intitulé des comptes. Ce problème n'existe pas encore pour les O.P. d'H.L.M.

1) Epargne nette/loyers

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Offices	13,1	14,2	13,3	12,4	12,6	13,3
S.A.	13,4	15,2	13,2	14,4	21,3*	16,2

\*Changement de plan comptable.

L'épargne nette représente la ressource finale qui reste à l'organisme après les remboursements d'emprunts.

C'est un indicateur assez fiable qui reste stable malgré quelques variations.

2) Fonds de roulement net en mois de dépenses

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Offices	1,89	1,94	1,94	1,82	1,99	2,17
S.A.	1,72	1,56	1,39	1,21	2,96*	2,83*

\*Changement de plan comptable.

Suite au changement de plan comptable, les dettes à court terme n'ont pas pu être distinguées des autres dettes, majorant ainsi artificiellement le fonds de roulement des S.A. en 1984.

On peut donc considérer, une fois cette réserve faite, que le fonds de roulement des organismes reste stable, voire progresse, tout en étant légèrement insuffisant dans l'absolu.

3) Trésorerie immédiate (valeurs exigibles/dettes à court terme exigibles)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Offices	1,25	1,23	1,20	1,20	1,18	1,35
S.A.	1,19	1,19	1,14	1,09	2,41*	2,63*

\*Changement de plan comptable (cf. supra)

Ces chiffres stables sont satisfaisants.

L'évolution globalement positive des ratios de taux d'épargne, fonds de roulement et niveau de trésorerie, ne saurait pour autant masquer les difficultés, encore considérables, qui restent à surmonter :

4) Impayés / (loyers + charges) en %

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Offices	1,54	1,72	2,13	2,56	3,11	3,73
S.A.	1,47	1,89	2,24	2,43	1,68*	2,77*

\*Comptabilisation différente des impayés liée au changement de plan comptable (cf. supra).

Les impayés de loyers sont en constante progression. Leur chiffrage précis se heurte à la politique de provision pour créances douteuses et d'admission en non-valeur propre à chaque organisme (il n'y a pas de transition brutale entre les retards de paiement, les impayés avec espoir de recouvrement et ceux considérés comme irrécupérables).

Il convient enfin de rappeler que la vacance est également en augmentation, avec une répartition très inégale en fonction des opérations et du lieu géographique.

5) Le service annuel de la dette en % (frais financiers + remboursement du capital / chiffre d'affaires)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Offices	43,9	42,7	41,9	41,3	42,2	42,3
S.A.	45,6	46,1	48,9	48,5	44,1	51,9

Ce ratio montre l'importance de la charge financière et son poids dans la gestion des organismes. Le niveau plus important dans les S.A. est dû à l'activité de construction neuve financée en P.L.A. plus soutenue ces dernières années dans les sociétés.

On observe une progression de cette charge dans les S.A.

6) Coût de gestion par logement en milliers de francs constants de 1985

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Offices	4,49	4,66	4,74	4,98	5,08	5,19
S.A.	4,41	5,73	5,79	6,05	6,33	6,39

On observe une progression régulière des frais de gestion qui a été très nette en 1981 pour les S.A.

Cette progressivité s'explique par l'augmentation des coûts de personnel qui se stabilisent, par la croissance des impôts et taxes (fin de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties) et par la politique d'entretien du parc nécessitée par le vieillissement de ce dernier.

Afin de préserver à la fois l'équilibre financier des organismes d'H.L.M. et contribuer à une évolution maîtrisée des loyers, un dispositif d'allègement des charges financières des organismes d'H.L.M. en difficulté a été mis en place.

Ainsi, les organismes H.L.M. qui avaient été retenus dans la procédure d'allègement P.L.A. bénéficieront de la reconduction de la mesure. Un enveloppe de 300 millions sera dégagée à nouveau sur le Fonds de réserve et de garantie des caisses

d'épargne pour accorder en 1987 une nouvelle baisse du taux des P.L.A. Pour les organismes concernés (81 au total : 67 H.L.M. et 14 S.E.M.), la mesure est d'une importance essentielle, puisqu'elle correspond à l'équivalent d'une hausse de loyers de 5 à 6 %. Les décisions effectives ont été prises lors de la séance du 18 juin 1987 du conseil d'administration de la C.G.L.S. et le versement est intervenu dans le courant de l'été. Dans un certain nombre de cas, la reconduction de la mesure a été subordonnée à la mise en oeuvre de plans de redressement.

D'autre part, en complément de ces 300 M.F., les organismes H.L.M. répondant à certaines conditions bénéficient en 1987 d'une dotation exceptionnelle de 200 M.F. qui a pour objet de compenser l'absence d'augmentation de loyer du 1er juillet. La mesure reviendra en pratique pour les organismes bénéficiaires, à réduire le taux des P.L.A., de manière à gommer en 1987 la hausse des taux qui aurait été la conséquence des règles de progressivité.

Cet allègement de la dette à taux fixe des organismes H.L.M. touchera un nombre important d'entre eux.

Enfin, troisième volet du dispositif, un effort sera mis en oeuvre pour réduire le poids des charges financières dues aux prêts complémentaires à la P.A.L.U.L.O.S. à taux élevé. Les organismes H.L.M. pourront demander à la Caisse des dépôts de rembourser par anticipation ces prêts P.A.L.U.L.O.S., sans avoir à supporter l'indemnité actuarielle de remboursement anticipé. Les organismes pourront substituer à ces prêts chers, des prêts aux conditions actuelles du marché, soit un gain de taux de l'ordre de 1 point et demi à 2 points.

Pour leur part, les emprunts à taux ajustables ne soulèvent aucun problème particulier en raison de la souplesse même de leur mécanisme. Le taux des P.L.A. est révisable depuis le 25 octobre 1984, et sa progressivité est également révisable depuis le 1er janvier 1986. Ces dispositions donnent toute satisfaction, contrairement aux P.L.A. délivrés antérieurement, puisque l'emprunteur bénéficie de la désinflation.



## C. LE MAINTIEN DE LA PRIORITE ACCORDEE A LA REHABILITATION

Le projet de budget pour 1988 marque la poursuite de la priorité à l'amélioration de l'habitat déjà affirmée dans le budget de 1987.

### 1. La prime à l'amélioration de l'habitat (P.A.H.)

En 1988, l'enveloppe d'autorisations de programme affectée au financement des P.A.H. connaîtra une progression de 2 % passant de 440 à 448,8 millions de francs : il s'agit d'un maintien en francs constants, qui permettra de poursuivre à un niveau égal le programme physique de 1987.

L'augmentation remarquable des crédits de paiement pour 1988 (+ 60 %) traduit l'effort enregistré dans ce domaine par le budget pour 1987 au niveau des autorisations de programme (+ 214 %).

Mais le fait marquant en matière d'aide aux propriétaires occupants est constitué par l'expérience de "recentrage social" de la prime à l'amélioration de l'habitat (P.A.H.) entreprise en 1987 dans quinze départements.

L'objectif essentiel des nouvelles mesures est d'améliorer l'efficacité économique et sociale de la P.A.H. :

- par une meilleure solvabilisation des personnes les plus démunies grâce à une majoration de la subvention qui pourra ainsi atteindre 35 % du montant des travaux dans la limite d'une dépense subventionnable de 70.000 francs par logement pour les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures à 50 % des plafonds P.A.P. Il appartient aux comités départementaux de l'habitat de définir la politique à adopter en fonction des priorités locales. Il faut noter que cette mesure s'applique également aux O.P.A.H. en cours ;

- par une plus grande souplesse et une meilleure maîtrise des travaux grâce à la suppression de l'exigence de la mise aux

normes d'habitation totale des logements et à la généralisation d'une subvention calculée au pourcentage. A l'exigence de la mise aux normes d'habitation totale des logements, se substitue désormais la possibilité du choix de la nature des travaux "à la carte" et de leur rythme de réalisation par les bénéficiaires, en fonction de l'urgence des travaux et de leurs possibilités financières, les travaux réalisés pouvant être étalés dans le temps et faire l'objet de primes successives dans la limite d'un montant de prime maximum.

L'évolution depuis 1981 du nombre de primes, de leur montant global et unitaire moyen est retracé dans le tableau suivant :

**Prime à l'amélioration de l'habitat : distribution**

	Nombre de primes accordées	Montant des primes accordées en MF	Montant moyen unitaire
1981	69 225	561 MF	8 104 F
1982	55 975	459 MF	8 201 F
1983	44 239	369 MF	8 340 F
1984	49 333	434 MF	8 797 F
1985	59 743	528,2 MF (1)	8 841 F
1986	43 306	396 MF (1)	9 160 F
1987 (6 mois)	20 521	178 MF (1)	8 674 F

(1) A partir de 1984, y compris le FSGT.

Le nombre de primes accordées en milieu urbain a évolué comme suit :

- 1983 : 43,9 %
- 1984 : 41,4 % (F.S.G.T compris)
- 1985 : 24,8 % (F.S.G.T. compris)
- 1986 : 39,5 % (F.S.G.T. compris)

- Le caractère solvabilisateur de la prime est généralement reconnu par ses bénéficiaires.

**P.A.H. : prime unitaire moyenne**

	Montant moyen du coût des travaux	Montant moyen de la prime	Pourcentage de prise en charge
1980	37 917 F	7 318 F	19,3 %
1981	40 243 F	8 104 F	20,1 %
1982	45 515 F	8 201 F	18,3 %
1983	48 911 F	8 340 F	17,1 %
1984	53 174 F	8 797 F	16,5 %
1985	(FSGT compris) 59 162 F	8 841 F	15,0 %
1986	(FSGT compris) 54 365 F	9 160 F	16,8 %

A la fin août 1987, 215 millions de P.A.H. budgétaire et 28,9 millions de P.A.H.-F.S.G.T. ont été consommés, cela représente 28.000 primes accordées. L'ensemble de l'enveloppe sera consommé à la fin de l'année.

**2. La reconduction des autres aides**

**Les autres aides à la pierre** sont reconduites en francs courants (O.P.A.H., R.H.I.-Surcharge foncière).

Cette évolution permettra que soient respectés les engagements pris par l'État dans le cadre des contrats de plan, les moyens consacrés aux actions de résorption de l'habitat insalubre devant contribuer, pour leur part, à ce que soit évitée la formation de nouveaux îlots de pauvreté, en particulier dans l'habitat très ancien situé au cœur des villes, tandis que sera poursuivie la suppression des bidonvilles.

### 3. La réorientation des activités du C.I.V.

L'activité du Comité interministériel des villes (C.I.V.) se situe au centre de ce dispositif en faveur de la réhabilitation urbaine. Créé en 1984, le C.I.V. est chargé d'animer et de coordonner l'ensemble des interventions urbaines de l'Etat relevant de la solidarité nationale ou de la promotion de l'innovation urbaine.

Le C.I.V. met en place environ 400 M.F. de crédits par an. L'intervention principale est celle animée par la Commission nationale pour le développement social des quartiers (C.N.D.S.Q.) qui concerne 150 quartiers particulièrement en difficulté et qui a mobilisé en 1987 environ 190 M.F. de crédits pour les interventions urbaines, sociales ou économiques auxquels s'ajoutent environ 500 M.F. de crédits pour la réhabilitation de logements sociaux.

110 M.F. ont été consacrés à la résorption de l'habitat insalubre, 50 M.F. aux opérations de réhabilitation de quartiers (Opérations programmées d'amélioration de l'habitat ou d'habitat et vie sociale), 40 M.F. au titre de la solidarité, dans l'aménagement des zones ou quartiers en difficulté ou des centres historiques et 20 M.F. au titre de l'accompagnement des politiques d'Etat (grandes infrastructures, famille).

Après trois ans de fonctionnement du C.I.V., le Gouvernement a demandé un examen détaillé de son fonctionnement aux Inspections générales de l'équipement et de l'environnement, de l'administration et des affaires sociales.

Cette mission a mis en évidence l'importance d'une intervention de l'Etat dans la résolution de problèmes urbains particulièrement difficiles mais cette intervention doit rester exceptionnelle et motivée par l'exercice de ses propres compétences, notamment en matière de logement, de famille ou de grandes infrastructures ou par le jeu de la solidarité au plus haut niveau de la nation lorsque l'ampleur des problèmes, l'impact national des situations le rendent nécessaire.

Dès 1987, les interventions du C.I.V. ont donc été réorientées de façon à privilégier les actions mettant en oeuvre la

solidarité nationale et ceci au profit des communes les moins favorisées.

Par ailleurs, le Premier ministre a chargé le Sénateur DILIGENT, président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, de lui faire des propositions de simplification des structures, de déconcentration des procédures afin de mieux associer les collectivités territoriales, d'évolution des actions de la C.N.D.S.Q. au terme des contrats de plan en cours.

Le budget 1988 géré par le C.I.V. sera arrêté en fin d'année entre les différents ministères concernés et en fonction des orientations résultant de la mission confiée au Sénateur DILIGENT.

a) La priorité accordée aux actions de la C.N.D.S.Q. sera maintenue.

L'action de cette commission réponde aux objectifs d'interministérialité, de solidarité et d'implication des collectivités locales qui justifient l'intervention de l'Etat.

Les engagements souscrits dans le cadre des contrats de plan dans 17 régions, en faveur de 150 quartiers connaissant des problèmes de dégradation urbaine et sociale particulièrement graves seront tenus.

Outre les aides destinées à la réhabilitation des logements qui s'élèveront à 500 M.F., les actions d'accompagnement en matière d'environnement et d'urbanisme, de formation professionnelle, d'éducation, d'insertion des populations étrangères, d'action sociale, de développement économique et de réaménagement urbain seront poursuivies et environ 200 M.F. y seront consacrés.

b) Les actions de résorption de l'habitat insalubre seront adaptées et renforcées. Malgré les progrès accomplis, la résorption de l'habitat insalubre reste un secteur privilégié de la solidarité nationale. Cette action lourde sera adaptée en fonction des situations locales. 112 M.F. inscrits au projet de budget permettront ainsi la démolition et la reconstruction de plus de 4.000 logements, la réalisation d'aires de stationnement pour les nomades et l'accueil, dans le parc social, des populations défavorisées.

c) Les actions de solidarité en faveur des zones en difficulté économique, des quartiers d'habitat social ou des centres historiques seront poursuivies, tout en améliorant leur efficacité.

d) Enfin, l'expérience acquise depuis la création du C.I.V., notamment dans l'amélioration des quartiers dégradés, les opérations Banlieues 89, la sécurité et l'aménagement urbain (ville plus sûre, quartiers sans accidents) sera valorisée et largement diffusée.

\*

\* \*

A l'occasion de l'examen, en seconde délibération, du projet de budget de l'Urbanisme et du Logement et des Services communs pour 1988, l'Assemblée nationale a adopté, sur proposition du Gouvernement, un amendement qui majore de 7 millions de francs les crédits destinés à améliorer les actions d'urbanisme relevant de la solidarité nationale en ville (développement social des quartiers) et de la lutte contre l'insalubrité (chapitre 67-10 - Fonds social urbain). Cette mesure porte respectivement à 81,2 millions de francs les autorisations de programme (soit + 8,2 % au lieu de - 1 %) et à 54,2 millions de francs les crédits de paiement (soit + 28 % au lieu de + 11,4 %) consacrés pour 1988 au Fonds social urbain.

#### **4. La budgétisation de l'A.N.A.H.**

L'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.) est un établissement public, sous tutelle du ministre chargé des finances et du ministre chargé du logement, doté d'un budget autonome alimenté par la taxe additionnelle au droit de bail perçue au taux de 3,5 % sur les logements construits avant 1948 (logements anciens) et au taux de 0,5 % sur les logements construits entre 1948 et 1975 (logements récents). Son conseil d'administration - à caractère paritaire - regroupe des représentants des locataires, des propriétaires et des administrations.

Tout propriétaire bailleur ou tout locataire d'un logement mis en location à usage d'habitation principale et soumis à la taxe additionnelle au droit de bail, peut bénéficier d'une subvention de l'A.N.A.H. Celle-ci concerne l'amélioration du

**confort et la remise en état des immeubles, les économies d'énergie et l'utilisation des énergies nouvelles, et enfin, les diagnostics thermiques.**

**Les interventions dans le domaine de l'amélioration du confort** sont soumises à deux conditions, les immeubles ou logements en location doivent avoir été achevés avant le 1er septembre 1984 et ne pas posséder de W.C. intérieur, de salle d'eau ou de chauffage central.

Quant aux économies d'énergie, elles sont subventionnées dans les logements achevés avant le 31 décembre 1975 ; les travaux portent alors sur l'amélioration de l'isolation thermique, la régulation des installations de chauffage ainsi que l'utilisation des énergies nouvelles.

Pour ces deux types d'interventions, les subventions couvrent en moyenne 30 à 40 % du montant des travaux.

**Les diagnostics thermiques** sont subventionnés dans les immeubles construits avant le 31 décembre 1975. Les subventions sont alors calculées forfaitairement selon le type d'immeuble. Elles sont de l'ordre de 70 % du montant du diagnostic.

Enfin, des instructions de l'A.N.A.H. ont amélioré l'efficacité sociale et économique de ses subventions aux propriétaires bailleurs et aux locataires. Le montant des travaux éligibles et des subventions a été réévalué, notamment pour les propriétaires bailleurs et locataires de ressources modestes, par l'instruction n° 85-6 du 18 décembre 1985. Celle du 30 octobre 1984 avait déjà étendu la procédure des "interventions spéciales à caractère social" aux opérations destinées à favoriser le logement des jeunes. En outre, une application expérimentale des règles de calcul des subventions au pourcentage a été établie, par l'instruction n° 85-3 du 28 mars 1985, dans dix départements. Un bilan d'application de cette expérimentation sur un an a été présenté au conseil d'administration de l'Agence du 18 juin 1986, qui a demandé de proroger l'expérimentation avant de décider d'une généralisation.

L'instruction n° 86-2 du 25 juin 1986 ramène à compter du 19 juillet 1986 de 70 % à 55 % le taux maximum des subventions calculées au forfait, à l'exception des demandes relevant des interventions à caractère social.

Depuis le 1er juillet 1986, dans les O.P.A.H. et dans les programmes d'intérêt général, les propriétaires sollicitant le bénéfice d'une ou des deux dérogations suivantes (acquisition

depuis moins de deux ans ; logement vacant) ne sont plus soumis à l'obligation de conventionnement.

Le tableau qui suit dresse un bilan de l'activité de l'A.N.A.H. depuis 1984.

	1984	1985	1986
<b>A. PARC ANCIEN</b> (construit av. 1948)			
- Subventions engagées (M.F)	956	1 251	1 503
. dont hors dossiers particul. et diagnost.	890	1 178	1 444
. dont en OPAH	45,8%	49,9 %	48,7 %
. dont travaux d' économies d'énergie	22,6 %	24,5 %	26,2 %
- Montant des travaux générés (MF)	3 100	3 550	4 316
- Nombre de dossiers agréés	31 000	32 000	35 644
- Nombre de logements améliorés	90 000	80 300	87 337
. dont par travaux privés	33 100	35 800	35 542
<b>B. PARC RECENT</b> (construit entre 48 et 75, ne sont concernés que par les économies d'énergie)			
- Subventions engagées (MF)	136	164	180
- Travaux générés (MF)	402	445	514
- Nombre de dossiers agréés (y compris diagnostic)	6 700	7 800	7 526
- Nombre de logements concernés			
. pour travaux	60 000	60 400	66 528
. pour diagnostic	67 300	64 900	78 938
<b>C. TOTAL DES SUBV. ENGAGEES (MF)</b>	1 192	1 415	1 683

Les perspectives d'activités de l'Agence pour l'année 1987 se présentent de la manière suivante :

	Budget voté	Situation des engagements au 31.07.87
Budget d'intervention (M.F.)	1.800	893,1
. <u>PARC ANCIEN</u>	1.585	823,2
dont : O.P.A.H.	730	361,4
dont : diffus	855	461,8
. <u>PARC RECENT</u>	215	69,9
Nombre de dossiers déposés	-	25.823



Le rythme des engagements du 1er septembre 1987 est comparable à celui de 1986 et même plus soutenu dans les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H.) qui font l'objet de nombreuses demandes d'avenants financiers.

Bien qu'en augmentation de 100 M.F. par rapport au budget de 1986, il est prévisible que la totalité des subventions sera engagée avant la fin de l'année.

D'ores et déjà pour l'année 1988, le montant des engagements de l'Agence pour les tranches 1988 des conventions d'O.P.A.H. déjà signées est de 828,335 M.F. (les conventions sont signées pour trois ans).

Compte tenu des études en cours et des demandes de renseignements reçues par les délégations locales, il est à prévoir que la demande nouvelle sera aussi soutenue qu'en 1986 et 1987 et qu'elle continuera sans doute à croître notamment en O.P.A.H.

Jusqu'en 1987, l'A.N.A.H. tirait la quasi-totalité de ses ressources du produit de la "taxe additionnelle au droit de bail" que la loi lui affecte : ce n'est donc qu'à titre tout à fait exceptionnel que l'Etat lui a versé des fonds. Cela s'est produit en 1985, où 750.000 F ont été versés à l'A.N.A.H. en provenance du chapitre 44-60 et en 1986, où 20.000 F lui ont été alloués.

Dans ces deux cas, il s'agissait d'opérations conduites par l'A.N.A.H. à son profit et à celui de l'Etat.

A titre indicatif, le produit de la taxe depuis 1981 a été le suivant :

1981	770 M.F.
1982	864 M.F.
1983	884 M.F.
1984	1.106 M.F.
1985	1.187 M.F.
1986	1.334 M.F.

En 1987, le budget d'intervention de l'A.N.A.H. a été arrêté à 1.800 M.F.

L'article 28 du projet de loi de finances pour 1988 propose de supprimer l'affectation à l'Agence du produit de la taxe additionnelle au droit de bail qui serait désormais versé au budget général.

Cette décision fait suite aux observations critiques contenues dans le rapport annuel de la Cour des comptes pour 1986, mettant en cause le régime financier et comptable dérogatoire de l'Agence ainsi que les procédures d'octroi lourdes et complexes des aides.

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, la "budgétisation" de l'A.N.A.H. se traduira, en pratique par l'affectation au budget général des ressources tirées de la taxe additionnelle au droit de bail, soit environ 1.400 millions de francs attendus pour 1988.

En contrepartie, le budget Urbanisme et logement prend en charge :

- une subvention de fonctionnement affectée à l'Agence, soit 51,6 millions de francs en 1988,

- les dépenses d'investissement de l'Agence, soit 1.900 millions de francs en A.P. auxquelles s'ajoutent 100 millions de francs en C.P. A cet égard, la disproportion existant entre les autorisations de programme et les crédits de paiement peut, à première vue, paraître surprenante. En réalité, le paiement des dépenses d'intervention de l'Agence sera assuré en majeure partie par le fonds de roulement de l'organisme qui s'élève à 1.711 millions de francs.

En définitive, la "budgétisation" des dépenses d'intervention de l'A.N.A.H. ne devrait comporter aucune conséquence négative sur ses capacités d'action en 1988 : avec 1,9 milliard de francs d'autorisations de programme, son budget d'intervention progresse de 100 millions de francs, soit + 5,5 % par rapport à 1987.

Au total, si la "budgétisation" de l'A.N.A.H. n'appelle aucune observation au plan de la stricte orthodoxie financière, en revanche, il est permis de s'interroger sur les conséquences à terme de cette opération quant à l'évolution des dotations qui seront allouées à cette institution et dont le niveau sera désormais soumis aux arbitrages du budget général.

#### D. L'ACCESSION A LA PROPRIETE AIDEE

Le projet de budget pour 1988 s'est fixé pour objectif le maintien en niveau du programme de logements aidés par l'Etat dans le domaine de l'accession à la propriété.

Les crédits d'aide à l'accession (P.A.P.) progressent en A.P. de 1,04 milliard de francs en 1987 à 2,08 en 1988, soit un doublement des dotations. En réalité, compte tenu des reports de crédits de 1986 et 1987, les crédits P.A.P. diminuent à structure constante de 8 %. En volume, l'effort budgétaire, compte tenu des effets reports, devrait permettre le financement de 90.000 P.A.P. en 1988 contre 100.000 en 1987. Ce recul est la conséquence de la forte progression des prêts conventionnés dont les taux sont désormais proches de ceux des P.A.P. Parallèlement, en effet, le nombre prévisionnel de **prêts conventionnés** distribués par le système bancaire est fixé en 1988 à **22.000**.

Ainsi, le volume global du programme physique de logements en accession à la propriété, P.A.P. et P.C., devrait s'élever à 310.000 en 1988, soit un niveau comparable à celui retenu par la loi de finances initiale pour 1987.

La nouvelle politique de financement du logement vise à favoriser un recours accru au financement du marché tout en préservant les soutiens indispensables au secteur social de la construction.

L'évolution favorable des taux d'intérêts nominaux des prêts, au cours des dernières années, permise par les orientations nouvelles du marché monétaire et financier, a considérablement modifié les conditions de financement du logement.

En ce qui concerne le secteur aidé, les taux ont commencé à baisser en 1983 pour atteindre en mai 1986 leur niveau le plus bas, jamais constaté depuis la réforme de 1977, tout en permettant une progressive réduction des dépenses budgétaires. Ils sont restés stables depuis cette date. De plus, le développement des prêts à taux ajustable a contribué à abaisser le coût du financement pour les emprunteurs, tant en locatif (tous les P.L.A. de la Caisse des dépôts et consignations sont à taux variable) qu'en accession (P.A.J.). Le recul des taux a enfin permis de proposer, depuis août 1987, un barème P.A.P. à échéances constantes pour les emprunteurs qui préféreraient recourir à cette formule de prêt.

Dans le secteur des prêts réglementés, les prêts conventionnés ont également, depuis 1984, connu une baisse continue de leurs taux d'intérêt et de leur progressivité. En effet, la hausse des taux-plafonds observable en 1987 ne s'est pas répercutée sur les taux effectivement pratiqués grâce à la vive concurrence entre banques.

Enfin, les prêts du secteur libre ont également bénéficié de la détente et, pour les prêts éligibles au marché hypothécaire, de l'action de la récente caisse de refinancement hypothécaire instituée en décembre 1985 ; celle-ci permet un financement plus sain des crédits au logement, puisqu'appuyé sur une ressource longue, jointe à une marge réduite grâce aux spécificités de son fonctionnement.

Il découle de cette modération des taux une amélioration sensible de la solvabilité des emprunteurs, qu'il s'agisse de particuliers ou d'organismes promoteurs.

Cependant, pour que l'effet de relance soit plus sensible, il sera nécessaire que les taux réels (taux nominaux - taux d'inflation), qui sont encore d'un niveau très élevé, diminuent également.

Dans un contexte où l'épargne longue est appelée à jouer un rôle plus important, le logement locatif social nécessitera encore un financement moins coûteux, donc fondé sur la transformation de ressources liquides relativement bon marché, de façon à ne pas accroître la contribution des finances publiques.

A cet égard, la plus grande attention doit être portée à l'évolution du livret A des caisses d'épargne qui alimente les prêts aux H.L.M. La majoration, décidée avant l'été 1987, du plafond des dépôts de 72.000 à 80.000 F semble, de ce point de vue, porter ses premiers fruits.

Au plan de la consommation des crédits, la comptabilisation des décisions de financement, dans le secteur de la construction neuve, fait ressortir un bilan plutôt positif que confirment, au demeurant, la croissance des autorisations ainsi que des mises en chantier qui s'établissent respectivement à + 7,2 % et + 5,5 % par rapport à la même période de 1986.

L'évolution par organisme prêteur et par nature de prêts, de la consommation des prêts en 1985, 1986 et 1987 (1er semestre) s'établit ainsi :

**P.A.P. : nombre de logements financés**

Années	C.F.F.	Caisses d'épargne (MINJOZ)	C.N.C.A.	B.N.P.	Caisses d'épargne (GREP)	Total
1985	92.662	11.042	6.779	3.252	3.411	117.146
1986	101.222	8.491				109.713
1987 (6 mois)	36.584	5.635				42.219

A fin juillet 1987, 46,8 % de la dotation avait été consommée contre 60,4 % en 1986 à la même époque. La consommation spontanée des P.A.P. se situe donc en dessous de la dotation inscrite dans la L.F.I., compte tenu notamment de la forte croissance du nombre des prêts conventionnés.

**P.A.J. :** nombre de prêts à taux ajustable autorisés par le Crédit foncier de France et les sociétés anonymes de crédit immobilier.

Années	C.F.F.	S.A.C.I.
1986	18 828	6 010
1987 (6 mois)	7 841	ND

Le tableau suivant récapitule le nombre des prêts conventionnés autorisés par les différents établissements en 1986 et 1987.

### Nombre de prêts conventionnés autorisés

	1986			1987 (4 premiers mois)		
	Avec APL <*>	Sans APL	Total	Avec APL <*>	Sans APL	Total
Banques et caisses d'épargne et de prévoyance	73 670	112 159	185 829	23 367	38 781	62 148
Institutions financières spécialisées et sociétés financières	15 804	9 517	25 321	5 961	4 404	10 365
Autres établissements	497	989	1 486	100	199	299
TOTAL	89 971	122 665	212 636	29 428	43 384	72 812
%	42	58	100	40	60	100
<*> au moment du dépôt du dossier						

Les prévisions du budget 1986 faisaient état de 100.000 logements à financer en F.A.P. auxquels devraient s'ajouter 10.000 logements supplémentaires sur reports. L'intégralité du programme prévisionnel s'est concrétisée.

### III. LES AIDES A LA PERSONNE

Les crédits d'aides à la personne inscrits au chapitre 46-40 du budget poursuivent leur forte croissance.

L'aide personnalisée au logement (A.P.L.) croît de + 19,7 % en passant de 10,17 milliards de francs en 1987 à 12,18 milliards de francs en 1988. La contribution de l'Etat au fonds national d'aide au logement est portée de 6,33 milliards de francs à 6,9 milliards de francs, soit une augmentation de 9 %. Au total, les aides à la personne s'accroissent de 15,6 % en passant de 16,5 milliards de francs en 1987 à 19,08 milliards de francs en 1988.

Cette évolution est essentiellement imputable à l'A.P.L. dont le coût et le nombre de bénéficiaires ne cessent de s'accroître, ainsi que l'indique le tableau qui suit :

	Nombre global de bénéficiaires			Sommes versées (en F) (2)		
	Location	Accession	Total	Location	Accession	Total
au 30 juin 1986	726 449	866 151	1 592 600	3 635 152 143	4 617 824 747	8 252 976 890
au 31 décembre 1986	763 514	875 828	1 639 342	7 540 288 412	9 454 722 968	16 995 011 380
au 31 mars 1987 (1)	806 593	920 032	1 726 625	2 200 417 743	2 555 380 382	4 755 798 125

(1) dernière statistique connue.

(2) cumul annuel - ces chiffres représentent les masses de prestations versées aux allocataires hors prime de déménagement.

Face à cette dérive, maintes fois soulignée par votre Commission des finances, le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports a pris l'initiative de constituer un groupe de travail avec pour mandat de faire des propositions concrètes, et si possible applicables dès l'actualisation des barèmes du 1er juillet 1987, visant à maîtriser la croissance des dépenses, à responsabiliser les bénéficiaires et moraliser les aides tout en veillant à ne pas exclure de l'accès au logement les catégories sociales les plus démunies.

La présidence de cette commission a été confiée à Monsieur LAXAN, gouverneur honoraire du Crédit foncier de France.

### 1. Le constat du rapport "LAXAN"

La commission "Laxan" a procédé à une analyse approfondie du régime actuel d'aides à la personne et mis en lumière les faiblesses et les effets pervers. Au nombre de ces observations critiques, il convient de relever :

- les difficultés de la coexistence de trois aides relevant de logiques différentes : une prestation familiale, l'A.L.F. ; une

prestation sociale, l'A.L.S. et une aide à objectifs à la fois familiaux, sociaux et économiques, l'A.P.L.) et dont le champ d'application n'est pas exhaustif: sont exclues du bénéfice de toute aide à la personne les personnes n'occupant pas un logement éligible à l'A.P.L., qui n'ont pas d'enfants ou d'ascendants à charge et ne relèvent pas de l'une des catégories visées par l'A.L.S. C'est ce que l'on appelle le problème du bouclage de l'A.L. ;

- **les sources de la dérive financière constatée :** l'accroissement annuel moyen du coût des aides à la personne est de 3,34 milliards de francs dont près de 3,2 milliards au titre de l'A.P.L. qui est en pleine phase de montée en régime et dont le coût est plus élevé que celui de l'A.L. parce qu'elle n'exclut aucune catégorie de personnes ou ménages et que son barème est nettement plus solvabilisateur que celui de cette dernière ;

- **les effets pervers du conventionnement :** en secteur locatif, le conventionnement constitue un moyen d'augmenter les loyers, surtout en période de limitation des hausses. En outre, l'existence dans le parc conventionné d'une aide plus solvabilisatrice que l'A.L. induit des comportements tendant à optimiser les avantages tirés du système et donc à en maximiser le coût (exemple : concentration de ménages modestes dans le parc conventionné). Enfin, en cas de travaux, la différence de pouvoir solvabilisateur entre les deux aides conduit à ce que la dépense nette restant à la charge des locataires reste stable, voire même diminue alors que le service rendu s'améliore ;

- **les distorsions des taux d'efforts entre les ménages :** en accession à la propriété, les conséquences de la baisse des taux d'intérêt et des mesures fiscales n'ayant pas été tirées sur le barème de l'A.P.L., celui-ci entraîne une solvabilisation particulièrement importante de certains accédants à la propriété (revenus dépassant trois S.M.I.C.) ; 36 % des accédants allocataires ont un taux d'effort hors charges après A.P.L. inférieur à 20 %, la proportion étant de 58 % en acquisition-amélioration à laquelle est appliqué le barème du neuf. Par ailleurs, on constate une fragilisation des ménages très modestes trop dépendants de l'A.P.L. et une concentration des aides sur l'accession dans le neuf qui est la plus coûteuse au détriment de l'ancien.



## 2. La réforme des aides à la personne

L'analyse faite par la commission Laxan des imperfections du système actuel et ses propositions ont été très largement prises en compte par le Gouvernement, d'une part, dans l'élaboration du nouveau barème de l'A.P.L. applicable à compter du 1er juillet 1987, d'autre part, dans sa décision de réaliser ce qu'il est convenu d'appeler "le bouclage" des aides à la personne sur la base du barème de l'allocation de logement.

**Le nouveau barème d'A.P.L.**, entré en vigueur au 1er juillet 1987, traduit les principales orientations préconisées par la commission Laxan : le nouveau barème traduit une plus grande priorité sociale, tant dans le domaine de la location que de l'accession.

- Dans le secteur locatif, où l'A.P.L. compte environ 700.000 bénéficiaires, l'aide a été revalorisée de 30 à 50 francs par mois pour les 300.000 ménages qui ont les revenus les plus faibles, jusqu'à un S.M.I.C. environ. En revanche, pour les autres ménages, l'A.P.L. a diminué de 50 francs, dans le cas général, à 150 francs pour ceux qui ont les revenus les plus élevés : 90.000 ménages bénéficiaires de l'A.P.L. se trouvent dans ce dernier cas.

- Dans le secteur de l'accession à la propriété, le Gouvernement a procédé à l'instauration d'un barème applicable aux nouveaux accédants, qui se caractérise par une réduction du niveau solvabilisateur de l'A.P.L. pour les ménages dont les revenus sont supérieurs à deux S.M.I.C., pour tenir compte des déductions fiscales dont ces ménages bénéficient par ailleurs ; d'autre part, un taux d'effort minimum égal à 18 % du revenu est institué.

- A l'inverse, ceux qui connaissent des difficultés liées à un taux d'effort supérieur à 37 % (principalement à la suite de l'obtention d'un P.A.P. entre 1981 et 1984) bénéficieront d'une forte majoration de leur A.P.L. (de 100 à plus de 300 F par mois). D'une manière générale, tous les accédants ayant contracté un P.A.P. entre 1981 et 1984 bénéficieront, par ailleurs, d'une légère majoration de l'A.P.L. (20 à 30 F par mois).

Enfin, la réforme du barème de l'A.P.L. s'attache à remédier à un certain nombre d'effets pervers :

- Pour éviter les déclarations de revenus minorées, les ressources des accédants à la propriété sont censées être égales à au moins deux fois la mensualité empruntée -on ne peut concevoir qu'un emprunteur puisse consacrer plus de 50 % de son revenu au remboursement de ses emprunts.

- Pour éviter les discriminations injustifiées dans le parc H.L.M., le forfait de charges pour ascenseurs, supérieur aux charges réelles, sera supprimé progressivement, sur une durée de trois ans.

- Pour rapprocher les niveaux d'effort en accession à la propriété et pour éviter les opérations de coût excessif, l'acquisition-amélioration sera désormais soumise à un plafond d'endettement inférieur de 25 % à celui de la construction neuve.

Le second volet de cette réforme est constitué par le **bouclage des aides à la personne.**

L'ouverture du droit à l'A.P.L. après travaux importants dans les logements H.L.M. incite à des hausses de loyers difficilement supportées par les ménages ne bénéficiant pas de l'A.P.L. et coûteuses pour les finances publiques et les régimes sociaux, alors même que la dépense nette restant à la charge du locataire bénéficiaire de l'A.P.L. après travaux reste stable ou même diminue.

A l'inverse, en dehors des logements conventionnés qui ouvrent droit à l'A.P.L. pour tous les locataires, les personnes sans enfant entre 25 et 65 ans n'ont droit à aucune aide au logement. Ainsi, non seulement des personnes dépourvues de moyens n'ont aucune aide mais, de plus, on observe une ségrégation regrettable avec la concentration des ménages sans ressources dans les seuls logements conventionnés.

En conséquence, l'article 68 du projet de loi de finances, dont l'analyse figure en annexe au présent rapport, propose d'étendre, en quatre ans, le bénéfice de l'allocation logement aux personnes exclues du champ d'application des aides à la personne dans le parc social.

A cet effet, une dotation de 80 millions de francs est inscrite au projet de budget de l'Urbanisme et du logement pour 1988 correspondant à l'accélération du conventionnement du parc locatif social. En contrepartie, la modification du barème A.P.L.

intervenue au mois de juillet 1987 se traduira, au plan budgétaire, par une économie de 20 millions de francs.

Le "bouclage" de l'allocation logement sera appliqué à l'occasion de la signature de conventions de patrimoine que les bailleurs pourront passer avec l'Etat. Ces conventions auront pour objet d'inciter les organismes à une plus grande efficacité économique et sociale dans la gestion de leur patrimoine.

A compter du 1er janvier 1988, les travaux d'amélioration subventionnés ouvriront droit au bénéfice de l'allocation de logement bouclée, la P.A.L.U.L.O.S. n'ouvrant plus droit à l'A.P.L.

Ce nouveau système va dans le sens de l'unification progressive des aides à la personne dans le parc social, ce qui devrait faire disparaître les effets pervers fréquemment dénoncés. Il permettra une meilleure maîtrise de la croissance des aides à la personne et, pour les organismes d'H.L.M., un moyen supplémentaire de répondre à leur vocation sociale.

Il constitue surtout une importante avancée sociale qui concerne 150.000 personnes très modestes.

Toutefois, la réforme de l'aide bouclée suscite certaines réserves de la part des organismes H.L.M. qui font remarquer que le nouveau régime d'aide n'est pas sans inconvénient au regard des loyers d'équilibre déterminés pour la mise en oeuvre des opérations de réhabilitation.

Le loyer pris en compte dans le calcul de la prestation A.L. est plafonné à environ 1.200 francs. Ceci signifie qu'au delà de ce seuil, la famille ne bénéficie d'aucune aide, contrairement à l'A.P.L. qui prend en compte le loyer jusqu'à 1.800 francs.

Or, sur la base d'un loyer de 1.000 francs par mois, 80.000 francs de travaux subventionnés à 20 % entraînent un loyer d'équilibre de 1.530 francs environ. A ce niveau de loyer, les taux d'effort demandés à un ménage gagnant un S.M.I.C. peuvent dépasser 25 % au lieu de 17 % actuellement avec l'A.P.L.

Les organismes d'H.L.M. craignent ainsi que la mise en place de l'aide bouclée ne se traduise par un ralentissement des travaux d'amélioration provoqué par ajustement de l'impact financier aux nouveaux loyers plafonds, alors que les besoins sont considérables dans le parc locatif social.

L'on observera, à cet égard, que le décret du 31 juillet 1987 a revalorisé de 2,5 % tous les paramètres concernant les

ressources des bénéficiaires pris en compte pour le calcul des allocations. Les paramètres concernés sont les suivants :

- le coefficient affectant le nombre de parts ;
- les limites de tranches de ressources servant au calcul du loyer minimal qui doit rester à la charge du locataire ;
- l'abattement forfaitaire sur les ressources pour double activité dans un ménage ou pour personne isolée avec enfant à charge.

Par ailleurs, deux modifications de fond ont été apportées à l'A.L. :

- création d'un barème particulier pour les accédants à la propriété afin de favoriser la vente des H.L.M. ;
- création d'un minimum forfaitaire en matière de dépense nette de logement à la charge du bénéficiaire (50 F).

Au cours de l'examen, en première lecture, des crédits du projet de budget de l'Urbanisme, du logement et des services communs pour 1988, l'Assemblée nationale a adopté, sur proposition du Gouvernement, un amendement tendant à prendre en compte, par voie réglementaire, la situation spécifique des grandes villes, notamment Paris, où le niveau moyen des loyers est, de manière générale, plus élevé.

Le tableau qui suit fournit les dernières statistiques disponibles concernant les allocataires de logement.

**Nombre global des bénéficiaires des aides au logement**

	A.L.F.			A.L.S.		
	Location	Accession	Total	Location	Accession	Total
Au 30 juin 1986 .....	1 283 023	278 391	1 561 414	1 060 571	20 647	1 081 218
Au 31 décembre 1986 (1) .....	1 405 310		1 405 310	1 051 493		1 051 493

(1) Dernières statistiques connues.

### 3. Les mesures en faveur des accédants en difficulté

La diminution de l'inflation et la modération corrélative de l'évolution des revenus des ménages ont conduit certains emprunteurs des années 1981-1984 à connaître des difficultés de remboursement de leurs prêts, souscrits, alors, à des taux d'intérêt et de progressivité élevés.

Des mesures de prévention de ces difficultés existent déjà. Ainsi, la possibilité de s'assurer contre une perte d'emploi a-t-elle été ouverte aux ménages en cours de remboursement et est systématiquement proposée aux nouveaux acquéreurs.

Pour les bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (A.P.L.), celle-ci s'adapte instantanément à la chute des revenus consécutive à une perte d'emploi. En outre, cette aide a été exceptionnellement revalorisée pour les emprunteurs P.A.P. des années 1981-1984.

Les difficultés rencontrées recouvrent néanmoins une grande diversité de situations, liées souvent à des causes extérieures aux caractéristiques financières des prêts (chômage, divorce...).

A cet effet, différentes mesures ont été prises en faveur des titulaires de prêts conventionnés et de prêts P.A.P., avec une priorité marquée en direction des emprunteurs de condition modeste.

Des instructions ont été adressées aux organismes bancaires de manière à faire en sorte que, dans le cadre de la liberté contractuelle et sous leur responsabilité, les renégociations et les refinancements de prêts soient rendus aussi aisés que possible.

D'une manière générale, les bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) éligibles aux prêts de la participation des employeurs à l'effort de construction peuvent ainsi refinancer partiellement un prêt conventionné, un prêt P.A.P. ou un prêt complémentaire d'un P.A.P. souscrit avant 1984. Dans ce cas, le bénéfice de l'A.P.L. est maintenu pour l'emprunteur.

- Pour les acquéreurs P.C., les prêteurs ont toujours la possibilité de réaménager en faveur des emprunteurs les

caractéristiques de ces prêts. Pour ceux assortis d'annuités progressives et souscrits avant 1984, les prêteurs peuvent éventuellement en rallonger la durée jusqu'à 25 ans. De plus, pour les bénéficiaires de l'A.P.L., un refinancement, par le même ou un autre établissement, est désormais autorisé, le prêt substitutif ouvrant également droit à l'A.P.L.

Enfin, les établissements de crédit se sont engagés à modifier les charges supportées par des emprunteurs bénéficiaires de l'A.P.L. et ayant souscrit leur prêt entre le 1er janvier 1980 et le 31 décembre 1983 de telle manière que les charges financières de ces emprunteurs soient ramenées à un niveau inférieur à 37 % de leurs ressources.

- Les accédants P.A.P., pour lesquels le remboursement des annuités représente un taux d'effort supérieur à 37 %, bénéficient :

. d'une revalorisation spécifique de l'aide personnalisée au logement survenue le 1er juillet. Cette revalorisation va de 100 à 300 F par mois en fonction de la taille de la famille et de ses ressources ;

. cette même catégorie d'emprunteur P.A.P. peut désormais demander la diminution de la progressivité de ses prêts pour la ramener (de 4 points au maximum) à 2,75 points qui est le niveau maximum de la progressivité des prêts consentis actuellement. Cette mesure s'effectue en contrepartie notamment d'un allongement de la durée des prêts.

- Pour l'ensemble des accédants P.A.P. sont mises en place les dispositions suivantes :

. les emprunteurs peuvent refinancer leur P.A.P., quelle qu'en soit la date, par un prêt du secteur libre avec maintien de l'A.P.L., si ce refinancement reste partiel ;

. l'enveloppe budgétaire dévolue à la commission d'examen des cas sociaux du C.F.F. a été augmentée ;

. tous les accédants P.A.P. de la période 1981-1984 bénéficient d'une majoration de l'A.P.L. ;

. les prêts complémentaires au P.A.P. peuvent être également réaménagés et renégociés. La durée de ceux souscrits avant 1986 peut ainsi être portée jusqu'à vingt-cinq ans ;

. pour que les renégociations des prêts avec une nouvelle banque n'entraînent pas de frais de levée et de réinscriptions d'hypothèque, il peut être fait appel à la procédure de

subrogation prévue à l'article 1250 du code civil. La subrogation est exonérée de la taxe de publicité foncière, ce qui réduit très sensiblement les frais ;

. les personnes bénéficiant d'une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties garderont le bénéfice de cette exonération, même si elles renégocient le prêt obtenu à l'origine ;

. les emprunteurs dont le prêt est géré par un organisme d'H.L.M. et qui ont acquis leur logement entre le 1er juillet 1981 et le 31 décembre 1984 peuvent continuer à être exonérés de T.V.A. sur vente en cas de remboursement anticipé du P.A.P. Il en est de même en cas de revente du logement à une personne qui reprend partiellement en charge le prêt P.A.P. initial ;

. dans chaque direction départementale de l'équipement, un responsable du problème des emprunteurs en difficulté a été désigné. Il peut renseigner les accédants, notamment titulaires de P.A.P., sur les différentes possibilités qui leur sont offertes pour améliorer leur effort financier.

Dans les rares cas d'échec de ces diverses mesures et afin d'éviter une saisie et une vente judiciaire du logement, il est envisagé de permettre à un emprunteur P.A.P. dont la situation justifierait un maintien dans les lieux de bénéficier d'un statut de locataire, le logement et le prêt étant pris en gestion par un organisme d'H.L.M.

Enfin, lorsque la vente judiciaire ne peut être évitée, la société SOFIPAR-LOGEMENT, à laquelle sont associés le Crédit foncier et le Comptoir des entrepreneurs, a pour mission d'enchérir lors des ventes publiques afin de permettre une valeur de rachat satisfaisante.

#### **4. L'action sociale en faveur des plus démunis**

En 1987, les fonds d'aides aux impayés de loyers, qui réunissent les bailleurs, les caisses d'allocations familiales, les collectivités locales et l'Etat, et qui consentent des aides remboursables aux ménages incapables de faire face au paiement de leurs loyers, ont été étendus à l'ensemble des départements. D'autre part, les fonds d'aide au relogement et de garantie, qui permettent aux plus démunis d'obtenir un logement ou leur apportent une caution auprès d'un organisme logeur, et souvent

une aide à la première installation, ont couvert une cinquantaine de départements. Il faut noter, en outre, que la capacité des centres d'hébergement a été portée à 38.000 places, et que les contrats d'objectifs ont été généralisés avec les organisations caritatives.

Ce sont au total 321 millions de francs qui ont été attribués en 1987 pour l'aide d'urgence aux plus démunis, auxquels il faut ajouter les crédits destinés aux compléments locaux de ressources, financés par l'Etat à hauteur de 80 millions de francs et par les départements à hauteur de 123 millions de francs. A la fin de 1987, soixante-huit départements auront signé des conventions pour l'attribution de ces compléments locaux de ressources, versés en échange d'un travail à temps partiel ou d'une formation ; 20.000 personnes devraient être concernées.

Pour 1988, l'objectif est d'étendre à la totalité du territoire les fonds d'aide au relogement, cependant que sera doublée la dotation affectée aux fonds d'aide aux impayés de loyers.

#### IV. L'AIDE AUX ENTREPRISES DU BATIMENT

Le ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports apporte depuis 1979 son soutien à la modernisation des entreprises du B.T.P. au moyen de crédits de politique industrielle inscrits au chapitre 64-50 article 10 de son budget et gérés par la direction des affaires économiques et internationales.

Les dotations annuelles en autorisations de programme accordées à ce titre en 1986 et 1987 ont été les suivantes :

<u>Années</u>	<u>Origine des Crédits</u>	<u>Montants (MF)</u>	<u>Cumul (MF)</u>
<u>1986</u> (rappel)	Loi de Finances	35	35
	Reliquat année 1985	23,585	58,585
	Transfert DATAR	7,4	65,985
	Loi de Finances Rectificative	- (13 + 13)	39,985
<u>1987</u> (au 31/8/87)	Loi de Finances	22	22
	Reliquat année 1986	37,550	59,550
	Transfert DATAR	néant	59,550
	"Gel" Budget	- 10	49,550



La dotation de 22 M.F. de la loi de finances pour 1987 comprenait :

- la dotation due au titre des contrats de plan Etat-Région (C.P.E.R.) pour négocier des contrats de modernisation : 19,5 M.F. (10 régions) ;

- une dotation de 2,5 M.F. destinée à la mise en place de la procédure de l'aide au conseil dans 12 régions ne bénéficiant pas de C.P.E.R.

A la différence des années antérieures, aucune dotation n'était prévue au titre des contrats de modernisation négociés au niveau national.

De juin 1986 à juillet 1987, sept contrats de modernisation en faveur du B.T.P. ont été décidés à l'échelon national pour 10,6 M.F. en autorisations de programme.

Plusieurs de ces dossiers ont permis d'initier des "tours de table" avec des investisseurs financiers ou des sociétés de capital risque, dans le but de renforcer les fonds propres des entreprises.

En outre, dans le cadre de la procédure déconcentrée au niveau des préfets de région (direction régionale de l'équipement) dans les dix régions signataires d'un contrat particulier B.T.P. en application des contrats de plan Etat-Région, 38 contrats ont été décidés en 1986, soit 8,7 M.F. d'autorisations de programme, et sur les sept premiers mois de 1987, 24 contrats pour 8 M.F.

La nécessité d'une maîtrise du budget de l'Etat, la priorité donnée par le Gouvernement à la réduction des charges des entreprises ont, pour contrepartie, une réduction des interventions directes sous forme de subvention.

Le budget de la section Urbanisme, logement et services communs pour 1988 confirme le mouvement de réduction des aides directes de l'Etat aux entreprises, déjà observé dans le budget de 1987. Cette évolution est conforme aux nouvelles orientations économiques tendant à privilégier l'environnement externe des entreprises (allègement des charges sociales, fiscales et financières) et le soutien aux investissements.

La dotation pour 1988 s'élève en autorisations de programme à 5 millions de francs contre 22 millions de francs en 1987. Toutefois, les reports de crédits non utilisés en 1987 devraient permettre le maintien, à niveau constant, de l'effort de

**l'Etat dans le respect des engagements pris envers les régions dans les contrats de plan. Les crédits de paiement sont reconduits en francs courants en 1988.**

## CHAPITRE III

### URBANISME ET PAYSAGE

Le bilan de trois années de transfert de compétences en matière de documents d'urbanisme révèle une maîtrise de plus en plus importante, de la part des élus, de leurs responsabilités en cette matière. Dans une première étape, elle a été attestée notamment par un puissant mouvement de planification à l'échelle communale, mais aujourd'hui cette maîtrise s'exprime aussi par une relance soutenue au niveau intercommunal.

En effet, les nouvelles dispositions relatives à la modification des schémas directeurs, introduites par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985, ont contribué à accélérer le mouvement de relance de la planification intercommunale amorcé avec l'entrée en vigueur de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

Ainsi, une trentaine de schémas directeurs sont soit en cours d'établissement, soit en cours de modification. Par ailleurs, pour un nombre équivalent de schémas directeurs approuvés, une procédure de modification est susceptible d'être entreprise à court terme et les périmètres de cinq nouveaux schémas directeurs devraient être délimités, pour lesquels les études pourraient être engagées en 1988.

En ce qui concerne la planification communale, la relance d'activité s'est manifestée dès octobre 1983 par un grand nombre de prescriptions de P.O.S. concernant, tout particulièrement, des communes rurales. Lors de l'entrée en vigueur de la décentralisation de l'urbanisme, une majorité de communes urbaines (communes de 2.000 habitants et plus) étaient déjà engagées dans une démarche de planification, l'effort s'étant d'ailleurs poursuivi dans le cadre décentralisé.

Ainsi, depuis le 1er octobre 1983 jusqu'au 1er juillet 1987, 5.000 communes environ ont prescrit un P.O.S. parmi lesquelles 3.500 ont une population inférieure à 1.000 habitants.

Ce mouvement de prescriptions enregistre actuellement un fléchissement, car les communes soumises à une certaine pression d'urbanisation sont déjà, pour l'essentiel, pourvues d'un P.O.S. opposable aux tiers ou en cours d'élaboration (soit 93 % des communes de plus de 1.000 habitants).

Au 1er juillet 1987, la planification concerne 17.106 communes : 10.925 communes disposent d'un P.O.S. opposable aux tiers et 6.181 communes ont un P.O.S. prescrit, dont 4.594 en ont arrêté les dispositions par délibération de leur conseil municipal.

**Etat d'avancement des P.O.S. en 1985, 1986, 1987**  
(situation aux 1er juillet)

Etat d'avancement de la procédure (1)	nombre de communes			Surface (milliers de Km <sup>2</sup> )			Population (millions d'habitants)		
	1985	1986	1987	1985	1986	1987	1985	1986	1987
Prescrits	6.797	6.971	6.181	177	179,4	157,8	9,4	8,7	7,1
Publiés	1.276	1.353	1.399	18,9	23,8	25,5	3,0	3,2	2,3
Approuvés	7.621	8.289	9.526	133,0	146,7	174,1	37,5	38,8	41,6
<b>ENSEMBLE</b>	<b>15.694</b>	<b>16.613</b>	<b>17.106</b>	<b>328,9</b>	<b>349,9</b>	<b>357,4</b>	<b>49,9</b>	<b>50,7</b>	<b>51,0</b>

(1) Les chiffres du tableau traduisent la situation des P.O.S. selon les différentes étapes de la procédure, sans cumuls.

Par ailleurs, au 1er juillet 1987, le nombre de schémas directeurs approuvés s'élève à 189. Ces documents concernent plus de 40 % de la population et 15 % des communes représentant 11 % du territoire national.

**Etat d'avancement des schémas directeurs  
en 1984, 1985, 1986 et 1987  
(situation au 1er juillet)**

Etat d'avancement de la procédure	Nombre de Schémas Directeurs				Nombre de Communes 01/07/87	Surface (milliers de km <sup>2</sup> ) 01/07/87	Population (millions d'habts) 01/07/87
	1984	1985	1986	1987			
Délimités	407	409	411	411	10.450	150,5	41,5
Dont Approuvés	190	190	190	188	5.530	71,1	22,8
dont en modification (totale ou partielle)	1	5	9	20	750	8,6	6,2

Au 1er juillet 1987, l'élaboration de neuf nouveaux schémas directeurs est engagée, conduite à l'initiative des communes dans le cadre des dispositions de la loi du 7 janvier 1983.

Par ailleurs, des négociations entre communes sont en cours, en vue de définir le périmètre de cinq schémas directeurs dont les études pourraient débiter fin 1987 ou en 1988.

Le rythme des modifications de schémas directeurs s'est notablement accéléré. Ainsi, pour vingt schémas directeurs antérieurement approuvés, une procédure de modification a été engagée ou se poursuit, en application soit des dispositions prévues à l'article L.122-1-1 du code de l'urbanisme (14 schémas directeurs), soit celles fixées par l'article L.122-5 précité (6 schémas directeurs).

Ce mouvement est appelé à s'amplifier puisque actuellement une trentaine de schémas directeurs approuvés sont susceptibles d'être remaniés à court terme.

L'effort de planification intercommunale devrait se poursuivre, voire s'accroître, portant, d'une part, sur l'établissement de nouveaux schémas directeurs, notamment pour apporter une réponse intercommunale à des projets d'implantation de grands équipements ou d'aménagement à des fins touristiques ou de loisirs et, d'autre part, sur la gestion et l'adaptation des schémas directeurs existants concernant principalement des aires urbaines et pour lesquels s'impose une

prise en compte de l'évolution du contexte socio-économique et de récents projets d'équipement.

**Deux dotations budgétaires** financent l'établissement et la mise en oeuvre des documents d'urbanisme.

Il s'agit tout d'abord d'une dotation inscrite au chapitre 55-21, article 10 du budget du ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, destinée à l'exercice des compétences et des responsabilités spécifiques de l'Etat.

Cette dotation budgétaire, fixée en 1984 à 35 M.F. (26,25 M.F. disponibles après réduction de 25 %), a été en 1985 de 31,46 M.F., en 1986 de 26,75 M.F. et en 1987 de 27,38 M.F. La dotation prévue pour l'exercice 1988 (soit 30 M.F.) est sensiblement équivalente à celle de 1985. Elle devrait permettre d'assurer, outre les dépenses liées à l'exercice des missions de l'Etat, celles qui se rapportent à l'élaboration des cartes communales.

Par ailleurs, le transfert de compétences aux collectivités locales a donné lieu à la mise en place d'une dotation spécifique au titre de l'établissement et de la mise en oeuvre des documents d'urbanisme. Elle constitue un concours particulier, créé au sein de la dotation générale de décentralisation, inscrit au chapitre 41-56 du ministère de l'intérieur. Cette dotation est actualisée chaque année selon un taux égal au taux de progression de la dotation globale de fonctionnement (53,14 M.F. en 1984, 55,89 M.F. en 1985, 58 M.F. en 1986 et 61,53 M.F. en 1987).

Les crédits de ce chapitre et le recours important à la mise à disposition gratuite des services extérieurs de l'Etat ont permis pour 1984, 1985 et 1986, de satisfaire la demande de 11.900 communes, dont 65 % pour établir un P.O.S. et 35 % pour le modifier ou le réviser. Parmi ces communes, 70 % ont fait appel à la mise à disposition gratuite des services extérieurs de l'Etat.

Le montant de ce concours particulier en 1988 devrait permettre d'engager l'élaboration des P.O.S. encore en attente, ainsi que d'effectuer la révision de certains P.O.S. et de certains schémas directeurs.

Une importante réforme est intervenue en 1986 dans le dispositif par lequel les services de l'Etat sont mis à disposition des communes pour instruire les dossiers de demandes d'autorisations délivrées au nom des communes.

En effet, la loi n° 86-972 du 19 août 1986 a modifié l'article L.421-2-6 du code de l'urbanisme, en autorisant une mise à disposition partielle pour l'instruction de certains dossiers et non de leur totalité.

Ce nouveau dispositif est de nature à faciliter la prise en charge, par les communes, de l'intégralité de leurs compétences, y compris l'instruction technique des dossiers.

Au plan budgétaire, les autorisations de programme consacrées à l'urbanisme et aux paysages en 1988 s'élèvent à 462,2 millions de francs contre 450,9 millions de francs en 1987, soit une augmentation de 2,5 %.

Les crédits de paiement sont en nette augmentation (+ 34,3 millions de francs) et passent de 397 millions de francs en 1987 à 451 millions de francs en 1988 (+ 8,6 %).

Dans les domaines qui, dans le cadre de la décentralisation continuent de relever de la compétence de l'Etat, il convient de noter :

- L'accélération des plans de sauvegarde et de mise en valeur des centres historiques urbains, soit une augmentation de 50 % des crédits d'études (A.P.) qui passent de 4 millions de francs en 1987 à 6 millions de francs en 1988. Sur les 72 secteurs sauvegardés actuellement créés, 24 bénéficient déjà d'un plan approuvé, 48 sont en cours d'étude.

Un effort de même ampleur est consacré aux études dans les sites, abords et paysages dont les crédits (A.P.) passent de 7,6 millions de francs à 10 millions de francs en 1988, soit une progression de 31,5 %. Au total, 16 millions de francs sont ainsi affectés à la sauvegarde du patrimoine (+ 37 %). Cette action est relayée par le maintien en niveau des subventions pour sujétions particulières attribuées aux particuliers et aux commerces situés dans ces zones.

- La revalorisation des moyens attribués aux directions départementales de l'équipement dans le cadre de leurs missions d'élaboration des documents d'urbanisme. Une dotation de 30 millions de francs (soit + 10 %) est attribuée, à ce titre, dans le budget pour 1988.

- La poursuite de la réorientation des interventions du Comité interministériel des villes (C.I.V.) dans le cadre de la mission de réflexion confiée au Sénateur DILIGENT, Président de la commission nationale pour le développement social des quartiers. Les actions d'ores et déjà inscrites dans le projet de

budget pour 1988 privilégient le renforcement de la solidarité de l'Etat dans les opérations de sauvegarde des quartiers dégradés. Ainsi, les dotations du Fonds social urbain (F.S.U.) sont reconduites en niveau, en A.P., et sensiblement renforcées en C.P. (+ 11,4 %).

- Le maintien, à hauteur de 48,6 millions de francs, des subventions aux agences d'urbanisme et de 9 millions de francs des crédits d'expérimentation affectés dans le cadre du plan urbain.

A l'occasion de l'examen en seconde délibération, du projet de budget de l'Urbanisme, du Logement et des Services communs pour 1988, l'Assemblée nationale a adopté, sur proposition du Gouvernement, un amendement qui majore de 3 millions de francs les crédits destinés à renforcer la contribution des Agences d'urbanisme à la politique de relance de l'offre foncière (chap. 65-23.)

Cette mesure porte respectivement à 51,6 millions de francs en C.P. et A.P. les crédits consacrés pour 1988 aux Agences d'urbanisme, soit une augmentation de 6,1 % par rapport aux dotations initiales, elles-mêmes simplement reconduites pour 1988.

- La revalorisation de la dotation globale d'équipement des agglomérations nouvelles, dont les crédits passent de 243 millions de francs en 1987 à 251,2 millions de francs en 1988 en autorisations de programme (soit + 3,3 %) et de 208 millions de francs à 243,6 millions de francs en crédits de paiement (soit + 17,1 %).



## CHAPITRE IV

### L'ARCHITECTURE

Les crédits de paiement destinés à l'architecture s'élèvent globalement à 130,5 millions de francs en 1988 contre 127,9 millions de francs en 1987, soit une augmentation de + 2,5 %. Cette évolution est essentiellement due à la poursuite de l'effort consacré à l'aménagement et à la promotion de l'architecture.

Ainsi, les moyens en personnels et en matériel font l'objet d'une dotation supplémentaire de 2,6 millions de francs destinée essentiellement à assurer la mise en place de formations nouvelles au titre des certificats d'études approfondies en architecture et la formation des maîtres d'oeuvre en bâtiment non agréés.

En revanche, les autorisations de programme consacrées à l'architecture baissent de 10,4 %, passant de 34,5 millions de francs en 1987 à 30,9 millions de francs en 1988. Les crédits consacrés aux plans de sauvegarde et aux études de mise en valeur des autres villes progressent de 50 % en A.P. (de 4 à 6 millions de francs) en francs courants, tandis que les dotations affectées aux études visant à favoriser la qualité des constructions publiques de l'Etat sont reconduites. Par ailleurs, les dépenses en faveur de la création et de l'innovation en architecture (chapitre 66-30-50) diminuent tant en A.P. qu'en C.P. (respectivement de 20 % et 30 %°).

#### A. L'ENSEIGNEMENT DE L'ARCHITECTURE

La réforme de l'enseignement de l'architecture instaurée par le décret du 9 avril 1984 et mise en place à la rentrée 1984-1985, avait pour but d'améliorer la formation des futurs architectes afin de mieux préparer leur insertion

professionnelle et leur permettre de faire face à une demande en pleine évolution.

Au bout de trois années d'application, le bilan de la réforme apparaît très nettement positif :

- le remplacement des anciennes unités de valeur trop morcelées par un système de certificats constituant des regroupements d'enseignement sur une base thématique a eu des effets bénéfiques : décloisonnement, pluridisciplinarité, plus grande transparence sur le contenu des enseignements dispensés et sur les modes d'évaluation qui produisent une nouvelle dynamique et enrichissent l'enseignement du projet ;

- le renforcement du cadre commun des études a permis d'y introduire des enseignements nouveaux (informatique, urbanisme) ou d'étoffer la place de certaines disciplines, en particulier les disciplines techniques (résistance des matériaux, structures ...) afin de mieux préparer à l'exercice du métier d'architecte ;

- la communication entre les écoles a été améliorée : les réunions, chaque année, d'enseignants sur des thèmes particuliers (réhabilitation, histoire de l'architecture, mathématiques, urbanisme, lieux de travail, acoustique -cette dernière devant se dérouler à l'automne 1987) permettent une confrontation des méthodes pédagogiques et un approfondissement des contenus de l'enseignement ;

- la création des certificats d'études approfondies en architecture (C.E.A.A.), formations de haut niveau postérieures au diplôme d'architecte, répondait à la préoccupation de favoriser l'ouverture des écoles d'architecture sur l'extérieur afin de faciliter l'insertion professionnelle des futurs diplômés.

Les C.E.A.A. se sont développés régulièrement chaque année. Au nombre de vingt en 1985-1986, ayant accueilli quatre cents étudiants venus d'horizons divers, vingt-sept ont été habilités en 1986-1987, accueillant près de cinq cents étudiants et environ une trentaine le seront en 1987-1988.

Les crédits de fonctionnement des écoles d'architecture sont en reconduction ; les crédits de vacances, accrus de 2,2 M.F., permettront de poursuivre l'effort porté sur les formations de haut niveau (les certificats d'études approfondies en architecture) mises en place pour favoriser le développement de filières de spécialisation propres à faciliter une meilleure insertion professionnelle des jeunes diplômés.

Par ailleurs, ces crédits seront affectés à la mise en place de la promotion sociale et permanente dans les écoles d'architecture par le biais des formations diplômantes s'adressant aux maîtres d'oeuvre en bâtiment et aux collaborateurs d'architectes.

S'agissant du statut des enseignants, les négociations se poursuivent avec les divers partenaires intéressés afin d'améliorer la situation réglementaire des enseignants en architecture dont la nécessité se fait de plus en plus sentir.

En matière de programme immobilier, les priorités sont données aux opérations suivantes :

- L'achèvement des travaux d'aménagement et la fourniture du mobilier permettront l'ouverture définitive de l'Ecole d'architecture de Lyon, au plus tard à la rentrée universitaire 1988-1989, alors que la rentrée de Strasbourg s'effectuera en octobre 1987.

Pour l'Ecole de Rennes, les travaux de démolition de la partie non réhabilitée du bâtiment se dérouleront au cours du dernier trimestre 1987, l'opération de réhabilitation et d'extension débutant en janvier 1988. La rentrée universitaire 1988-1989 se fera dans les nouveaux locaux.

En ce qui concerne l'Ecole d'architecture de Paris-Villemin, le lauréat du concours portant sur la réhabilitation et l'extension de l'ancien hôpital militaire Villemin a été désigné en mai 1987. Les études préliminaires couvriront l'année 1988.

Parallèlement à ce programme de construction, l'action en faveur de l'entretien des écoles sera poursuivie.

La situation des effectifs étudiants dans les écoles d'architecture marque la poursuite du mouvement de baisse observée au cours des années précédentes.

- L'effectif étudiant global dans les écoles d'architecture s'élevait, pour l'année universitaire 1986-1987, à 13.078 étudiants contre 13.714 étudiants l'année précédente. La baisse des effectifs observée en 1985-1986 s'estompe, passant de -9,1 % à -4,6 % (cf. tableau n° 1 : comparaison des effectifs 1985-1986 et 1986-1987). Cette légère baisse affecte de manière comparable les écoles de Province (-4,4 %) et celles de la Région parisienne (-4,9 %) et ce, en dépit de la fermeture de l'Ecole d'architecture de Paris-Nanterre.

- La ventilation du nombre d'étudiants entre la Région parisienne et la Province demeure favorable à cette dernière avec

54,4 % des effectifs totaux des écoles en 1986-1987 contre 54,3 % en 1985-1986.

- L'effectif des étudiants nouveaux inscrits en première année s'établit, pour l'année scolaire 1986-1987, à 1.810 étudiants contre 1.919 un an auparavant, traduisant ainsi un ralentissement sensible de la baisse des flux d'entrants en première année du cursus des études (- 5,6 % en 1986-1987 contre - 8,5 % en 1985-1986).

Par ailleurs, l'effectif total des étudiants inscrits en première année (réinscriptions comprises) demeure stable (2.508 étudiants en 1986-1987 contre 2.522 en 1985-1986).

Le renforcement des perspectives de débouchés est au centre des objectifs de la politique de l'enseignement de l'architecture mises en oeuvre par la réforme de 1984.

La réorganisation des études s'attache à accroître la compétence professionnelle et la capacité des jeunes architectes à s'insérer dans l'économie nationale. Au nombre des mesures tendant à délivrer un enseignement plus rigoureux et plus efficace, il convient de noter :

- le renforcement de la formation traditionnelle par un enseignement de nature technique (informatique, économie du bâtiment, réhabilitation) et juridique (droit de l'urbanisme, réglementation) ;

- l'achèvement de l'équipement des écoles en matériel informatique performant ;

- institution d'un stage d'évaluation obligatoire au cours des trois dernières années de cursus ;

- le développement d'activités de "pratique opérationnelle", en situation réelle permettant de conduire un projet jusqu'à sa réalisation ;

- le lancement d'un concours d'architecture industrielle en liaison avec la fondation "B.M.W." qui a rencontré un vif succès auprès des étudiants ;

- la création des certificats d'études approfondies en architecture (C.E.A.A.) ;

- la poursuite du programme de stages de formation et d'insertion professionnelle pour jeunes architectes en liaison avec la direction de l'architecture et de l'urbanisme et la délégation à la formation professionnelle.

## B. LA PROMOTION DE L'ARCHITECTURE

Pour l'essentiel, les interventions de l'Etat en matière de promotion de l'architecture sont consacrées à aider -financièrement et techniquement- un certain nombre d'associations à réaliser leurs projets mais le Ministère, complémentaiement, développe également une politique d'information du public (publications, coproduction du magazine de télévision "URBA").

L'Institut français d'architecture (I.F.A.) poursuit en 1987 une politique active de promotion sous forme de publications et d'expositions. Cette association joue déjà un rôle important dans la sauvegarde des archives d'architecture et leur exploitation, en collaboration avec les Archives de France. Trois expositions ont été particulièrement remarquées en 1987 : elles concernaient trois architectes (Jean NOUVEL, LE CORBUSIER et MAKI). Par ailleurs, l'I.F.A. organise régulièrement des séminaires et des conférences pour des publics variés et offre une bibliothèque en consultation libre.

Les Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.), créés maintenant dans la plupart des départements, ont considérablement accru leur audience depuis la loi du 3 janvier 1977 qui en avait défini les missions. Ils constituent des organes décentralisés originaux dont l'essentiel des ressources provient maintenant de la taxe départementale créée par l'article 104 de la loi de finances pour 1979.

En 1987, une campagne pour l'architecture et les architectes a été lancée pour trois ans par le Ministre. L'objectif de cette campagne est, compte tenu des difficultés d'emploi que connaît actuellement la profession d'architecte, de réinsérer la préoccupation de qualité architecturale et l'intervention de l'architecte dans la vie quotidienne des Français. En 1987, cette campagne de communication a donné lieu à des actions d'édition (affiches, ouvrages sur le recours à l'architecte, lettre mensuelle), à de nombreuses actions de relations publiques et à l'organisation de journées régionales de l'architecture dans quatre régions : Provence-Alpes-Côte d'Azur, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, Bretagne.

Parallèlement, les actions en direction des enfants et des jeunes (ateliers, publications, concours, etc...) ont été développées en 1987 et seront poursuivies en 1988.

La troisième édition du Festival international du film d'architecture de Bordeaux s'est tenue en mars 1987.

En 1988, l'effort sera porté sur la diffusion dans les régions des meilleurs films issus de ce festival. La mise en place à Bordeaux d'une médiathèque nationale sur le cadre de vie sera poursuivie.

Les actions entreprises en 1987 seront poursuivies dans le cadre des moyens alloués.

Il convient de noter particulièrement :

- la poursuite de la Campagne pour l'architecture et les architectes. Celle-ci, menée conjointement par le Ministère et l'ensemble des organisations professionnelles et culturelles, contribuera pendant trois ans à la sensibilisation du grand public et des maîtres d'ouvrage à l'architecture dans une création architecturale de qualité ;

- la mise en place par l'Institut français d'architecture d'un centre de traitement et de mise en valeur des archives d'architecture du XXème siècle afin d'assurer la conservation et la valorisation de fonds importants pour l'histoire de l'architecture et pour la sensibilisation du public. Le centre, mis en place par l'I.F.A. avec l'aide du Ministère, sera inauguré en 1988.

Enfin, une étude a été confiée à M. Joseph BELMONT sur la possibilité de créer une Fondation européenne pour la ville et l'architecture, associant fonds privés et publics.

### C. LES OPERATIONS D'ARCHITECTURE

Les crédits consacrés aux opérations d'architecture marquent une forte progression dans le projet de budget pour 1988. Les crédits de paiement (chapitre 55-21/24 et 80) passant de 2 millions de francs en 1987 à 4,5 millions de francs en 1988, tandis que les autorisations de programme s'accroissent de 37 % (7,4 millions de francs en 1988 contre 5,4 millions de francs en 1987).

## **La Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques**

La Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques, créée par décret du 20 octobre 1977, a pour vocation de favoriser l'amélioration de la qualité des bâtiments édifiés par les maîtres d'ouvrage publics.

Caractérisée par des moyens légers en personnel (12 permanents) et une grande souplesse d'intervention, la Mission assure des tâches de coordination, d'assistance technique, de formation, d'information et d'étude avec les ministères "constructeurs" et les principaux maîtres d'ouvrage des collectivités territoriales, ainsi qu'avec les milieux professionnels de la maîtrise d'oeuvre.

Le budget de la Mission s'établit respectivement à 1,4 millions de francs pour 1984 en crédits d'études (chapitre 55-21-article 80) et à 0,39 millions de francs en bourses d'études (chapitre 44-10-article 20).

Pour 1988, ces dotations sont simplement reconduites en francs courants.

L'activité de la mission pour 1988 sera prioritairement orientée vers la diffusion et la promotion de la mise en oeuvre du programme d'action pour la création architecturale et la qualité des constructions publiques.

Le nouveau programme "Architectures publiques", lancé au mois d'avril 1987 par le Premier ministre, doit se concrétiser tout au long de l'année 1988 par des "actions de démonstration" avec les services constructeurs des différents ministères concernés. Les premiers résultats seront présentés au public lors de la seconde exposition, au mois de février 1988 à Paris.

L'année 1988 sera, également, marquée par un effort, encore accru, en matière de communication, notamment au plan européen, par des échanges entre maîtres d'ouvrage publics et milieux professionnels de la maîtrise d'oeuvre.

Ainsi, la volonté du Gouvernement de disposer d'une structure interministérielle permettant un rapprochement des pratiques des maîtres d'ouvrage publics tant de l'Etat que des collectivités territoriales doit être encore affirmée.

Le champ très hétérogène des pratiques et des typologies d'équipements mérite une approche centralisée, fédérative, pour

faire bénéficier l'ensemble de ces partenaires des résultats des expérimentations menées.

Le rôle de diffusion et de promotion des initiatives en ce domaine que joue la Mission est essentiel pour contribuer à une architecture de qualité, reconnue au plan européen, pour les bâtiments publics en France.

### **Les plans de sauvegarde et de mise en valeur**

La politique des secteurs sauvegardés, qui a pour objectif d'assurer la préservation et la mise en valeur des centres historiques, connaît, depuis 1983, un renouveau important, qui s'est traduit par deux actions complémentaires.

D'une part, les études des plans de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés antérieurement créés, mais qui avaient été interrompues pendant plusieurs années, ont été relancées à la demande des maires concernés. Cette réactivation des études a permis à la direction de l'architecture et de l'urbanisme de faire accélérer l'instruction des plans de sauvegarde, et, par voie de conséquence, les procédures de publication et d'approbation de ces documents d'urbanisme réglementaires.

Dans la catégorie des études reprises dans la perspective d'une prochaine publication du plan de sauvegarde, on peut signaler : Aix-en-Provence, Albi, Arles, Blois, Chambéry, Montferrand, Nancy, Richelieu, Riom, Senlis, Tréguier, Troyes, Versailles, Vitré, Viviers.

Les plans de sauvegarde suivants ont été rendus publics :

en 1984 : Bordeaux, Chinon, Paris 7ème,

en 1985 : Dijon, Guérande, Cahors, Saint-Germain-en-Laye,

en 1986 : Pezenas, Chalon-sur-Saône,

en 1987 : Besançon, Laon.

Ceux de Versailles, Vitré, Arles, Senlis, Chambéry et Dole, déjà examinés par la Commission nationale des secteurs sauvegardés, font l'objet des mises au point nécessaires et devraient prochainement pouvoir être publiés.

En 1988, les crédits d'études seront affectés prioritairement à la conduite des études nécessaires à l'élaboration des plans de sauvegarde et de mise en valeur des



onze nouveaux secteurs sauvegardés créés depuis 1985. Ils seront également consacrés au financement des études relatives à des plans de sauvegarde et de mise en valeur dont l'instruction est relancée en vue soit de leur publication, soit de leur approbation, ou relatives à des plans de sauvegarde et de mise en valeur approuvés parmi les premiers dont la révision a été demandée par la municipalité (Montpellier, Loches, Le Puy, Chartres).

La situation statistique des plans de sauvegarde et de mise en valeur s'établit comme suit au 30 juillet 1987 :

	Juillet 83	Juillet 84	Juillet 85	Juillet 86	Juillet 87
Plans prescrits	61	61	65	68	72
Plans publiés	26	28	35	35	38
Plans approu- vés	14	16	21	23	25
Etudes nouvel- les	2	8	14	0	0

Parallèlement, la situation des crédits d'études (chapitre 55-21, article 24) et de travaux (chapitre 65-23, article 40) s'établit comme suit :

### Autorisations de programme

	1983	1984	1985	1986	1987	1988*
Chapitre 55-21 Art. 24 Etudes Architecturales	4 130 090	3 703 000	3 337 000	2 835 000	4 000 000	6 000 000
Chapitre 65-23 Art. 40 partiel Travaux Spécifiques en secteurs sauvegardés	8 000 000	7 200 000	6 480 000	5 508 000	5 500 000	5 500 000

\*Chapitre 55-21, article 24 - Autorisations de programme - 1988.

Les autorisations de programme sont en augmentation de 50 %. Cette augmentation correspond bien à la conjoncture des effets de la relance par l'Etat de la procédure ces dernières années et du succès très important qu'elle rencontre auprès des communes concernées.

### Les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement

Créés il y a dix ans par la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977, les C.A.U.E. ont reçu pour mission

- de développer l'information, la sensibilisation, la participation du public dans les domaines de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement,
- de contribuer à la formation et au perfectionnement des intervenants dans le domaine de la construction,
- de fournir des conseils aux candidats à la construction,
- de se mettre à la disposition des collectivités locales et des administrations publiques.

Les domaines d'activité privilégiés des C.A.U.E. ont été essentiellement le conseil aux particuliers, aux élus et la sensibilisation des jeunes. Ils ont également diversifié leurs

domaines d'intervention, notamment en direction des artisans et du monde rural. Ils ont permis aux élus de prendre conscience de leur rôle : ces derniers ont pris en main cet outil concernant directement la vie locale.

95 C.A.U.E. ont été juridiquement créés et 86 sont aujourd'hui opérationnels, c'est-à-dire qu'ils disposent d'un directeur ou d'un animateur, d'une équipe généralement constituée par des architectes, mais aussi par des urbanistes, paysagistes..., d'un siège social, de permanences décentralisées, en mairie ou en subdivision territoriale, d'un budget assurant leur financement.

Ce budget est alimenté par le produit de la taxe départementale pour les C.A.U.E. (instituée par l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 1981), par des crédits d'Etat, par des crédits des assemblées départementales et par diverses contributions.

La taxe a été adoptée dans 74 départements et, pour la majorité des cas, au taux maximum de 0,3 %. La loi de finances rectificative pour 1986 a étendu aux zones d'aménagement concerté (Z.A.C.) l'assiette de la taxe.

Les subventions versées par l'Etat aux C.A.U.E. ont évolué comme suit : 15 M.F. en 1981, 17 M.F. en 1982, 13 M.F. en 1983, 12 M.F. en 1984, 9,8 M.F. en 1985, 7,2 M.F. en 1986 et 2,6 M.F. en 1987.

L'Etat fournit également d'autres moyens en mettant à la disposition des C.A.U.E. des architectes consultants dans le cadre de la mission de conseil aux particuliers, exercée par les C.A.U.E. en collaboration avec les directions départementales de l'équipement.

Le montant de cette ligne budgétaire est passé de 23 M.F. environ en 1985 à 20 M.F. environ en 1986 et 1987.

La participation des collectivités locales est difficile à prévoir de manière précise. Le rôle des élus au sein du conseil d'administration des C.A.U.E. a été déterminant dans l'évolution des missions et des équipes. Ces missions privilégient les actions de conseil et d'expertise pour le compte des collectivités locales dont les besoins en ces matières vont s'accroître avec les compétences qui leur ont été transférées. La participation globale des départements n'a cessé de progresser de manière constante, démontrant ainsi l'intérêt des élus pour ces organismes.

## CHAPITRE V

### LES MOYENS GENERAUX DE SERVICES ET DE L'INSTITUT GEOGRAPHIQUE NATIONAL

#### A. LES MOYENS GENERAUX DES SERVICES

En 1987, la gestion des moyens de services sera facilitée du fait du changement de nomenclature qui a permis de transférer sur le chapitre des rémunérations des personnels la part de surdotation structurelle existant sur les lignes "Indemnités résidentielles" et "Prestations sociales" qui supportaient traditionnellement une partie du gage des lois de finances rectificatives.

Les crédits de personnels et fonctionnement du budget de l'Urbanisme, du logement et des services communs croissent de 1,8 % en crédits de paiement en 1988 tandis que les dotations en autorisations de programme sont reconduites en niveau (+ 0,9 %).

Les principales actions en direction des moyens de personnels et de fonctionnement se caractérisent par :

- la **poursuite de l'amélioration de la qualité de service** avec la mise en place, y compris en administration centrale, de plans de progrès basés sur des démarches participatives et sur une modernisation notamment informatique. Les crédits d'amélioration de la productivité des services, 107 millions de francs, augmenteront de 31 %. Conformément aux orientations gouvernementales, les effectifs sont réduits de 1,4 % ;

- la **poursuite du plan de titularisation** : une première tranche de 6.182 emplois de titularisation de catégories C et D est prévue pour 1988 au profit des agents non titulaires des départements dont 14.885 ont été rattachés à la fonction publique de l'Etat à compter du 1er janvier 1987.

S'y ajoutent 81 emplois de titularisation pour les agents des bases aériennes.

Ces mesures portent ainsi à près de 9.000 les titularisations d'agents de catégories C et D réalisées par le ministère depuis 1983 ;

- la **poursuite de l'effort de transformation d'emplois** : la requalification des emplois dans le domaine des voies navigables et de l'exploitation des routes se traduit par :

- l'achèvement du plan (1985-1988) de transformation des emplois d'auxiliaires des phares et balises et de la navigation intérieure en emplois d'agents des T.P.E. portant sur la création de 182 emplois d'agents des T.P.E. Au total, 541 emplois d'auxiliaires de la navigation intérieure et des phares et balises auront été ainsi requalifiés depuis 1985 ;

- la transformation de 1.500 emplois d'agents des travaux publics de l'Etat en 1.500 emplois d'ouvriers professionnels des travaux publics de l'Etat. C'est au total 8.000 emplois d'agents de travaux qui auront été ainsi requalifiés depuis 1983.

Par ailleurs, 65 emplois de catégories C et D (commis) ont été transformés en 60 emplois de catégorie B (secrétaire administratif).

Parallèlement, des réflexions sont menées pour traduire cette politique de requalification au niveau statutaire ;

- la **priorité accordée à la formation professionnelle**. Les crédits consacrés à la formation professionnelle augmenteront de 4,7 millions de francs par rapport à 1987. Les orientations pour 1988 s'inscrivent dans le cadre du schéma directeur de la formation continue instituée en 1986.

Ce schéma directeur appelé à se dérouler sur les cinq prochaines années présente les grands axes suivants :

- mobiliser l'ensemble des agents sur un programme de formation intégrant les valeurs de technicité et de compétence ;

- développer la maîtrise d'ouvrage locale, base de la stratégie de formation, car la plus proche du champ de production et la plus apte à intégrer les objectifs du service ;

- mettre en place des formations longues dans les écoles nationales (E.N.P.C., E.N.T.P.E. et E.N.T.E.) où les cadres seront appelés à se recycler ou à se reconvertir selon le rythme et les besoins de leur vie professionnelle ;

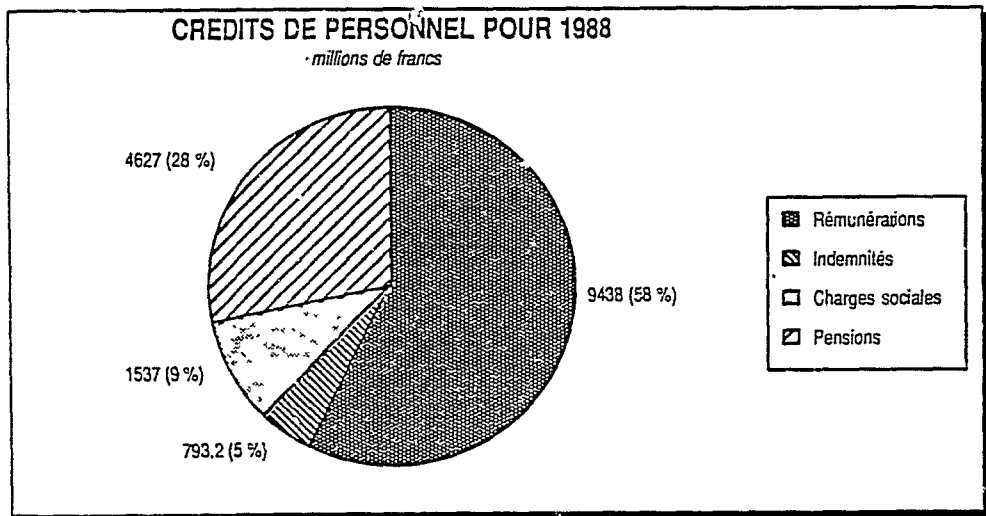
- organiser des actions massives de formation par filières de production, chacune bénéficiant d'une action cohérente mobilisant l'ensemble du réseau technique du domaine ;

- renforcer le système de formation : écoles, centres interrégionaux de formation professionnelle, centres techniques de l'équipement et sous-direction de la formation ;

- démultiplier les actions de formation et mettre en place des mesures d'accompagnement afin d'animer le dispositif de formation et de lui assurer une qualification pédagogique.

- Enfin, en accompagnement à ces mesures touchant les personnels, les crédits consacrés à l'action sociale sont augmentés de 2,1 millions de francs. La priorité est donnée au développement de la médecine de prévention, de l'hygiène et de la sécurité qui concerne tous les agents du ministère. Seront poursuivis les programmes d'amélioration des cantines des subdivisions et renforcées les possibilités d'aides et de secours en faveur des agents du ministère en difficulté.

Le graphique qui suit illustre la répartition des dépenses de personnel pour 1988.



Les crédits consacrés aux moyens de fonctionnement sont prioritairement affectés à la modernisation des équipements informatiques et bureautiques.

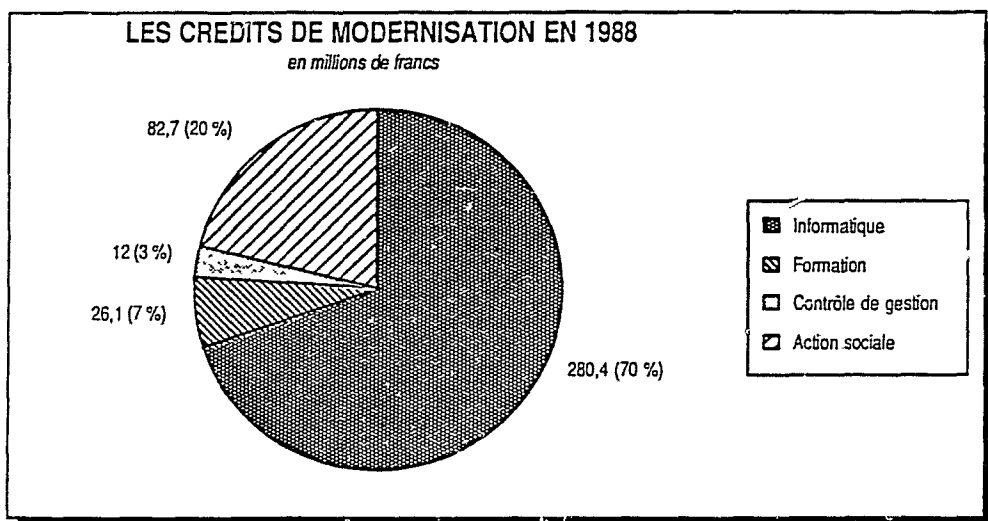
Le schéma directeur informatique et bureautique approuvé en octobre 1987 privilégie fortement l'équipement du poste de

travail en micro-ordinateurs configurés de façon à permettre aussi bien le travail individuel que l'exercice des fonctions collectives.

Ainsi, les crédits d'équipement informatique et bureautique passeront de 250 millions de francs en 1987 à 269 millions de francs en 1988.

Cette progression permettra notamment de poursuivre l'équipement des services extérieurs en micro-ordinateurs et matériels bureautiques.

Le graphique qui suit illustre cette priorité accordée à la modernisation des équipements des services.



La décentralisation des services extérieurs amorce une nouvelle étape avec l'élaboration du nouveau décret du 13 février 1987 relatif aux modalités du transfert et de la mise à disposition aux départements des Directions départementales de l'équipement (D.D.E.) qui abroge le précédent décret du 31 juillet 1985 jugé trop rigide.

La "partition" des D.D.E. avait fait l'objet de 23 conventions à la date d'entrée en vigueur du nouveau décret (Haute-Garonne, Tarn, Gers, Vaucluse, Haute-Vienne, Dordogne, Alpes de Haute-Provence, Nièvre, Landes, Nord, Hérault, Bouches-du-Rhône, Creuse, Puy-de-Dôme, Côtes-du-Nord, Tarn-et-Garonne, Vosges, Guyane, Lot, Territoire de Belfort, Ariège, Hautes-Pyrénées,

Pyrénées-Orientales) et 4 concernent des services spécialisés maritimes (Gard, Hérault, Bouches-du-Rhône, Nord).

Depuis l'intervention du décret du 13 février 1987, 19 conventions ont été signées entre le Président du Conseil général et le Commissaire de la République, intéressant les D.D.E. suivantes : Allier, Hautes-Alpes, Ardèche, Calvados, Cantal, Cher, Corrèze, Eure-et-Loir, Ile-et-Vilaine, Isère, Marne, Haute-Marne, Mayenne, Pas-de-Calais, Meurthe-et-Moselle, Bas-Rhin, Yvelines, Vienne, Yonne) et une concerne le service maritime spécialisé de Boulogne-Calais.

En application de ces décrets :

- ont été transférés aux départements les emplois correspondant aux parties de services nécessaires à l'exercice des responsabilités du Président du Conseil général en matière de voirie, de transports scolaires et interurbains de voyageurs, de ports maritimes de pêche et de commerce, de la programmation des collèges et, éventuellement, suivant les départements, dans divers domaines tels que ceux liés à la politique foncière, l'assainissement, la gestion des bâtiments départementaux.

Toutes les tâches correspondantes sont désormais assurées directement par les services départementaux.

Est mis à la disposition du Président du Conseil général un ensemble constitué par le parc, les subdivisions territoriales et les parties de service support nécessaire à l'exploitation et la gestion du domaine routier.

Cet ensemble qui fait partie intégrante des services extérieurs de l'Etat, participe sous l'autorité du directeur départemental de l'équipement à la préparation des programmes d'entretien et éventuellement d'investissement sur les chemins départementaux, et exécute directement les tâches d'entretien, d'exploitation et de gestion sur ces chemins. Dans ces domaines, l'évolution des tâches s'est traduite par une plus grande transparence dans la gestion financière, et une bonne information sur le suivi de l'exécution des travaux réalisés par l'ensemble mis à sa disposition.

Dans les autres départements, dans l'attente de la signature de la convention, les services extérieurs de l'Etat (D.D.E. et services spécialisés maritimes) restent à disposition au titre de l'article 27 de la loi du 2 mars 1982, dans les mêmes conditions et pour les mêmes tâches que les années précédentes.



Le mouvement de réflexion sur les structures et les modes de fonctionnement dans les D.D.E. amorcé en 1986 s'est poursuivi ces derniers mois. Ainsi on compte, à ce jour, 42 D.D.E. réorganisées, la moitié de celles-ci ayant engagé une modification sensible de leur organigramme et de leur mode de fonctionnement.

Ces réflexions accompagnent généralement la réalisation des transferts d'une partie des services aux départements.

Aussi, la modification des structures porte principalement sur l'adaptation de celles-ci à leur nouvel environnement. Elle se traduit par une modification sensible des organigrammes existants et leur remplacement par des structures mieux adaptées aux exigences locales. Ainsi, on remarque comme principales évolutions :

- la poursuite de l'individualisation des services touchés par les transferts ;
- le maintien de la présence territoriale ;
- la création ou le renforcement de services complets des collectivités locales ;
- le renforcement de l'action dans le domaine de l'entretien routier.

## B. L'INSTITUT GEOGRAPHIQUE NATIONAL

Les crédits affectés à l'I.G.N. au titre du budget pour 1988 s'élèveront à 407,2 millions de francs (D.O. + C.P.). La subvention de fonctionnement est fixée à 361,2 millions de francs contre 357,9 millions de francs en 1987, soit une augmentation légèrement inférieure à + 1 %. En revanche, la subvention d'équipement est en forte augmentation (+ 53,3 %) en passant de 30 millions de francs en 1987 à 46 millions de francs en 1988.

Les autorisations de programme croissent de 1,8 % en passant de 42,3 millions de francs en 1987 à 43 millions de francs en 1988.

Au titre de la gestion des effectifs, sont envisagées :

- la suppression de 12 emplois sur le budget de l'I.G.N. résultant des mouvements de transfert croisé d'emplois entre

l'I.G.N. et le budget de l'Urbanisme, du logement et des services communs ;

- la création nette de 12 emplois sur le budget de l'Urbanisme, du logement et des services communs financée par la suppression de 13 ouvriers des parcs et ateliers ;

- la suppression de 36 emplois dans le cadre du redéploiement des effectifs.

Le tableau qui suit fait apparaître la répartition et l'évolution des effectifs de l'I.G.N. pour les années 1986, 1987 et 1988 (prévisions).

Catégories d'agents	1986	1987	Prévisions 1988
<b>1. Fonctionnaires</b>			
- Personnel de direction	7	7	7
- Personnel titulaire des corps techniques	748	748	743
- Personnel titulaire administratif	177	177	174
TOTAL	932	932	924
<b>2. Non fonctionnaires</b>			
<b>2.1. Permanents</b>			
- Personnel contractuel	44	42	40
- Personnel ouvrier permanent	1 185	1 180	1 166
- Personnel aéronautique			
. navigant	35	30	22
. autre	79	76	71
TOTAL	1 343	1 328	1 299
<b>2.2. Non permanents</b>			
- Stagiaires	39	39	33
- Personnel autochtone des centres et agences hors métropole	34	27	22
- Ouvriers non permanents (en agents/an)	64,5	64,5	64,5
TOTAL	137,5	130,5	119,5
<b><u>TOTAL GENERAL</u></b>	2 412,5	2 390,5	2 342,5

Les activités de l'I.G.N. se répartissent en :

- activités dites de "vocations" (travaux de géodésie, prises de vues aériennes, restitution photogrammétrique, numérisation du relief, cartographie). L'Etat et l'I.G.N. ont passé en janvier 1986 un contrat de plan qui prévoit le maintien d'un volume stable des productions de vocation, le programme correspondant étant adopté annuellement par le conseil

d'administration après avis du Conseil national de l'information géographique (C.N.I.G.).

Pour 1987 et 1988, les activités de l'I.G.N. se développent principalement en direction de l'informatisation de l'information géographique (création de base de données documentaires et techniques) et de l'intégration des données spatiales dans les processus de production (exploitation avec le C.N.E.S. des données rectifiées du satellite SPOT);

- **activités "hors vocation"**: à ce titre, l'I.G.N. effectue pour le compte de clients en France et à l'étranger des prestations diverses relevant de son champ de compétences (cartographie, prises de vues aériennes, créations de bases de données topographiques, etc...).

Dans le cadre de sa politique d'extension des activités, l'I.G.N. a créé en 1986 une filiale, I.G.N. FRANCE-INTERNATIONAL, destinée à promouvoir ses activités à l'étranger avec l'aide de partenaires privés (cabinets de géomètres et banques). Dans un contexte international devenu très difficile et sur une durée d'à peine dix mois environ 20 M.F. de marchés ont été obtenus. Des perspectives de marchés nouveaux intéressants existent en Asie du Sud-Est et en Amérique du Sud.

## **DISPOSITION SPECIALE**

### **Article 68**

#### **Aide personnalisée au logement**

Le présent article résulte de la décision prise par le Gouvernement sur les recommandations de la Commission "LAXAN" d'étendre en quatre ans le bénéfice de l'allocation logement aux personnes exclues du champ d'application des aides personnelles dans le parc locatif social.

A cet effet, il est proposé de modifier les modalités de calcul du barème d'A.P.L. qui serait désormais calculé sur les mêmes bases que l'allocation logement, pour les personnes occupant des logements dont le conventionnement est intervenu postérieurement au 31 décembre 1987, consécutivement à des travaux d'amélioration financés par les subventions P.A.L.U.L.O.S. (parc social) ou de l'A.N.A.H. (parc privé). Ainsi, le "bouclage" en quatre ans de l'A.P.L., permettra d'unifier le régime des aides après conventionnement et réhabilitation allouées aux locataires des parcs privé et social.

Toutefois, le barème actuel de l'A.P.L., revalorisé à compter du 1er juillet 1987, continuera à s'appliquer aux occupants de logements construits ou acquis et améliorés à l'aide de prêts locatifs aidés (P.L.A.), de prêts aidés pour l'accession à la propriété (P.A.P.) ou de prêts conventionnés (P.C.) ainsi qu'aux locataires de logements conventionnés avant le 31 décembre 1987.

Cette réforme à double volet, réglementaire (actualisation du barème d'A.P.L. à compter du 1er juillet 1987) et législatif (institution de la nouvelle aide "bouclée" par le présent article), vise un triple objectif :

**- Maîtriser l'évolution des dépenses d'aides à la personne.**

L'accroissement annuel moyen des aides au logement s'établit à environ 3,34 millions de francs dont près de 3,2 millions au seul titre de l'aide personnalisée au logement. La commission "LAXAN" a mis en évidence les causes de cette dérive financière : en effet, l'A.P.L. n'exclut aucune catégorie de personnes ou de ménages contrairement à l'allocation logement. En outre, son barème est plus solvabilisateur. Dans le domaine de l'accession à la propriété, les modalités de calcul de l'A.P.L. avaient pour conséquence de fragiliser des ménages dont les ressources financières réelles étaient trop modestes et trop dépendantes de l'aide, eu égard à leur effort d'investissement.

**- Accentuer le caractère social de l'aide.**

La principale caractéristique du nouveau barème actualisé est marquée par la priorité accordée aux locataires ou accédants les plus modestes. Ainsi, dans le secteur locatif (700.000 bénéficiaires), l'A.P.L., selon les nouvelles modalités de calcul, serait revalorisée de 30 à 50 francs par mois pour les 300.000 ménages qui ont les revenus les plus faibles, jusqu'à 1 S.M.I.C. environ. En revanche, l'A.P.L. diminuerait environ de 50 à 150 francs pour les ménages disposant des revenus les plus élevés (90.000 ménages environ). Pour l'accession à la propriété (900.000 bénéficiaires), le niveau de l'A.P.L. serait maintenu jusqu'à 2 S.M.I.C. environ, tandis que les allocataires actuels conserveraient le bénéfice de l'ancien dispositif.

**- Eliminer les incohérences du système antérieur.**

Compte tenu de l'importance du niveau des revenus dans le calcul du barème de l'A.P.L. applicable aux accédants à la propriété, la tentation de minorer les déclarations de revenus était forte de la part des allocataires. Afin d'éviter cet effet pervers, les ressources des accédants à la propriété seraient désormais calculées sur une base forfaitaire égale à au moins deux fois la mensualité empruntée (soit un taux d'endettement maximum de 50 %). Par ailleurs, le forfait des charges pour ascenseur qui majorait de manière excessive le niveau réel des loyers, serait supprimé progressivement sur une durée de trois ans. Enfin, pour rapprocher les niveaux d'effort en accession à la

propriété et éviter les opérations de coûts excessifs, l'acquisition-amélioration- serait désormais soumise à un plafond d'endettement inférieur de 25 % à celui de la construction neuve.

**- Unifier à terme les aides à la personne dans le parc locatif social :**

Tel est l'objet du présent article qui s'inscrit dans le prolongement des propositions de la commission "LAXAN". L'objectif visé est de réaliser en quatre ans le "bouclage" du conventionnement, c'est-à-dire l'extension à tous les logements locatifs de l'aide au logement (allocation logement). En effet, en dehors des logements conventionnés qui ouvrent droit à l'A.P.L. pour tous les locataires, les personnes, sans enfant, entre 25 et 65 ans, n'avaient droit à aucune aide au logement lorsqu'ils occupaient des logements H.L.M. réhabilités. Le "bouclage" de l'allocation logement serait appliqué à l'occasion de la signature de conventions de patrimoine que les bailleurs pourront passer avec l'Etat. Cette mesure constitue une importante avancée sociale qui concernerait environ 150.000 personnes de niveau modeste. En contrepartie, à compter du 1er janvier 1988, les travaux d'amélioration subventionnés (PALULOS) ouvriront droit au bénéfice de la nouvelle allocation "bouclée" et non plus à l'A.P.L.

Ce nouveau système va dans le sens de l'unification progressive des aides à la personne dans le parc locatif social ainsi que le préconise le rapport de la commission "LAXAN". Désormais, le principe d'égalité de tous les locataires H.L.M. devant le seul critère de leurs revenus sera satisfait indépendamment de leurs catégories familiales ou de la réalisation de travaux dans leur logement.

Il reste que la modification du barème de l'A.P.L., dont la réforme était unanimement réclamée, mais dont les conséquences sont pour l'heure difficilement mesurables sur la situation financière des ménages et des organismes gestionnaires de logements (loyers d'équilibre), justifiera la plus grande attention.

Les organismes d'H.L.M. font, à cet égard, remarquer que l'alignement de la nouvelle aide bouclée sur le barème de l'allocation-logement n'est pas sans inconvénient au regard de la détermination des "loyers d'équilibre" nécessaires à la mise en oeuvre des opérations de réhabilitation.

Contrairement à l'A.P.L., qui prend en compte le loyer jusqu'à 1.800 francs, le calcul de la prestation d'allocation-logement est fixé par référence à un loyer plafonné à 1.200 francs.

Les organismes d'H.L.M. craignent ainsi que la mise en place de l'aide bouclée ne se traduise par un ralentissement des travaux d'amélioration provoqué par l'ajustement de leur impact financier aux nouveaux loyers plafonds afin d'éviter un surcoût difficilement supportable pour les ménages les plus modestes.

Il reste que ce risque, bien que réel, demeure, pour l'heure, difficilement mesurable. Une première solution pourrait consister à augmenter le taux de la subvention PALULOS, fixé par voie réglementaire. Cette mesure, outre son coût budgétaire non négligeable, paraît toutefois manquer singulièrement de souplesse, eu égard à la diversité des situations locales et quant à l'état des immeubles.

Ainsi, au cours de l'examen, en première lecture, des crédits du projet de budget de l'Urbanisme, du logement et des services communs pour 1988, l'Assemblée nationale a adopté, sur proposition du Gouvernement, un amendement à l'article 68 prévoyant la possibilité de fixer par voie réglementaire le plafond mensuel du loyer pris en compte pour le calcul de la nouvelle aide "bouclée" afin de tenir compte de certaines situations spécifiques.

La mesure adoptée va dans le sens de l'assouplissement des modalités de calcul de la nouvelle aide, qui s'ajoute à la caractéristique de son versement au tiers payant, conformément au régime juridique de l'A.P.L.

Le coût global de la réforme de l'A.P.L. (revalorisation du barème, institution de la nouvelle aide "bouclée") est évalué à 60 millions de francs pour 1988, correspondant à 20 millions de francs d'économies réalisées sur l'A.P.L. et 80 millions de francs résultant du surcoût de la nouvelle aide.

Votre commission des finances vous propose d'adopter l'article 68, ainsi modifié.

Dans sa séance du 28 octobre 1987, la commission des finances, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, a procédé, sur le rapport de M. Michel Durafour, rapporteur spécial, à l'examen des crédits de l'Urbanisme, du Logement et Services communs prévus pour 1988.

La commission a approuvé les conclusions présentées par le rapporteur spécial et a décidé d'adopter les crédits de l'urbanisme, du logement et des services communs pour 1988 ainsi que l'article 68 rattaché au projet de loi de finances pour 1988.