

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1978.

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 1979, 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° 14

ENVIRONNEMENT ET CADRE DE VIE

II. — Cadre de vie et Logement.

III. — Architecture.

Rapporteur spécial : M. Josy MOINET.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Joseph Raybaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; Charles Alliès, René Ballayer, Roland Boscardy-Monsservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Goetschy, Gustave Héon Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Aincet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 560 et annexes, 570 (annexe 19), 575 (tome VIII) et in-8° 79. Sénat : 73 (1978-1979).

Loi de finances. — Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL) - Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement - Fonds d'aménagement urbain - Habitations à loyer modéré - Institut géographique national - Logement - Urbanisme.

SOMMAIRE

| | Pages. |
|---|--------|
| Introduction | 5 |
| CHAPITRE I. — Le logement | 9 |
| A. — Les crédits | 11 |
| 1. — Les crédits budgétaires..... | 11 |
| 2. — Les moins-values fiscales | 13 |
| 3. — Quelques crédits non budgétaires..... | 14 |
| 4. — Récapitulation | 14 |
| B. — L'action sur le parc de logements existants | 15 |
| 1. — La résorption de l'habitat insalubre..... | 15 |
| 2. — L'amélioration des logements..... | 16 |
| 3. — Le conventionnement | 17 |
| C. — La construction de logements | 19 |
| 1. — Le programme physique..... | 19 |
| 2. — L'accession aidée | 20 |
| a) Une mise en œuvre de la réforme assez satisfaisante..... | 20 |
| b) Le taux des prêts..... | 20 |
| c) L'apport personnel | 21 |
| 3. — Le locatif aidé..... | 22 |
| 4. — L'équilibre à terme entre location et accession..... | 23 |
| D. — L'aide à la personne | 25 |
| E. — Quelques problèmes d'actualité | 26 |
| 1. — L'information du public..... | 26 |
| 2. — L'amélioration de la qualité des logements..... | 27 |
| 3. — La réforme des HLM..... | 27 |
| 4. — Les Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement..... | 28 |
| CHAPITRE II. — L'urbanisme et les paysages | 30 |
| A. — Les crédits | 30 |
| B. — Etudes et planification urbaine | 32 |
| 1. — L'élaboration des documents d'urbanisme..... | 32 |
| 2. — Les autres actions | 33 |
| C. — Les actions foncières | 34 |
| D. — L'aménagement du tissu urbain | 35 |
| 1. — L'aménagement urbain | 35 |
| 2. — Les espaces verts | 38 |
| E. — Les villes nouvelles | 39 |

| | Pages. |
|--|-----------|
| CHAPITRE III. — Le fonctionnement des services et les actions horizontales. | 42 |
| A. — <i>Le fonctionnement des services</i> | 42 |
| 1. — Présentation générale | 42 |
| 2. — Mesures intéressant le personnel..... | 43 |
| 3. — Pensions de retraite | 44 |
| 4. — Dépenses de fonctionnement..... | 44 |
| 5. — Equipement administratif | 44 |
| B. — <i>Les actions horizontales</i> | 46 |
| 1. — Les crédits | 46 |
| 2. — Interventions dans le secteur du bâtiment et des travaux publics | 46 |
| 3. — Cartographie nationale | 47 |
| Compte rendu des débats en commission | 49 |
| Dispositions spéciales | 55 |
| Annexes : liste des annexes | 60 |

Mesdames, Messieurs.

Le nouveau Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie tend à rassembler tout ce qui concourt à améliorer le cadre de la vie quotidienne des Français. Le secteur Cadre de vie et Logement regroupe les services de l'urbanisme et du logement de l'ancien Ministère de l'Équipement ainsi qu'une partie de la direction de l'Architecture de l'ancien Ministère de la Culture.

Les nouvelles structures (Direction de l'urbanisme et des paysages, Délégation à l'architecture et à l'habitat coiffant une Direction de l'architecture et une Direction de l'habitat) ne recouvrent pas exactement les anciennes structures. Or les fascicules budgétaires sont présentés dans une forme correspondant aux anciennes structures. En particulier les crédits relatifs à l'architecture n'y figurent pas.

Cependant, le Gouvernement a fait adopter par l'Assemblée Nationale des amendements tendant à transférer les crédits relatifs à l'architecture du Ministère de la Culture au Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, dans une section III. Dès l'année prochaine, il devrait être possible d'insérer ces crédits dans la section II relative au Cadre de vie et au Logement auxquels ils se rattachent logiquement. Ces crédits concernant l'architecture qu'il n'est pas possible de comparer à ceux des années précédentes s'élèvent à 243 millions de francs de dépenses ordinaires, 13,8 millions de francs de crédits de paiement et 50,5 millions de francs d'autorisations de programme. Compte tenu des délais qui ont été ainsi impartis à votre rapporteur spécial, il ne lui a pas été possible de procéder à une analyse détaillée de ces crédits.

Pour ce qui concerne le cadre de vie et le logement les dotations pour 1979 se présentent ainsi :

— *dépenses ordinaires* : 9 530 millions de francs contre 5 959 millions de francs en 1978 soit une progression de 60 %. Mais si l'on exclut l'aide à la personne en matière de logement qui comporte un important transfert du budget des Charges communes et un accroissement lié à la mise en place de la réforme, les crédits ne sont plus que de 6 497 millions de francs en augmentation de 13,4 % par rapport à 1978 ;

— *dépenses en capital* : les autorisations de programme s'élèvent à 13 348 millions de francs soit 2 % de moins que les 13 620 millions de francs prévus en 1978. Les crédits de paiement pour leur part augmentent de 4,3 % passant de 7 014 à 7 314 millions de francs.

Compte tenu de l'augmentation des ventes, on assiste donc à une réduction de l'effort d'investissement dans le secteur du Cadre de vie qui se traduit notamment par une réduction du nombre de logements aidés, particulièrement pour les logements locatifs.

Ces indications globales sur le budget du Cadre de vie et du Logement doivent être complétées par l'examen des dotations qui figurent dans d'autres fascicules budgétaires et en matière de logement, par l'analyse des moins-values fiscales.

C'est ce qui sera fait dans le rapport à l'occasion de l'étude de chacun des grands domaines, Logement et Urbanisme. Un dernier chapitre traitera des frais de personnel et de fonctionnement et de quelques actions horizontales.

Le tableau ci-dessous présente la comparaison des dotations pour le budget du Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie et pour le Compte spécial du Trésor qu'il gère (Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme).

Comparaison des dotations par groupe de programmes pour 1977, 1978, 1979.

(Milliers F)

| DOMAINES et groupes de programmes | 1977 | | 1978 | | 1979 | |
|---|---|-------------------------------|---|-------------------------------|---|-------------------------------|
| | Dépenses ordinaires + crédits de paiement | Autorisations de programme | Dépenses ordinaires + crédits de paiement | Autorisations de programme | Dépenses ordinaires + crédits de paiement | Autorisations de programme |
| DOMAINE : Urbanisme et paysages | | | | | | |
| 41. Etudes et planification urbaines | 455.199 | 135.437 | 551.447 | 129.420 | 601.549 | 139.270 |
| 42. Actions foncières | 383.430 | 322.928 | 368.395 | 250.000 | 351.293 | 222.000 |
| 43. Aménagement du tissu urbain | 285.797 | 274.940 | 336.721 | 288.000 | 257.951 | 250.800 |
| 44. Villes nouvelles | 111.505 | 89.977 | 125.911 | 93.000 | 103.280 | 90.000 |
| Total | 1.235.931 | 822.282 | 1.382.414 | 759.420 | 1.320.072 | 742.070 |
| DOMAINE : Construction | | | | | | |
| 51. Elaboration et animation de la politique de la construction | 35.395 | 6.170 | 30.533 | 5.245 | 47.698 | 8.745 |
| 52. Amélioration de la qualité technique du logement | 30.764 | 11.032 | 25.920 | 10.430 | 35.060 | 17.300 |
| 53. Action sur le parc existant | 493.101 | 629.500 | 921.699 | 951.590 | 1.025.231 | 980.830 |
| 54. Construction de logements | 6.163.660 | 9.791.520 | 5.279.479 | 11.848.220 | 5.806.920 | 11.560.265 |
| 55. Aide à la personne en matière de logement | — | — | 239.717 | — | 3.042.860 | — |
| Total | 6.722.920 | 10.439.622 | 6.602.267 | 12.815.359 | 9.760.809 | 12.567.140 |
| DOMAINE : Actions horizontales | | | | | | |
| Programme logistique | 95.933 | 83.218 | 87.368 | 70.735 | 133.744 | 70.735 |
| Dépenses non ventilées | 943.221 | 7.230 | 1.292.314 | 5.146 | 1.449.200 | 9.445 |
| dont : Charges de personnel en retraite | (917.742) | — | (1.247.052) | — | (1.463.791) | — |
| Total | 1.040.155 | 90.448 | 1.379.632 | 76.881 | 1.520.834 | 80.180 |
| Activités pour collectivités locales et autres administrations | | | | | | |
| dont : routes et circulation routière | 3.320.683 | — | 3.691.149 | — | 4.211.779 | — |
| — ports maritimes et voies navigables | 864.799 | — | 859.758 | — | 1.099.703 | — |
| — | 476.554 | — | 528.843 | — | 601.528 | — |
| Total partiel | 12.903.022 | 11.462.024 | 13.185.452 | 13.758.220 | 17.546.893 | 13.478.339 |
| Ajustements : | | | | | | |
| Fonds de concours | — 393.552 | — | — 438.097 | — | — 523.243 | — |
| Charges de personnel imputées sur le F.S.T.R. | — 300.000 | — | — | — | — | — |
| TOTAL GÉNÉRAL | 12.209.470 | 11.462.021 | 13.147.365 | 13.752.220 | 17.025.650 | 13.478.339 |
| TOTAUX DES FASCICULES BUDGÉTAIRES - | | | | | | |
| BUDGET GÉNÉRAL : | | | | | | |
| Dépenses ordinaires | 4.643.598 | — | 5.909.915 | — | 9.529.554 | — |
| Dépenses en capital | 7.345.882 | 11.272.024 | 7.006.450 | 13.611.220 | 7.314.101 | 13.348.339 |
| COMPTE SPÉCIAL : | | | | | | |
| F.N.A.F.U. Dépenses en capital | 229.900 | 200.000 | 182.000 | 147.000 | 182.000 | 130.000 |
| DÉPENSES ORDINAIRES | 4.613.598 | — | 5.958.915 | — | 9.529.554 | — |
| DÉPENSES EN CAPITAL | 7.565.882 | 11.462.024 | 7.186.450 | 13.758.220 | 7.496.101 | 13.478.339 |
| TOTAL GÉNÉRAL | 12.209.470 | 11.462.024 | 13.147.365 | 13.758.220 | 17.025.650 | 13.478.339 |

CHAPITRE I^{er}

LE LOGEMENT

L'année 1978 a été dominée par la mise en place de la réforme de l'aide au logement. L'ampleur des modifications ainsi apportées à la politique d'aide au logement et aux circuits de financement, conjuguée avec la médiocrité de la situation conjoncturelle de la construction, est à l'origine d'un certain nombre d'évolutions qui ont créé plus de problèmes qu'elles n'ont permis d'en résoudre. Il semble bien que la politique actuelle tend plus à accompagner ces évolutions qu'à les corriger.

Quatre inquiétudes dominent :

— le *développement* de l'accession à la propriété au détriment de la location et de la maison individuelle au détriment des logements collectifs constituent un véritable fait de civilisation dont les conséquences sont encore mal mesurées ;

— le *barème* de l'aide personnalisée au logement n'est pas encore au point. Il favorise principalement, par rapport à la situation antérieure, les familles nombreuses à ressources modestes, ce qui peut conduire à un effet de ségrégation sociale contraire aux objectifs de la réforme ;

— l'*application* de la réforme aux logements existants est complètement bloquée par le système actuel du conventionnement ;

— la *situation* difficile de nombreux organismes d'HLM fait peser des menaces sur tout le secteur social du logement.

On sait pourtant l'importance du logement :

— du point de vue social, le logement est l'élément principal du cadre de vie. Or, malgré l'effort quantitatif accompli depuis 1950, des insuffisances subsistent. Au recensement de 1975, le nombre moyen de personnes par logement était encore de 2,8, et 22,6 % des logements étaient surpeuplés. Mais surtout plus de la moitié des logements datait d'avant 1939 et près de 40 % d'avant 1915. Il s'ensuit un manque de confort qui reste important : 26 % des logements n'ont pas de water-closet, 30 % n'ont pas de baignoire ou de douche, 47 % n'ont pas le chauffage :

— du point de vue économique, les investissements en logement représentent encore, malgré la récession, 8 % du produit intérieur brut marchand. Une part importante des ressources financières de la Nation est drainée vers le logement (1). L'emploi de deux millions de Français dépend de ce secteur (construction et service du logement) (2).

C'est pourquoi l'Etat est toujours intervenu très largement du point de vue réglementaire, comme du point de vue financier, que ce soit par des crédits budgétaires ou par des exonérations fiscales.

Aussi, la responsabilité de l'Etat est-elle à la hauteur de ses engagements.

(1) Voir en annexe une étude plus détaillée du secteur du logement.

(2) Voir en annexe la situation conjoncturelle du bâtiment.

A. — Les crédits.

1. — LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

En adoptant la répartition par action, les crédits budgétaires inscrits au budget du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie évoluent ainsi de 1976 à 1979 :

| ACTION | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|--|--------------------------|---------|----------|----------|
| | (En millions de francs.) | | | |
| 51. — Elaboration et animation de la politique de la construction-dépenses ordinaires — crédits de paiement... | 12,5 | 13,2 | 10,9 | 19,8 |
| 52. — Amélioration de la qualité technique du logement-dépenses ordinaires + crédits de paiement | 10,6 | 11,4 | 4,5 | 10,7 |
| 53. — Action sur le parc de logements existants : | | | | |
| Dépenses ordinaires — crédits de paiement | 258,3 | 463,4 | 870,6 | 990,8 |
| Autorisations de programme | 303,4 | 629,9 | 921,4 | 980,8 |
| Dont : | | | | |
| Résorption de l'habitat insalubre .. | 169 | 171,4 | 150 | 118,9 |
| Aide à la mise en œuvre des opérations d'amélioration | 4,4 | 17,9 | 0,8 | 25,8 |
| Opérations programmées | > | > | 25,0 | 36,0 |
| Amélioration parc locatif HLM ... | > | 133 | 152,9 | 339,9 |
| Amélioration propriétaires occupants | 130 | 257,6 | 292,6 | 316,9 |
| Amélioration logements locatifs .. | > | 50 | 96 | 59,0 |
| Avances sur travaux | > | > | 204,2 | 84,3 |
| 54. — Construction de logements : | | | | |
| Crédits de paiement | 5 794,6 | 6 113,3 | 5 244,2 | 5 545,8 |
| Autorisations de programme | 7 038,6 | 9 791,5 | 11 878,2 | 11 560,3 |
| Dont : | | | | |
| Départements d'Outre-Mer | 47,5 | 47,5 | 244,6 | 274,6 |
| Opérations antérieures à 1963 | 510 | 500 | 415 | 305 |
| Logements locatifs | 5 172,2 | 6 062,5 | 5 797,7 | 4 288 |
| Logements accession | 1 266,4 | 3 159 | 5 162,9 | 6 526,4 |
| Compensation de charges foncières. | > | > | 249,2 | 147,5 |
| Logement des fonctionnaires | 22,5 | 22,5 | 18,8 | 18,8 |
| 55. — Aide à la personne en matière de logement : | | | | |
| Dépenses ordinaires | > | > | 231 | 3 033 |
| Dont : | | | | |
| Aide personnalisée au logement .. | > | > | 231 | 1 000 |
| Fonds national d'aide au logement. | (1) | (1) | (1) | 2 033 |

(1) Crédits inscrits jusqu'en 1978 au budget des charges communes.

| ACTION | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|----------------------------------|----------------------------|----------|----------|----------|
| | ('En millions de francs.') | | | |
| 5. Ensemble du logement : | | | | |
| Dépenses ordinaires | 7,7 | 7,7 | 238,5 | 3 042,9 |
| Crédits de paiement | 6 075,3 | 6 593,8 | 6 122,8 | 6 557,3 |
| Total, Crédits | 6 083 | 6 601,5 | 6 361,3 | 9 600,2 |
| Autorisations de programme | 7 348,5 | 10 438,6 | 12 815,4 | 12 567,1 |

A ces crédits directement affectés, on peut également ajouter les frais de gestion. Selon le blanc budgétaire, ils s'élèveraient pour 1979 à 160,7 millions de francs dont 15,5 millions de francs de frais de fonctionnement et 145,2 millions de francs de frais de personnel correspondant à un effectif total de 2 205 agents.

Mais pour avoir une vue plus complète, il convient de tenir compte des crédits inscrits dans d'autres budgets. En terme de crédits (dépenses ordinaires + crédits de paiement), on obtient ainsi :

| | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|--|--------|----------|----------|----------|
| I. — Environnement et cadre de vie .. | 6 083 | 6 601,5 | 6 361,3 | 9 600,2 |
| II. — Charges communes | 5 661 | 6 505 | 7 338 | 5 796 |
| dont : | | | | |
| Prime d'épargne-logement | 1 391 | 1 401 | 1 501 | 1 501 |
| Bonifications d'intérêt (HLM) | 1 820 | 2 340 | 2 810 | 2 425 |
| Bonifications d'intérêt (Crédit foncier) | 1 655 | 1 430 | 1 345 | 1 870 |
| Fonds national d'aide au logement. | 795 | 1 394 | 1 682 | (1) |
| III. — Agriculture. — Bonifications d'intérêt (Crédit agricole) | 370 | 410 | 450 | 500 |
| Total budget | 12 114 | 13 516,5 | 14 149,3 | 15 896,2 |
| dont : | | | | |
| Aide à la personne | 795 | 1 394 | 1 913 | 3 033 |
| Aide à la pierre et divers | 11 319 | 12 122,5 | 12 236,3 | 12 863,2 |

(1) Crédits transférés en 1979 au budget de l'Environnement et du Cadre de vie.

L'interprétation de ces évaluations est assez délicate pour trois raisons principales :

— pour l'aide à la personne : d'une part, la subvention de l'Etat au FNAL croît beaucoup plus vite que les dépenses d'allocation de logement en raison d'un déséquilibre financier et, d'autre part, les crédits relatifs à la nouvelle aide personnalisée semblent surévalués (1 milliard de francs en 1979) ;

— pour les crédits de paiement : le délai de paiement est très important pour certaines aides (jusqu'à quarante-cinq ans pour un certain nombre d'HLM). Aussi les crédits de paiement d'une année donnée ne sont pas représentatifs de l'effort accompli en faveur du logement cette année-là ;

— l'augmentation des autorisations de programme en 1977 et 1978 résulte (surtout pour la construction neuve) de modifications qui tiennent d'abord à l'amélioration de leur estimation puis aux effets de la réforme.

La seule évolution significative est la part croissante prise par l'action sur le parc de logements existants.

2. — LES MOINS-VALUES FISCALES

En application de l'article 4 de la loi du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement, le Gouvernement a remis en avril 1978 un rapport sur la fiscalité du logement. Ce rapport très complet analyse les différentes dispositions fiscales prises en faveur du logement. Leur coût total en moins-values fiscales a été estimé pour 1975 entre 10 790 et 15 950 millions de francs. L'actualisation de ces chiffres porte le montant des moins-values fiscales en 1979 entre 16 570 et 24 130 millions de francs (dont 2 930 figurent au budget du Ministère de l'Intérieur pour compenser la perte de recettes des collectivités locales du fait de l'exonération temporaire d'impôt foncier).

La moitié de ces sommes (6 090 à 6 710 millions de francs en 1975) concerne l'impôt sur le revenu. Il s'agit donc d'une forme d'aide personnalisée. Mais contrairement à l'allocation de logement et à la nouvelle aide personnalisée au logement, cette aide croît avec le revenu des ménages, ce qui va à l'encontre des objectifs de réduction des inégalités sociales.

Le Conseil économique et social, dès le 25 mai 1978, puis le Conseil national de l'accession à la propriété, le 4 octobre 1978, se sont prononcés en faveur d'une révision assez complète du régime de la fiscalité du logement. Le Conseil national de l'accession à la propriété (créé par la loi du 3 janvier 1977 et présidé par notre collègue Marcel Lucotte) qui a pu s'appuyer sur le rapport du Gouvernement d'avril 1978 a fait un grand nombre de propositions concrètes susceptibles d'être mises en œuvre soit dans l'immédiat, soit à moyen terme, après des études complémentaires.

Les mesures proposées dans la loi de finances pour 1979 (réduction de la déduction forfaitaire pour frais des propriétaires bailleurs et relèvement des droits de mutation applicable aux acqui-

tions d'immeubles autres que les résidences principales) ne constituent, par rapport à ces propositions, que des aménagements tout à fait mineurs.

La question principale qui se pose à propos de l'aménagement de la fiscalité du logement est celle de la destination des sommes qui pourraient ainsi être dégagées : resteront-elles dans le secteur du logement (par exemple pour corriger certains défauts de la réforme comme le barème de l'APL ou le manque d'apport personnel de certains accédants à la propriété) ou seront-elles récupérées par le Gouvernement pour faire face à d'autres priorités ? Votre commission souhaiterait que le Gouvernement s'en tienne à l'engagement qu'il a pris lors du vote de la loi portant réforme de l'aide au logement et qui consiste à maintenir, en francs constants, l'effort global qu'il consent en faveur du logement.

3. — QUELQUES CRÉDITS NON BUDGÉTAIRES

Parmi les sommes mises à la disposition du secteur du logement on peut citer :

— la contribution des employeurs à l'effort de construction (1 % devenu 0,9 % des salaires). Le produit attendu pour 1979 est de 4 800 millions de francs dont 530 millions de francs affectés au logement des immigrés ; très attachée à cette contribution de 1 % votre Commission des Finances est hostile à toute nouvelle amputation ;

— la contribution des employeurs au financement du Fonds national d'aide au logement au titre de l'allocation de logement sociale. Assise sur les salaires, cette contribution atteindrait 670 millions de francs en 1979 ;

— les dépenses des caisses d'allocations familiales pour l'allocation de logement se monteront à 7 300 millions de francs en 1979.

4. — RÉCAPITULATION

En distinguant l'aide à la personne et les aides à la pierre, les crédits affectés au secteur du logement se présentent ainsi en 1979 :

| | AIDE à la personne. | AIDE à la pierre. | TOTAL |
|---|------------------------|----------------------|-------------|
| (En milliards de francs.) | | | |
| Budget de l'Etat | 3.0 | 12.9 | 15,9 |
| Exonérations fiscales | 9,3 à 10,2 | 7,3 à 13,9 | 16,6 à 24,1 |
| Employeurs (1 % et allocations familiales)... | 8.0 | 4,3 | 12.8 |
| Total | 20,3 à 21,2 | 25,0 à 31,6 | 45,3 à 52,8 |

B. — L'action sur le parc de logements existants.

L'action sur le parc de logements existants comporte trois volets : la résorption de l'habitat insalubre, l'amélioration des logements et le conventionnement pour les logements existants.

1. — LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

Les missions du Groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre sont assurées depuis août 1976 par le Fonds d'aménagement urbain (voir au chapitre Urbanisme).

Dans une réponse à une question de votre rapporteur spécial, le Ministère indique que :

« La diminution des crédits pour l'année 1979 fait suite à une réorientation partielle des moyens mis en œuvre qui vont se diversifier.

« En effet, à partir de 1979, vont être développées des actions relatives à l'habitat insalubre considéré comme remédiable. Ces opérations visant à conserver les immeubles tout en les sortant de leur état initialement insalubre sont moins coûteuses que la résorption classique.

« Les grosses réparations de résorption de l'habitat insalubre portant sur des habitations dans un tel état qu'elles devaient être détruites, et lancées au début des années 1970, sont en voie d'achèvement ; la plupart des sommes affectées à cette action portent sur des subventions au titre des déficits d'opérations venant en revision de bilan.

« La résorption de l'habitat insalubre, dans cette formule nouvelle constituera une priorité du Ministère ; elle se marquera par une enveloppe budgétaire encore très importante, qui fera de cette politique un des axes essentiels de l'aménagement du cadre de vie urbain. »

Certes des efforts ont été accomplis depuis 1970. En particulier les grands bidonvilles ont désormais disparu. Cependant, selon un recensement effectué au 1^{er} janvier 1977 il restait encore 420 000 personnes vivant en habitat insalubre dont 9 000 dans des petits bidonvilles, 9 000 en habitat de fortune, 41 000 dans des constructions provisoires, 34 000 en taudis-garnis et 327 000 en habitat insalubre dur.

C'est dire que les *besoins restent nombreux*. La réduction des crédits en 1979 paraît donc inopportune : au rythme actuel il faudra encore quinze ans pour arriver à résorber totalement l'habitat insalubre existant.

2. — L'AMÉLIORATION DES LOGEMENTS

C'est dans ce secteur que les efforts les plus importants ont été accomplis. Le nombre total de logements améliorés, selon les prévisions établies lors de la préparation de la loi de finances, est ainsi passé de 78 800 en 1977 à 88 490 en 1978 puis 111 130 en 1979. Par catégorie d'aide, ces chiffres se décomposent ainsi :

| | 1978 | 1979 |
|--|--------|---------|
| Amélioration du parc HLM | 30 500 | 62 192 |
| Amélioration par des propriétaires bailleurs (propriétaires institutionnels) | 6 000 | 7 381 |
| Amélioration par des propriétaires occupants | 38 200 | 37 978 |
| Dont : | | |
| Habitat urbain | 10 000 | 10 000 |
| Habitat rural | 23 200 | 22 978 |
| Prêt des sociétés de crédit immobilier | 5 000 | 5 000 |
| Avance sur travaux | 3 480 | 1 533 |
| Primes ancien système | 6 000 | » |
| Divers | 4 310 | 2 046 |
| Total | 88 490 | 111 130 |

Après un démarrage un peu lent en 1977 (une bonne partie des crédits n'a pas été consommée), ces diverses procédures semblent se développer à un rythme satisfaisant en 1978.

Pour les HLM, il faut signaler qu'en 1978 deux programmes spéciaux ont été lancés. En janvier 1978, le programme spécial d'amélioration de l'habitat et en mai 1978 le programme spécial d'opérations pilotes. Le premier programme prévoyait l'utilisation de 325 millions de francs, sous forme de subventions à taux majoré, le second programme y ajoutait 50 millions de francs de crédits destinés à des opérations à caractère social marqué, consistant en réalisations de travaux de mise aux normes et d'amélioration thermique. Au 30 juin 1978, 45 % de la dotation initiale augmentée des crédits des programmes spéciaux avait été engagée. Le nombre total de logements HLM réhabilités pourrait ainsi atteindre 80 000 en 1978.

Un partie de ces opérations est réalisée dans des systèmes anciens (en particulier les deux programmes spéciaux HLM). Les autres sont engagées avec des financements de type nouveau, entrant dans le cadre de la réforme ; elles comportent donc un conventionnement et les occupants peuvent bénéficier de l'aide personnalisée au logement.

3. — LE CONVENTIONNEMENT

Dans le cas où il y a amélioration, bien que limité encore à une partie des opérations, le *conventionnement ne pose pas trop de problèmes*. En effet, l'augmentation du loyer n'est que modérément plus élevée avec les nouvelles aides qu'avec les anciennes. L'APL permet donc une meilleure solvabilisation pour la plupart des locataires, ce qui permet au système de fonctionner à peu près bien.

Par contre, en ce qui concerne les logements existants (sans amélioration), la situation est beaucoup plus complexe.

En effet, pour l'extension de la réforme au parc ancien, la loi avait prévu, à la suite du rapport de la Commission présidée par M. Raymond Barre et du livre blanc des HLM, un système contractuel. Personne ne conteste l'idée mais l'application s'avère délicate.

La loi n'a pas institué d'obligation pour le locataire, obligation d'ailleurs difficile à réaliser sans reproduire les inconvénients du système institué par la loi de 1948 : l'article 30 de la loi laisse libre le locataire de refuser les conditions nouvelles de location lui ouvrant droit à l'APL même après que le bailleur ait conclu une convention avec l'Etat et ait effectué, éventuellement, les travaux de mise aux normes de confort.

Or, avec les barèmes actuels, il y a dans un immeuble moyen 70 % de locataires qui gagnent, l'APL compensant largement l'augmentation des loyers, tandis que 30 % des locataires perdent.

Il s'ensuit que, sauf exception, *il existe toujours des locataires qui refusent les nouvelles conditions de loyer*. Certes, le bailleur pourrait expulser les locataires après un délai de grâce de six mois mais aucun n'est prêt à le faire.

D'ailleurs, si les locataires perdants perdaient tous, cela conduirait à la ségrégation sociale, car il s'agit de locataires aux ressources les plus élevées.

Certes, à long terme, lorsque la réforme sera généralisée, de tels locataires ne partiraient pas car les loyers seraient partout ailleurs aussi élevés que le nouveau loyer proposé. Mais, dans la

phase de démarrage actuel, ce n'est pas le cas. C'est pourquoi les bailleurs de logements et, en particulier, les HLM, hésitent beaucoup à se lancer dans le conventionnement par crainte de ces conséquences.

Peut-être ces craintes sont-elles un peu excessives dans la mesure où les augmentations de loyer causées par le conventionnement (s'ajoutant aux relèvements habituels) ne dépassent pas 20 % et où elles sont étalées sur cinq ans. Mais ces craintes sont par ailleurs renforcées par trois considérations :

— les *conventions types* publiées par le Gouvernement considèrent tous les cas particuliers et constituent ainsi des *monuments de complications* ;

— la loi prévoyait qu'une partie de l'augmentation de loyer doit être reversée au Fonds national de l'habitat pour financer en partie l'APL. Ce reversement n'a pour l'instant été appliqué qu'avec une grande modération ou pas du tout. Pour l'avenir, les organismes d'HLM redoutent les conséquences de ce reversement sur leurs trésoreries ;

— il est prévu actuellement des *conventions portant sur la totalité du parc de chaque organisme*. Cela accroît les blocages d'autant que les organismes connaissent souvent mal leurs locataires. Une application progressive, portant d'abord sur les parties du parc où il se pose le moins de problèmes, serait bien sûr préférable.

*
* *

Un des objectifs de la réforme de l'aide au logement était d'aboutir à une unification du marché du logement locatif. Il est donc indispensable que la réforme puisse s'étendre au parc existant. Une intégration totale et immédiate est certes impensable, un étalement sur plusieurs années est préférable. Mais il faut que le processus s'engage et donc qu'on lève le blocage du mode actuel de conventionnement.

C. — La construction de logements.

1. — LE PROGRAMME PHYSIQUE

Les crédits affectés à la construction neuve constituent la part la plus importante de ceux consacrés au logement. On a vu les difficultés à interpréter leur évolution. Il convient donc d'examiner les programmes physiques de logements aidés.

Financements accordés.

| | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 (2) | 1979 (3) |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|
| Secteur locatif | 145 583 | 137 160 | 128 296 | 106 065 | 88 402 | 70 000 | 70 000 |
| Dont : | | | | | | | |
| HLM | 125 583 | 121 160 | 115 112 | 95 249 | 78 189 | 60 000 | 60 000 |
| Autres | 18 000 | 16 000 | 13 184 | 10 816 | 10 213 | 10 000 | 10 000 |
| Secteur accession | 134 166 | 129 328 | 143 291 | 135 298 | 169 691 | 170 000 | 170 000 |
| Dont : | | | | | | | |
| HLM | 57 670 | 59 222 | 68 159 | 61 457 | 78 559 | » | » |
| Autres | 86 496 | 70 176 | 77 132 | 73 841 | 91 132 | » | » |
| Prêts conventionnés (1) | 40 514 | 41 924 | 63 990 | 34 380 | 45 316 | 50 000 | 50 000 |
| Accession + prêts conventionnés | 174 670 | 171 322 | 207 181 | 169 678 | 215 007 | 220 000 | 220 060 |
| Total aidé : | | | | | | | |
| Hors prêts conventionnés | 277 739 | 266 558 | 271 587 | 241 363 | 258 093 | 240 000 | 240 060 |
| Y compris prêts conventionnés | 318 253 | 303 482 | 335 577 | 275 743 | 303 409 | 290 000 | 290 060 |
| Pour mémoire : logements non aidés (mises en chantier) | 212 000 | 278 300 | 249 800 | 228 100 | 240 100 | 215 000 | » |

(1) Jusqu'en 1977, les prêts immobiliers conventionnés comportaient une aide de l'Etat. A partir de 1978, les prêts conventionnés ne comportent plus d'aide mais ouvrent droit à l'APL.

(2) Estimations.

(3) Prévisions accompagnant le projet de budget.

On voit qu'en cinq ans le nombre de logements locatifs aidés a été divisé par deux, tandis que le nombre de logements en accession à la propriété (hors prêts conventionnés) progressait modérément.

Cette tendance a été accentuée par la mise en place de la réforme qui s'est effectuée avec plus de difficultés dans le secteur locatif que dans le secteur de l'accession.

2. — ACCESSION AIDÉE

a) *Une mise en œuvre de la réforme assez satisfaisante.*

Globalement, la mise en œuvre de la réforme s'est bien effectuée dans le secteur de l'accession.

Il avait été institué une période de transition limitée aux six premiers mois de 1978. Au cours de cette période, plus des trois quarts des programmes ont été réalisés avec les nouveaux prêts pour l'accession à la propriété (PAP). Les dotations ont été épuisées dans la plupart des départements. Des transferts ont dû être opérés en cours d'année pour satisfaire tous les besoins. C'est pourquoi, malgré une aide unitaire plus importante que celle estimée lors de l'établissement du budget, il sera vraisemblablement possible de financer un peu plus de logements que prévu (170 000, au lieu de 166 700).

Pour les prêts conventionnés qui ne comportent pas d'aide de l'Etat, mais ouvrent droit à l'APL, le démarrage a été plus lent, la réglementation ayant été publiée plus tard (mars 1978). Mais le développement est assez rapide, grâce à l'émulation qui s'est faite entre les établissements financiers. Au 31 juillet, près de 20 000 prêts conventionnés étaient déjà attribués, et le total de 50 000 pourrait être atteint avant la fin de l'année.

Deux problèmes subsistent : l'apport personnel et le taux des PAP.

b) *Le taux des prêts.*

Lors de la préparation du budget de 1978, il avait été décidé que l'aide de l'Etat aboutirait à une bonification d'intérêt de 2,6 % au premier semestre et de 2 % au deuxième semestre, soit 2,3 % en moyenne.

Compte tenu de la baisse de l'activité de l'industrie du bâtiment, le Gouvernement a décidé au début du mois de juillet de maintenir le taux de l'aide de l'Etat à 2,6 %. Ainsi, les taux actuariels des PAP sont restés fixés à 8,4 % pour les prêts de quinze ans, 8,6 % pour les prêts de dix-huit ans et 8,7 % pour les prêts de vingt ans.

Pour 1979, le budget a été préparé sur la base d'une réduction du taux de bonification à 2,5 %. Le relèvement qui aurait dû en résulter pour les taux des PAP devrait normalement pouvoir être compensé par la réduction du coût des ressources pour les organismes prêteurs.

Mais ce qui est à craindre pour 1979, c'est que le taux des prêts conventionnés qui suit plus étroitement l'évolution des taux d'intérêt sur le marché ne baisse au point de se rapprocher excessivement du taux des PAP entraînant un développement du secteur privé au détriment du secteur social.

c) *L'apport personnel.*

Le développement actuel de l'accession semble masquer l'existence d'un problème d'apport personnel. Cela s'explique peut-être par l'arrivée vers le marché de l'accession d'une première vague de candidats notamment en province disposant de cet apport personnel soit seuls (résultant alors parfois d'écart entre les ressources réelles et les ressources déclarées), soit avec une aide familiale. Cependant, l'extension de l'accession à la propriété à des couches plus larges nécessite de lever cet obstacle.

Malgré la sensible amélioration de la couverture financière de l'accession à la propriété introduite par la réforme en particulier pour les ménages modestes, *l'accession reste difficile pour les candidats ne disposant que d'une épargne préalable très faible.*

Pour devenir propriétaires, ceux-ci ont la faculté d'accroître leur endettement dans les limites autorisées par la réglementation. Mais cette solution n'est pas admissible pour les ménages qui se caractérisent à la fois par un faible taux d'apport personnel et une grande difficulté à rembourser dès le début de l'accession les prêts complémentaires en raison de la modicité de leur revenu.

Aussi l'aide à la constitution de l'apport personnel présente-t-elle un grand intérêt pour les bénéficiaires de PAP à quotité majorée.

Une aide spécifique a été mise en place pour les salariés ressortissant du 0,9 % patronal (ex 1 %). Cette aide devrait concerner environ 25 000 ménages pour l'année 1978 selon la convention passée entre l'Etat et l'union nationale interprofessionnelle du logement (organisme fédérateur des collecteurs du 0,9 % patronal).

En réalité, *cette aide ne fonctionne pas encore très bien, mais surtout elle ne peut être attribuée qu'à une partie des candidats possibles.* Elle écarte notamment les fonctionnaires, les agriculteurs, les retraités, les travailleurs indépendants...

Un effort important reste à accomplir. Il convient cependant d'agir avec précautions, car il ne faudrait pas non plus, en facilitant trop l'accession sans épargne préalable, que l'on aboutisse à faire accéder à la propriété des candidats aux ressources si modestes que l'on se retrouve face à de nombreux cas d'insolvabilité à la moindre perturbation affectant leurs ressources.

3. — LE LOCATIF

*L'application de la réforme dans le secteur locatif
est un sujet de préoccupation.*

Dans ce secteur la période transitoire pendant laquelle on pouvait choisir les anciennes aides ou les nouvelles s'étendait sur toute l'année 1978. Or actuellement non seulement moins du quart des logements ont été financés avec les nouvelles aides, mais même avec les anciennes aides (plus coûteuses) les crédits n'ont pas été consommés. Aussi alors qu'avec le budget initial on avait prévu de financer 111 250 logements en cas d'application intégrale de la réforme et 94 910 logements au cas où l'on aurait recours exclusivement aux anciennes aides, on ne financera au mieux que 70 000 logements.

Parmi les raisons qui peuvent expliquer ce blocage, trois sont indépendantes de la réforme :

- le rythme d'augmentation des coûts continue à être élevé ;
- l'amélioration de la qualité réclamée par tous entraîne un accroissement supplémentaire des coûts ;
- le blocage des loyers ces dernières années creuse l'écart entre les loyers des logements existants et ceux des logements neufs.

Mais la réforme a encore ajouté à ces difficultés. Les taux des prêts dont peuvent disposer les constructeurs sont passés de 3,6 % (pour les HLM ordinaires) à 6,2 %. De nouvelles possibilités d'amélioration de la qualité ont été ouvertes. Il en résulte des augmentations assez importantes des loyers. Certes l'APL doit en principe compenser ces augmentations (plus ou moins selon les ressources des locataires). Mais l'incertitude devant la manière dont cette compensation peut s'effectuer entraîne de grandes réticences des organismes HLM. Le nombre de conventions passées pour des programmes locatifs neufs reste donc très limité.

Une justification de ces réticences peut être trouvée dans le barème de l'APL. En effet l'APL n'apporte une atténuation significative des loyers que pour les familles nombreuses disposant de ressources modestes. On peut donc craindre que seules ces familles

accepteront de venir loger dans ces nouveaux programmes. Par contre les ménages disposant de ressources plus importantes et bénéficiant d'une APL faible ou nulle risquent de préférer des logements du secteur libre ou même seront poussées à se tourner vers l'accession. On reconstituerait ainsi *une forme de ségrégation que la réforme avait voulu éviter.*

Il faut ajouter que les réticences des organismes HLM à l'égard des nouveaux financements locatifs et du conventionnement qu'ils impliquent sont renforcées par le blocage complet du système de conventionnement pour le parc existant. *Il est primordial que les organismes HLM puissent avoir la perspective (au moins à terme) d'avoir un parc qui soit traité dans son ensemble par un même système et que ce système ne comporte ni risque de ségrégation, ni menace sur leur équilibre financier.*

4. — L'ÉQUILIBRE A TERME ENTRE LOCATION ET ACCESSION

Cette réduction du nombre de logements locatifs construits, le blocage de l'application de la réforme dans ce secteur, constituent des dangers à terme s'il n'y a pas de redressement.

L'argument principal du Gouvernement pour justifier l'absence de mesures corrigeant cette tendance est qu'elle correspond à une évolution naturelle de la demande. Malheureusement il se révèle incapable d'apporter les données chiffrées qui permettraient de confirmer ou d'infirmer cette affirmation.

On peut cependant avancer deux indications partielles :

— en ce qui concerne les besoins globaux en logements (accession et location) on peut rappeler que les besoins avaient été estimés à 510 000 pour le VII^e Plan. Dans le cadre de l'adaptation du VII^e Plan cette estimation a été, il est vrai, ramenée à 455/480 000 logements. *Les mises en chantier prévisibles pour 1978 (430 000) restent inférieures à ces besoins ;*

— pour la seule Région parisienne (qui est, il est vrai, un cas particulier) 224 000 demandeurs de logements HLM figuraient dans les fichiers en 1977 et ce nombre était en augmentation de 15 % par rapport à 1976.

Le Conseil national de l'accession à la propriété, qu'on ne peut soupçonner d'une indulgence particulière en faveur de la location, tout en soulignant la valeur de l'objectif proposé par le

Président de la République, de la constitution d'un patrimoine immobilier pour tous les ménages, indique néanmoins certaines limites :

« L'encouragement de l'accession à la propriété — c'est une idée répandue et qui mérite d'être examinée — pourrait avoir pour effet pervers de contrarier la mobilité résidentielle. »

« Les efforts — dont les résultats commencent à poindre — en matière d'extension de l'accession à la propriété ne sauraient justifier la renonciation au maintien et au renouvellement d'une offre locative sociale à la hauteur des besoins. Pendant un temps encore, l'honnêteté élémentaire commandera de ne pas faire croire aux plus démunis qu'ils peuvent, sans risques, acquérir un patrimoine immobilier digne de ce nom. En permanence, il conviendra, ne serait-ce qu'en raison des préférences de beaucoup de Français — préférences aussi respectables, du seul fait qu'elles existent, que celles des candidats acquéreurs — ou en raison des exigences de mobilité, de faire sa juste place à la construction locative. »

Au rythme actuel, rien ne permet de penser que l'on n'aboutira pas rapidement à *des tensions importantes sur le marché locatif*. Ces tensions pourraient d'ailleurs être aggravées *par la libération des loyers* dont la perspective est maintenant proche.

Par ailleurs, *cette préférence pour l'accession à la propriété s'accompagne d'une préférence pour la maison individuelle*.

Pendant longtemps la mode a été vers les grands ensembles, comme elle était vers les concentrations d'entreprises, les grandes unités de production. les villes nouvelles. Actuellement, on observe un mouvement inverse : réhabilitation des petites et moyennes entreprises, des unités de production « à taille humaine » et, en matière de logement, la maison individuelle.

Mais ne va-t-on pas trop loin ?

Si l'on connaît bien maintenant les inconvénients des grands ensembles, *peut-être ne mesure-t-on pas assez les conséquences d'un mouvement excessif dans l'autre sens* :

— *la maison individuelle est grande consommatrice de sols*. Or, malgré les réformes intervenues dans le domaine foncier, il existe une pénurie de sols équipés. A terme, n'y a-t-il pas une limite à l'extension des villes ?

— d'un point de vue sociologique, la concentration des grands ensembles a eu de graves inconvénients. Mais un habitat trop dispersé ne risque-t-il pas *de distendre les relations sociales*, faute d'avoir prévu à temps les moyens d'assurer de nouveaux modes de vie sociale ?

D. — L'aide à la personne.

La mise en place de l'aide personnalisée au logement se fait très lentement.

En accession une proportion très importante des logements ouvre droit à l'APL du fait de la mise en place rapide des nouveaux financements. Au 31 août 1978, le nombre de prêts aidés ouvrant droit à l'APL (non compris les prêts conventionnés) était de 76 205. Mais les délais de construction étant assez longs (trois mois à deux ans), le nombre de bénéficiaires reste limité : ils étaient 1 158 au 30 septembre 1978.

En locatif le nombre de logements conventionnés est plus faible : 7 057 logements au 15 septembre 1978 (dont 3 606 neufs, 2 378 anciens sans amélioration et 1 073 anciens avec amélioration). Au 31 décembre, le Gouvernement prévoit qu'il y aura 17 175 logements conventionnés (5 169 neufs, 8 477 anciens sans amélioration et 3 529 avec amélioration). Ces chiffres sont dérisoires par rapport au nombre de logements construits, améliorés ou existants. Ils montrent bien le blocage de la réforme dans tout le secteur locatif (neuf et ancien). Au 30 septembre 1978, le nombre de familles bénéficiant effectivement de l'APL était de 1 933.

Dans ces conditions, le montant total des APL versées en 1978 devrait être au maximum de l'ordre de 20 millions de francs.

Compte tenu d'une participation forfaitaire d'un tiers des organismes d'allocations familiales et de 10,8 % du Fonds national d'aide au logement, la part supportée par l'Etat serait de l'ordre de 11 millions de francs, alors que les crédits prévus au chapitre 46-51 s'élevaient à 231 millions de francs.

Vu le nombre très faible de demandes d'APL liquidées, les caisses d'allocations familiales, qui sont chargées de les verser, ont effectué à la main tous les calculs nécessaires. Il n'en pourra être de même lorsque l'APL aura atteint un rythme plus soutenu (dans dix-huit mois si tout va bien). Il faudra alors avoir recours à des moyens informatiques. Les caisses affirment que tout sera prêt pour ce moment. On peut cependant se demander s'il en sera vraiment ainsi dans toutes les caisses et s'il n'y aura pas quelque difficulté de versement dont pâtiraient les bénéficiaires (occupants ou propriétaires dans le cas du tiers payant).

On a déjà eu l'occasion de souligner les imperfections du barème de l'APL. Certaines d'entre elles ont pu être corrigées à la suite de l'expérimentation effectuée en 1977. Mais il en subsiste deux principalement :

— l'APL s'interrompt trop brutalement dès que les ressources mensuelles dépassent 5 000 F. Un barème plus dégressif permettrait d'éviter des effets de ségrégation ;

— les familles nombreuses (surtout si elles sont modestes) semblent plus favorisées que les personnes seules (jeunes célibataires ou personnes âgées).

E. — Quelques problèmes d'actualité.

1. — L'INFORMATION DU PUBLIC

Malgré quelques progrès, l'information et la protection des usagers restent à développer.

En matière de protection, un projet de loi est en cours d'examen devant le Parlement, relatif à l'information et à la protection des emprunteurs dans le domaine immobilier. Il vient compléter le dispositif existant qui date pour l'essentiel de 1971-1972. Ce dispositif est cependant insuffisant comme on a pu le voir encore récemment où la vague de la maison individuelle a suscité l'apparition de quelques pavillonneurs sans scrupules qui ont promis plus qu'ils ne pourront vraisemblablement offrir.

Plus généralement en matière d'information l'effort reste modeste. Le développement des centres d'information sur l'habitat est encore très lent. Bien qu'en augmentation (5,79 millions de francs en 1979 au lieu de 3,66 millions de francs en 1978) les crédits budgétaires ne sont pas à la hauteur des besoins. Mais il faut s'interroger pour savoir si c'est bien à l'Etat à prendre en charge tous les besoins d'information. En effet actuellement les principaux dispensateurs d'information sont les premiers bénéficiaires, promoteurs et les banquiers. Au lieu que chacun diffuse une information orientée surtout à son profit, ne serait-il pas possible d'envisager que promoteurs et banquiers participent, aux côtés de l'Etat et des collectivités locales, au financement d'un grand organisme d'information ?

2. — L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES LOGEMENTS

La réforme devait comporter des améliorations de qualité importantes. Il est trop tôt pour tirer des enseignements, mais il semble pour l'instant que les constructeurs ne profitent pas toujours des possibilités qui leur sont offertes, notamment en raison de l'augmentation des coûts que cela entraîne.

Par ailleurs l'industrialisation de la construction, principalement par composants compatibles, qui devrait permettre des augmentations de qualité sans augmentation de coûts, se développe trop lentement, bien qu'elle fasse l'objet d'un programme d'action prioritaire du VII^e Plan.

3. — LA RÉFORME DES HLM

Le mouvement HLM a joué un rôle de tout premier ordre dans la politique sociale du logement en :

— réalisant des logements sociaux de bonne qualité au moindre prix ;

— gérant ces logements de façon économique et humaine à l'égard des locataires, en matière notamment de recouvrement des loyers ;

— acceptant comme locataires les familles les plus défavorisées et, pour celles qui éprouvent des difficultés, à exercer une action socio-éducative, susceptible de les aider, en particulier, à payer régulièrement leur loyer.

Mais le mouvement HLM se trouve maintenant à une croisée de chemins où des difficultés externes rejoignent des difficultés internes.

Certaines des difficultés externes ont déjà été évoquées au long de ce rapport. Il apparaît principalement que le mouvement HLM n'a pas encore trouvé sa place dans le nouveau cadre fixé par la réforme : le conventionnement du parc existant ne fonctionne pas du tout, la réhabilitation du parc le plus dégradé progresse lentement, la construction des logements locatifs est gravement affectée.

A terme la soumission du logement à la loi du marché peut constituer une menace pour les HLM, du moins si elles veulent conserver leur vocation sociale.

Mais ces menaces extérieures sont renforcées par des difficultés intérieures : la situation financière de nombreux organismes est difficile, aggravée par le blocage des loyers. La gestion de trop nombreux organismes laisse, il est vrai, à désirer. Le développement un peu anarchique des organismes, au moment où il fallait construire à tout prix, s'est effectué le plus souvent au détriment de l'efficacité. L'amélioration indispensable de la gestion est entravée par un statut du personnel totalement inadapté aux tâches à accomplir.

La réforme du statut du personnel, un effort de rationalisation, des regroupements sont des conditions nécessaires pour que le mouvement HLM puisse jouer son rôle dans le cadre d'une réforme dont il faudra par ailleurs adapter certains mécanismes pour que les HLM ne soient pas tenus à l'écart.

4. — LES CONSEILS D'ARCHITECTURE, D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT

Ces organismes ont été créés par la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture pour aider et informer le public.

La date limite de création de ces organismes fixée primitivement au 31 décembre 1978 a été repoussée au 31 mars 1979.

Au 1^{er} septembre 1978, 84 départements ont constitué, sous l'autorité du préfet, le groupe de travail chargé d'étudier et de proposer les modalités pratiques de création du CAUE.

A cette même date six conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement sont effectivement créés. Quarante ou cinquante le seront avant la fin de l'année. Pratiquement tous le seront avant mars 1979.

La principale difficulté rencontrée réside dans la question du coût et du financement de ces institutions, dont la charge repose sur l'Etat et les collectivités locales.

Par nature ces conseils sont des institutions décentralisées au niveau départemental. Il faut donc assurer aux conseils généraux des départements les ressources nouvelles qui permettent d'assurer le développement dans de bonnes conditions des activités des CAUE.

L'Assemblée Nationale a adopté un amendement du Gouvernement offrant la possibilité aux départements d'instituer une taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement dans la limite d'un taux de 0,3 %.

Il faut signaler que l'Etat participe à ce financement par prélèvement sur ses crédits budgétaires pour les actions d'information et de formation. En outre des architectes conseils, voire d'autres personnels des directions départementales de l'équipement, seront mis à la disposition des CAUE.

Mais alors que la loi avait prévu une consultation obligatoire des CAUE avant tout dépôt de permis de construire, le Gouvernement préfère maintenant que cette consultation reste facultative pendant plusieurs années pour laisser le temps à ces organismes de faire la preuve de leur compétence. Un projet de loi reportant la date de consultation obligatoire au 1^{er} janvier 1984 vient d'être adopté en première lecture par le Sénat.

Il est permis de se demander si cette initiative gouvernementale est cohérente avec le dépôt par le Gouvernement lors de la discussion budgétaire devant l'Assemblée Nationale d'un amendement servant à dégager des ressources nécessaires à la mise en place des CAUE.

Ou bien ces organismes sont utiles — et il convient de les faire fonctionner dès que possible dans les meilleures conditions techniques et financières.

Ou bien leur intervention ne s'avère pas indispensable à la conduite d'une politique tendant à améliorer la qualité architecturale du patrimoine immobilier et dès lors il est permis de s'interroger sur leur avenir.

CHAPITRE II

L'URBANISME ET LES PAYSAGES

Le changement de titre de la direction d'administration centrale chargée de ce domaine est tout à fait significatif de la réorientation de la politique gouvernementale : la Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme est devenue la Direction de l'urbanisme et des paysages. La disparition de « l'aménagement foncier » montre bien le désengagement de l'Etat dans ce secteur. L'apparition des paysages est due au regroupement dans cette direction de l'essentiel de l'action concernant les espaces verts, précédemment partagée avec l'environnement.

A. — Les crédits.

Par action, les crédits prévus au budget de l'Environnement et du Cadre de vie ainsi qu'au budget des Charges communes et au Compte spécial du Trésor « Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme » ainsi que les prêts mis à la disposition des collectivités locales, évoluent comme suit :

| | 1977 | 1978 | DIFFE - RENCE 1978/1977 | 1979 | DIFFE - RENCE 1979/1978 |
|--|----------|----------|-------------------------------|---------|-------------------------------|
| | Mns Frs. | Mns Frs. | % | Mns Frs | % |
| - 41-Etudes et planification urbaine : | | | | | |
| -D.O + C.P | 116,3 | 173,- | + 49,- | 171,6 | - 0,1 |
| A.F. | 135,4 | 128,4 | - 5,2 | 139,3 | + 8,5 |
| - 42-Actions foncières : | | | | | |
| -D.O + C.P | 130,9 | 150,- | + 14,6 | 128,- | - 14,7 |
| -A.F. | 122,9 | 103,- | - 16,- | 92,- | - 10,7 |
| -F.N.A.F.U. : | | | | | |
| C.P | 220,- | 182,- | - 17,3 | 182,- | -- |
| A.P. | 200,- | 147,- | - 26,- | 130,- | - 11,6 |
| -C.A.E.C.L. prêts | 400,- | 500,- | + 25,- | 500 | -- |
| - 43-Aménagement du tissu urbain : | | | | | |
| -D.O + C.P | 261,2 | 309,- | + 18,3 | 226,5 | - 26,7 |
| A.P. | 274,9 | 288,- | + 4,8 | 290,8 | + 1,- |
| Cont espaces verts | 40,- | 50,- | + 25,- | 67,8 | + 36,- |
| - 44-Villes nouvelles : | | | | | |
| -D.O + C.P | 88,3 | 100,- | + 13,3 | 80,- | - 20,- |
| -A.P | 89,- | 93,- | + 4,5 | 90,- | - 3,2 |
| Budget des charges communes : | | | | | |
| C.P | 100,- | 128,- | + 28,- | 130,- | + 1,6 |
| A.F | 160,- | 159,- | - 0,6 | 173,- | + 8,8 |
| --- Prêts bonifiés de la CDC (zones opérationnelles et rénovation) | | | | | |
| - Prêts | 960 | 1.000,- | + 4,2 | 800,- | - 20,- |
| - Bonifications-Budget des charges communes - D.O | 136,- | 139,- | + 2,2 | 139,- | -- |
| TOTAL budget Environnement et cadre de la vie : | | | | | |
| -Dépenses ordinaires | 12,9 | 14,3 | + 10,7 | 21,7 | + 51,- |
| -Crédits de paiement | 583,8 | 717,8 | + 23,- | 584,5 | - 18,6 |
| -D.O + C.P | 596,7 | 732,1 | + 22,7 | 606,2 | - 17,2 |
| -Autorisations programme | 622,3 | 612,4 | - 1,6 | 612,1 | - 0,1 |
| TOTAL GENERAL : | | | | | |
| - D.O + C.P | 1.052,7 | 1.181,1 | + 12,2 | 1.057,2 | - 10,5 |
| A.P | 982,3 | 918,4 | - 6,5 | 887,5 | - 3,4 |
| Prêts | 1.360,- | 1.500,- | + 10,3 | 1.300,- | - 13,3 |

En ce qui concerne les dépenses de personnel attribuées à l'urbanisme dans le « blanc » budgétaire, elles progressent pour leur part comme suit :

| ACTIONS | EFFECTIFS | | | CÔÛT BUDGETAIRE | | |
|---|----------------------|-------|-------|-----------------|-------|-------|
| | 1977 | 1978 | 1979 | 1977 | 1978 | 1979 |
| | Millions de francs.) | | | | | |
| 41. Etudes et planification urbaine.... | 5 588 | 5 627 | 5 633 | 284,2 | 318,2 | 363,7 |
| 42. Actions foncières..... | 552 | 557 | 557 | 29,2 | 32,8 | 37,4 |
| 43. Aménagement du tissu urbain..... | 409 | 414 | 414 | 22,2 | 24,9 | 28,4 |
| 44. Villes nouvelles..... | 384 | 384 | 384 | 20,9 | 23,3 | 26,6 |
| Total | 6 933 | 6 982 | 6 988 | 256,5 | 399,2 | 436,1 |

Il convient de préciser qu'il s'agit là d'approximations destinées à la présentation du « blanc » et qu'il est bien difficile de vérifier.

On voit que globalement, sauf pour le personnel mis à la disposition des collectivités locales pour réaliser les études d'urbanisme, le désengagement de l'Etat est net, tant pour les actions foncières que pour l'aménagement urbain.

La réduction est plus nette pour les crédits de paiement que pour les autorisations de programme, l'effort de rattrapage accompli en 1978 n'étant pas renouvelé.

Ce transfert croissant de responsabilités aux collectivités locales recueille pleinement l'accord de notre Commission des Finances dans son principe. Il est cependant à craindre que celles-ci ne puissent pas toujours disposer des moyens financiers qui leur permettraient d'assumer ces responsabilités.

B. — Etudes et planification urbaine.

1. — L'ÉLABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME

L'élément central de cette action est la réalisation des documents d'urbanisme et principalement les schémas d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et les plans d'occupation des sols (POS). L'élaboration de ces documents se poursuit à un rythme qui peut paraître soutenu au vu de l'importance des moyens qui lui sont consacrés tant par l'Etat que par les collectivités locales concernées, mais qui paraîtra lent si l'on considère le rythme actuel d'aboutissement des procédures.

Dix ans après le début de la mise en œuvre de la loi d'orientation foncière du 31 décembre 1967, sur les 412 SDAU délimités (concernant 10 344 communes), 160 sont approuvés ou en cours d'approbation (pour 4 641 communes), et sur les 9 030 POS prescrits (pour 10 581 communes), seulement 2 863 ont été rendus publics (3 439 communes) et parmi ceux-ci 1 217 approuvés (1 441 communes).

L'élaboration puis le suivi des documents d'urbanisme semblent, en général, fonctionner de manière satisfaisante dans les grandes agglomérations et en particulier dans celles qui se sont dotées d'une agence d'urbanisme (vingt-sept actuellement). D'ailleurs, une part de plus en plus importante des crédits est consacrée aux subventions aux agences d'urbanisme (l'Etat prend en charge environ un tiers de leurs dépenses) : 34 millions de francs en 1979 contre 25 en 1977 et 1978.

A l'inverse, dans les communes les plus petites, la procédure des POS paraît souvent trop lourde, ce qui aboutit soit à l'absence de POS, soit à une élaboration trop longue. La Commission des Finances s'interroge sur l'opportunité d'instituer une procédure de POS simplifiée, ce qui permettrait notamment d'étendre la superficie couverte par des documents d'urbanisme de façon à éviter le « mitage » qui affecte de nombreuses zones rurales ou semi-rurales.

2. — LES AUTRES ACTIONS

En dehors de l'élaboration des documents d'urbanisme, il est prévu des crédits pour :

— subventionner divers organismes d'enseignement et de recherche, 2,2 millions de francs en 1979 ;

— améliorer l'information du public. Un chapitre nouveau (37-11) regroupe les crédits concernant l'information générale. Aux 2,3 millions de francs inscrits à l'action 12 pour l'ensemble du ministère s'ajoutent des crédits propres à chaque domaine. Pour l'urbanisme, ils s'élèvent à 1,5 million de francs ;

— l'assistance aux usagers. En complément de l'action d'information, il est proposé une assistance aux usagers. Aux architectes conseils placés auprès des directeurs départementaux de l'équipement s'ajoutent dorénavant des « consultants du public » chargés

d'apporter des renseignements sur la réglementation et les procédures existantes ainsi que sur les décisions de l'administration à l'égard des intéressés. Leur rémunération (sous forme de vacations) prélevée en 1978 sur les crédits d'équipement relatifs aux documents d'urbanisme figure désormais en dépenses ordinaires (chapitre 37-40).

On ne peut que se réjouir de voir enfin prise en compte la nécessité de mieux informer le public et d'améliorer ainsi les relations entre l'administration et les usagers. Un nouveau pas pourrait être franchi avec la mise en place des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) (1).

C. — Les actions foncières.

La réduction sensible des crédits budgétaires que l'on observe actuellement s'accompagne d'une réorientation profonde.

— les *actions directes de l'Etat* sont dorénavant limitées aux villes nouvelles et dans une moindre mesure à des actions ponctuelles dans les sites touristiques et les zones naturelles. Elles ne sont pratiquement plus financées par le budget général (chapitre 55-40 qui devrait disparaître) mais par le Compte spécial du Trésor « FNAFU » (section A) qui y consacre une part croissante de ses disponibilités. Ainsi pour 1978 on prévoyait un montant global de dépenses de 121 millions de francs dont 92 millions de francs par le FNAFU, 76 millions de francs étant consacrés aux villes nouvelles ;

— l'exercice du droit de préemption dans les *zones d'aménagement différé* (ZAD) reste faiblement exercé par l'Etat (moins de 10 millions de francs chaque année). Pour les collectivités locales, dont les besoins se réduisent du fait de la faible progression des zones couvertes par des ZAD, elles ne sont plus financées par le FNAFU depuis 1977 (sauf, provisoirement, pour l'Agence foncière et technique de la Région parisienne) mais par des prêts de la CAECL ;

— les zones d'interventions (ZIF) donnent lieu également à exercice du droit de préemption pour la préparation des opérations d'aménagement dans les centres urbains. Cette procédure connaît un vif développement depuis 1976 (617 ZIF créées au 1^{er} mai 1978 contre 443 un an plus tôt).

(1) Voir chapitre I, paragraphe E 4.

Comme pour les ZAD, les avances du FNAFU sont remplacées par des prêts de la CAECL ;

— les *programmes d'actions foncières (PAF)* constituent des engagements d'acquisitions sur trois à cinq ans. Ces programmes à moyen terme sont encouragés par le versement d'une subvention de l'Etat à hauteur de 30 %. Les crédits correspondants sont passés de 30 millions de francs en 1976, 38 millions de francs en 1977, 36 millions de francs en 1978 à 40 millions de francs en 1979. Au 1^{er} juillet 1978, il existait vingt PAF signés et vingt-cinq à trente en cours d'examen. Ces programmes bénéficient également d'avances du FNAFU et de prêts de la CAECL, ainsi que de prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations ;

— les *bonifications d'intérêt* portent sur les nouveaux prêts à moyen terme de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL). Les crédits figurent dorénavant au chapitre 65-43 (37 millions de francs d'AP en 1979 contre 47 en 1978 et 0 auparavant) (1).

D. — L'aménagement du tissu urbain.

Cette action comporte en réalité deux volets, l'aménagement urbain proprement dit et les espaces verts. Ces deux volets sont affectés par des mutations quant à leurs dotations budgétaires.

1. — L'AMÉNAGEMENT URBAIN

La transformation des dotations budgétaires fait suite à celle des structures et des procédures.

Jusqu'à la création du Fonds d'aménagement urbain en août 1976, les opérations d'aménagement urbain devaient emprunter des procédures rigides et cloisonnées. Elles peuvent désormais en combiner plusieurs, de façon à répondre avec souplesse aux besoins locaux. Une opération pourra par exemple résorber trois immeubles insalubres, restaurer à la demande deux cents logements modestes et aménager une rue piétonne, un parking et un espace vert. Ces opérations « sur mesure » respectueuses des populations et du patrimoine existant, remplacent les opérations massives qui bouleversaient parfois des quartiers entiers.

Les subventions du Fonds d'aménagement urbain peuvent concerner la résorption de l'habitat insalubre, l'amélioration des logements anciens, l'implantation de logements HLM dans les

(1) Voir en annexe n° 8 les conditions de ces prêts.

quartiers anciens, la restauration, les curetages, l'aménagement et l'embellissement des espaces publics y compris les espaces verts, l'implantation d'équipements d'animation urbaine, notamment dans les monuments classés, les parkings urbains, les réseaux et toutes les interventions qui se révèlent les mieux adaptées à chaque cas particulier (1).

Les taux de subvention appliqués aux dépenses des collectivités locales sont de 70 % à 80 % pour le relogement des familles modestes et la résorption de l'habitat insalubre, 50 % pour les acquisitions foncières et immobilières et 35 % pour tout le reste.

L'Etat encourage en priorité les opérations visant les conditions de vie des ménages modestes et la qualité du cadre de vie et manifestant un souci d'économie. Il subordonne strictement son aide financière à l'organisation socialement soignée des relogements rendus nécessaires par les opérations.

Jusqu'en 1978, les crédits relatifs aux différents types de subventions attribuées par le FAU étaient restés disséminés dans plusieurs chapitres. Ceux-ci sont désormais regroupés dans un chapitre unique « Aménagement du cadre de vie ». Cependant, il faut observer que :

— seule une partie des crédits de ce chapitre est gérée par le FAU ;

— les différents articles de ce chapitre relèvent de plusieurs actions : outre l'aménagement du tissu urbain, l'action foncière, l'action sur le parc de logements existants et même la construction de logements (subventions foncières pour implantation de logements sociaux dans les quartiers urbanisés).

D'autre part, les crédits soumis à l'examen du FAU, qui sont actuellement entièrement en catégorie I, seront progressivement classés en catégorie III à partir de 1979, pour être directement utilisés au niveau départemental. Le comité directeur du FAU conservera un rôle d'orientation des actions et de réforme des procédures ; il gardera son autorité sur la fraction non déconcentrée des crédits.

Afin de faciliter cette déconcentration, une codification des différentes procédures est en cours d'élaboration et sera diffusée avant la fin de l'année 1978.

Après deux ans d'expérimentation d'une nouvelle formule de financement plus souple, il est apparu nécessaire et possible d'unifier et de simplifier les diverses procédures juridiques existantes

(1) Voir en annexe n° 9 le bilan des premiers mois d'activité du FAU. ¶

(rénovation urbaine, restauration immobilière, résorption de l'habitat insalubre). L'objectif sera de permettre aux collectivités locales de définir et de réaliser avec le maximum de liberté les opérations d'aménagement qu'elles souhaitent engager. Un projet de loi est en cours d'élaboration à cet effet.

Pour s'en tenir à l'aménagement urbain, il est prévu un crédit global de 223 millions de francs (chapitre 65-43, art. 20) dont la répartition n'est pas déterminée a priori entre les diverses opérations comme cela était le cas précédemment:

| OPERATIONS | 1977 | 1978 |
|--|--------|------|
| «En millions de francs.» | | |
| Rénovation urbaine et restauration immobilière (chapitre 65-40, article 20) | 150,94 | 180 |
| Villes moyennes (chapitre 65-40, article 60) .. | 74 | 50 |
| Promotion de la qualité de l'aménagement urbain (chapitre 65-40, article 80) | 10 | 8 |
| Total | 234,94 | 238 |

On peut estimer que les crédits 1979 se répartissent à raison de 30 millions de francs pour les villes moyennes, 10 millions de francs pour la qualité de l'aménagement urbain et le solde pour le Fonds d'aménagement urbain dont plus de la moitié pour les opérations de rénovation et de réhabilitation lancées avant la création du FAU.

On observe donc une réduction de 6,3 % des crédits totaux entre 1978 et 1979.

Mais il faut tenir compte de l'importance des crédits consacrés à l'opération des Halles jusqu'en 1978 (la seule indemnité versée à la SCI du Centre français du commerce international, à la suite de la remise en cause de ce bâtiment, a consommé 30 millions de francs de crédits en 1976 et 37 millions de francs en 1978). Cependant, il n'est pas certain que l'on en ait terminé avec cette affaire.

Par ailleurs, l'action en faveur des villes moyennes connaît un certain ralentissement malgré son succès : sur les quatre-vingt deux villes retenues, près de soixante-dix contrats ont déjà été signés.

2. — LES ESPACES VERTS

Les dotations budgétaires prévues dans la loi de finances de 1979 ne figurent pas aux mêmes rubriques que dans la loi de finances de 1978.

En 1978, les crédits d'espaces verts étaient inscrits dans trois lignes :

- le chapitre 65-40 de l'Équipement (50 millions de francs) ;
- les chapitres 57-01 et 67-01 de l'Environnement (35 millions de francs au total) ;
- en outre, la première tranche de 1978 du FIANE a réservé 13,3 millions de francs à des opérations concernant l'acquisition et l'aménagement d'espaces verts.

En 1979, les imputations budgétaires sont les suivantes :

- un nouveau chapitre (65-05) est créé au budget des Services généraux du Premier Ministre en faveur de la restructuration des zones minières ; il est alimenté par prélèvement sur les budgets des Ministères intéressés ; le prélèvement sur les crédits de l'Environnement et du Cadre de vie, au titre des espaces verts, s'élève à 5,5 millions de francs ; ces crédits seront gérés par le Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, selon les procédures indiquées ci-dessous ;
- au titre de la Charte de la Qualité de la vie, des crédits nouveaux sont ouverts au budget de l'Environnement pour des actions à caractère exemplaire ou expérimental (notamment ouverture au public d'espaces verts privés) ;
- enfin, l'essentiel des crédits d'espaces verts est regroupé en 2 articles du nouveau chapitre 65-43, qui seront gérés par la Direction de l'urbanisme et des paysages :
 - *article 31* : cet article est destiné à subventionner les collectivités locales et se substitue à l'ancien article 10 du chapitre 65-40 de l'Équipement. Il est doté de 54 500 000 F d'autorisations de programme et 10 800 000 F de crédits de paiement ;
 - *article 32* : cet article permet également de subventionner les collectivités locales, mais aussi, éventuellement, des personnes morales de droit privé. Il se substitue à l'ancien article 10 du chapitre 67-01 de l'Environnement, géré en 1978 par la Délégation à la qualité de la vie et en 1979 par la DUP. Il est doté de 13 300 000 F en autorisations de programme et de 2 249 000 F en crédits de paiement.

Il sera essentiellement utilisé en 1979 au financement de la politique des plans verts d'agglomération (poursuite d'opérations déjà engagées, opérations nouvelles) et à des opérations ponctuelles, généralement décidées à l'échelon national.

En effet, alors que les crédits de l'article 31 sont déconcentrés au niveau des préfets de région, ceux de l'article 32 appartiennent à la catégorie I des investissements de l'Etat, c'est-à-dire qu'ils sont à la disposition de l'administration centrale.

Au total, les crédits consacrés aux espaces verts, dans le budget de 1979, se monteraient à :

— budget du MECV :

| | | |
|---------------------------------------|--------|----------|
| 57-01 | 14 | |
| 67-01 | 2,85 | |
| 65-43, art. 31 et 32..... | 67,8 | |
| FIQV (prévision) | 10 | |
| FAU (65-43, art. 20 (prévision))..... | 8 | à 10 |
| | <hr/> | <hr/> |
| | 102,65 | à 104,65 |

— budget du Premier Ministre :

| | |
|-------------|-----|
| 65-05 | 5,5 |
|-------------|-----|

soit un total général de l'ordre de 110 millions de francs.

E. — Les villes nouvelles.

L'idée même de la ville nouvelle ne semble plus être adaptée aux orientations actuelles en matière d'urbanisme. Cependant la réalisation des neuf villes nouvelles qui a été entamée de 1969 à 1973 doit être poursuivie.

Dès le VI^e Plan, un grand retard a été pris. Le programme finalisé concernant les villes nouvelles n'a été réalisé qu'à 70,7 % en termes financiers (2 410 au lieu de 3 340 millions de francs de 1970). Dans le domaine principal, celui du logement, le taux de réalisation physique n'est que de 55 % (73 % en province, 47 % à Paris) : 88 538 logements au lieu des 161 690 prévus.

Le retard est à peu près identique en matière d'équipements publics mais il est beaucoup plus important en matière d'emploi, le taux de réalisation du VI^e Plan s'établissant à 39 % (50 % en

province, 34 % à Paris). Cette situation est à l'origine d'un grave déséquilibre entre l'emploi et le logement qui n'a pu qu'être amplifié par le développement du chômage ces deux dernières années.

La crise économique par laquelle a débuté le VII^e Plan n'a fait qu'aggraver la situation en matière d'emploi tout d'abord, mais aussi pour le logement et les équipements. Les objectifs ont donc dû être révisés en baisse.

Le 16 juin 1977, au cours d'un débat organisé au Sénat sur les villes nouvelles, le Ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire a ainsi précisé les *quatre orientations nouvelles* :

1° *Adapter la croissance des villes nouvelles au rythme de l'évolution démographique et économique des régions dont elles constituent des éléments d'équilibre, tout en maintenant le rythme prévu au VII^e Plan en matière de politique foncière :*

2° *Diversifier l'urbanisation, notamment en renforçant la politique de trame verte et en augmentant, en matière de production de logements, la part donnée à la maison individuelle ;*

3° *Assurer une bonne maîtrise de l'évolution financière des villes nouvelles en ce qui concerne les crédits d'investissement ainsi que la trésorerie et l'endettement des établissements publics d'aménagement et des syndicats communautaires d'aménagement ;*

4° *Simplifier le statut administratif et politique des villes nouvelles en accélérant leur évolution vers un régime de droit commun.*

Par lettre du 7 décembre 1977, adressée aux présidents des syndicats communautaires d'aménagement des villes nouvelles, le Premier ministre a repris ce thème pour l'ensemble des villes nouvelles :

« La conjoncture économique et démographique nous conduit, dans les régions urbaines concernées, à des rythmes annuels de construction inférieurs à ceux qui avaient été envisagés. Il s'agit donc pour les villes nouvelles de tenir compte des réalités et, sans remettre en cause leurs schémas directeurs, ni leur part dans l'aménagement de ces régions urbaines, de redéfinir, en concertation avec les élus, leur rythme de réalisation au cours des toutes prochaines années. Celui-ci devra tenir compte du meilleur équilibre financier des budgets locaux et des opérations d'aménagement. Il permettra, sur la base des résultats déjà obtenus, de consacrer des efforts plus importants à la qualité de l'architecture et du cadre de vie urbain et de faire une place accrue à la maison individuelle. »

Les crédits relatifs à l'ensemble des équipements publics sont mis en œuvre par les différents ministères responsables. Pour

ce qui est du Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, une partie des crédits examinés dans les paragraphes précédents sont destinés aux villes nouvelles. Il s'agit :

— des acquisitions foncières (chapitre 55-40 et avances du FNAFU) : 89 millions de francs en 1976, 79 millions de francs en 1977, 76 millions de francs en 1978 et 85 millions de francs en 1979 :

— des espaces verts : 4,7 millions de francs en 1975 et 1976, 7,5 en 1977, 7 en 1978 et 6,1 millions de francs en 1979.

En outre, les crédits de l'article 30 du chapitre 55-41 sont entièrement consacrés à la voirie primaire des villes nouvelles. Après le gros effort de 1975 (en partie à l'occasion du plan de relance), ces crédits se situent à un niveau modeste : 80 millions de francs en 1976, 89 en 1977, 93 en 1978 et 90 en 1979.

Enfin, l'article 10 du chapitre 65-01 du budget des Charges communes comporte des crédits transférés en cours d'année sur l'article 50 du chapitre 65-40 du budget de l'Équipement et destinés à prendre en charge le fonctionnement des missions d'études et des établissements publics ainsi que les trois ou quatre premières annuités des emprunts souscrits par les collectivités locales comprises dans le périmètre des villes nouvelles. Ces crédits augmentent régulièrement, passant de 130 millions de francs en 1975 à 145 en 1976, puis 160 en 1977, 159 en 1978 et 173 en 1979.

CHAPITRE III

LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES ET LES ACTIONS HORIZONTALES

Se trouve rassemblé dans ce chapitre tout ce qui a trait à l'intendance (dépenses de personnel et frais généraux de fonctionnement) et à quelques activités particulières du Ministère qui ne peuvent être rattachées aux grands domaines d'action.

A. — Le fonctionnement des services.

1. — PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Les dépenses de personnel et les frais généraux de fonctionnement qui figurent dans cette section « Cadre de vie et Logement » du Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie débordent très largement celles afférentes aux activités propres du Ministère puisqu'elles concernent en réalité la totalité de l'ancien Ministère de l'Équipement.

Ainsi, d'après le blanc budgétaire, la répartition des effectifs selon leur activité serait la suivante :

I. — Administration centrale :

| | |
|----------------------------|-------|
| Urbanisme et paysages..... | 375 |
| Construction | 277 |
| Actions horizontales..... | 4 087 |
| | <hr/> |
| Total | 4 739 |

II. — Services extérieurs :

| | |
|----------------------------|-------|
| Urbanisme et paysages..... | 7 047 |
| Construction | 1 928 |
| | <hr/> |
| Total | 8 975 |

III. — *Activités pour autres administrations et collectivités locales :*

| | |
|--|---------------|
| Routes et circulation routière..... | 17 499 |
| Ports maritimes et voies navigables..... | 9 859 |
| Collectivités locales et divers..... | 46 628 |
| Total | 73 986 |
| Total général..... | 87 700 |

L'écart entre cet effectif total et l'effectif budgétaire (81 478) correspond principalement à des auxiliaires ou à des personnels n'occupant pas des emplois budgétaires et rémunérés sur la base de statuts locaux.

On voit que les personnels qui travaillent réellement pour le Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie représentent moins du sixième du total, tandis que les personnels des directions départementales de l'équipement qui réalisent des travaux pour les collectivités locales représentent plus de la moitié.

C'est dans ce contexte qu'il convient d'examiner maintenant l'évolution des crédits qui ont été présentés globalement en introduction.

2. — MESURES INTÉRESSANT LE PERSONNEL EN ACTIVITÉ

Les crédits relatifs aux personnels en activité se décomposent ainsi :

| | REMUNE- RATIONS | CHARGES sociales. | TOTAL |
|---|--------------------------|----------------------|--------------|
| | (En millions de francs.) | | |
| Administration centrale | 178 | 18 | 196 |
| Services extérieurs | 3 658 | 479 | 4 137 |
| Recherche scientifique et technique | 3 | 2 | 10 |
| Total | 3 844 | 499 | 4 343 |

L'augmentation de 14,7 % de ces crédits par rapport à 1978 résulte principalement des mesures suivantes :

— revalorisation générale des rémunérations de la fonction publique : 470 millions de francs, soit 12,4 % des rémunérations de 1978 ;

— création de trois emplois d'administrateurs civils précédemment rémunérés sur le budget du Premier Ministre et mis à la disposition du Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie : 0,4 million de francs ;

— création de 182 emplois pour prendre en charge 29 emplois de l'administration de la Polynésie française et 153 emplois de l'ex-service des travaux publics de Saint-Pierre-et-Miquelon transformé en Direction départementale de l'équipement, ce territoire ayant été érigé en Département d'Outre-Mer : 12,8 millions de francs ;

— revision des classements indiciaires et amélioration de certaines indemnités : 11,2 millions de francs ;

— transformations d'emploi : 0,5 million de francs ;

— augmentation des cotisations sociales et des prestations familiales : 31,3 millions de francs.

3. — PENSIONS DE RETRAITE

Les crédits relatifs aux pensions de retraite versées aux anciens agents du Ministère sont en augmentation de 12,6 %, passant de 1 247 millions de francs en 1978 à 1 404 millions de francs en 1979 dont 83 millions de francs sous forme de versement au Fonds spécial des ouvriers de l'Etat.

4. — DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les dépenses de fonctionnement des services s'élèveront en 1979 à 323,7 millions de francs, soit 7,8 % de plus qu'en 1978. L'augmentation est même de 9,5 % si l'on élimine l'effet du transfert des dépenses d'informatique à l'action 13 (programmation et méthodes modernes de gestion). Les dépenses se décomposent en 48,8 millions de francs pour l'administration centrale et 274,9 millions de francs pour les services extérieurs.

5. — EQUIPEMENT ADMINISTRATIF

Les crédits affectés à l'équipement immobilier des services s'élèvent à 70,7 millions de francs en autorisations de programme (comme en 1978) et à 70 millions de francs en crédits de paiement (contre seulement 57 en 1978).

L'essentiel de ces crédits est consacré aux services extérieurs et à divers organismes (enseignement, action sociale, centres d'études techniques).

Pour l'administration centrale, outre quelques travaux d'aménagement, il est prévu un crédit de 0,5 million de francs pour réaliser des études en vue du regroupement des services.

Cette somme est dérisoire lorsque l'on sait l'ampleur du problème : actuellement les services de l'administration centrale sont répartis sur quatorze adresses différentes dans sept arrondissements parisiens, sans compter les services de l'Environnement (à Neuilly) et de l'Architecture (rue de Valois). En outre, ces implantations sont fortement imbriquées avec celles du Ministère des Transports.

Cependant, dans le cadre de l'aménagement du quartier de La Défense, le principe du regroupement de certains de ces services a été arrêté. Mais il s'agit d'un immeuble qui est encore à construire. C'est dire que ce regroupement ne pourra avoir lieu que dans plusieurs années. D'ici là, il semble qu'il conviendrait de rechercher une solution provisoire mettant fin à cette dispersion tout à fait nuisible à un fonctionnement harmonieux de l'administration, et qui risque d'annuler une part de l'intérêt de la création de ce nouveau Ministère.

B. — Les actions horizontales.

1. — LES CRÉDITS

Les crédits affectés aux différentes actions horizontales ont évolué entre 1978 et 1979 comme indiqué dans le tableau ci-dessous qui précise également pour 1979 les charges de personnel qui leur sont attribuées par le « blanc » budgétaire.

| | CREDITS AFFECTES | | | | CHARGES de personnel en 1979. | |
|--|--------------------------|--------------|-------------------|--------------|-------------------------------|---------------------------|
| | 1978 | 1979 | Evolution. | | Effec-tifs. | Coût. |
| | | | (A) | (B) | | |
| | (En millions de francs.) | | (En pourcentage.) | | | (En mil-lions de francs.) |
| 12. Statistiques et information .. | 16,8 | 16 | — 5 | — 0,5 | 165 | 11,7 |
| 13. Programmation et méthodes modernes de gestion | 20,8 | 37,2 | + 79 | + 10 | 145 | 10,3 |
| 14. Interventions dans le secteur du bâtiment et des travaux publics | 11,8 | 13,5 | + 14,5 | + 14,5 | 141 | 10,4 |
| 15. Gestion du personnel | 57,6 | 58,8 | + 2,2 | + 11 | 1 210 | 93 |
| 16. Cartographie nationale | 147,5 | 169,6 | + 14,9 | + 14,9 | 0 | 0 |
| 17. Recherche scientifique et technique | 156,7 | 152,3 | — 2,8 | + 3,3 | 379 | 26,6 |
| Total | 411,2 | 447,4 | + 8,8 | + 8,9 | 2 040 | 152,1 |

(A) Evolution apparente.

(B) Evolution après élimination des transferts et virements divers.

Dans l'ensemble ces programmes se poursuivent normalement. Nous limiterons donc nos remarques à deux particuliers (1).

2. — INTERVENTIONS DANS LE SECTEUR DU BATIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS

Aux interventions habituelles, constituées principalement d'études dans les domaines technique ou économique s'ajoute cette année un crédit (10 millions de francs en autorisations de programme et 5 millions de francs en crédits de paiement) inscrit sur un nouveau chapitre (64-10) intitulé « Interventions en faveur des moyennes entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics ».

(1) Voir également en annexe une note sur la recherche scientifique et technique sur le cadre de vie et le logement

Il s'agit, à la suite d'une décision prise par le Conseil interministériel du 5 juillet 1978 consacré au secteur BTP, de mettre en œuvre dans ce secteur une formule qui est déjà utilisée par le Ministère de l'Industrie dans d'autres secteurs industriels, la formule des contrats de croissance. Un contrat passé entre l'Etat et chaque entreprise prévoit le versement par l'Etat d'une subvention moyennant l'engagement de l'entreprise sur un programme et des objectifs cohérents avec la politique d'ensemble du Ministère.

Les crédits, modestes, prévus pour 1979, permettront d'expérimenter cette procédure dans le secteur BTP sur cinq à dix opérations.

Quel qu'en soit l'intérêt cette action est évidemment dérisoire par rapport à l'ampleur de la crise traversée par ce secteur (1).

8. — CARTOGRAPHIE NATIONALE

Cette action comporte exclusivement les subventions versées à l'Institut géographique national, qui est chargé de la politique du Ministère dans ce secteur.

La subvention de fonctionnement passe de 131,5 millions de francs en 1978 à 153,6 millions de francs en 1979 (+ 16,8 %) et la subvention d'équipement reste inchangée (16 millions de francs en autorisations de programmes et 15,3 millions de francs en crédits de paiement).

A la suite d'un certain nombre de difficultés la Cour des Comptes s'était penchée, dans son rapport annuel de 1977, sur la situation de l'IGN. Nous nous étions fait l'an dernier l'écho de ces préoccupations (2). La commission interministérielle chargée d'examiner les suites à donner au rapport public de la Cour des Comptes a renouvelé ces recommandations (3).

Les suites données à ces recommandations ne semblent pas encore très concrètes puisqu'en réponse à une question posée par votre rapporteur particulier, le Ministre répond :

« Les réflexions en cours se situent dans le sens souhaité par la Commission puisqu'elles conduisent à la mise au point d'un « cadre d'activité » pour l'établissement, aussi bien pour les tâches de vocation que pour les travaux rémunérés. »

(1) Voir en annexe n° 2.

(2) Voir le rapport Sénat n° 88, annexe 13, Equipement et Logement, rapporteur spécial M. Moinet, p. 17 et suivantes.

(3) Voir en annexe le détail de ces recommandations et le compte rendu d'activité de l'IGN.

« Il sera notamment procédé à la définition des orientations nouvelles dans le domaine cartographique (développement de la production des cartes dérivées de la carte au 1/50 000, redéfinition du rythme de revision des cartes existantes, examen des possibilités de collaboration de l'IGN avec le cadastre). »

« S'agissant des travaux rémunérés en France, le Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie a pris des dispositions pour accroître le volume des travaux confiés par les services extérieurs à l'IGN, avec lequel un contrat d'objectif a été signé le 14 mars 1978. »

« Par ailleurs, sont examinées les possibilités d'intervention de l'IGN dans les départements et territoires d'Outre-Mer qui souffrent d'un certain retard en matière de cartographie. »

« Pour les travaux rémunérés à l'étranger, qui représentent 35 % des ressources propres de l'établissement, la politique commerciale à l'exportation devrait apporter des progrès sensibles. Les « marges » de travaux se sont sensiblement améliorées en 1977 par rapport à 1976. De plus, leur volume s'est accru de 40,9 %. »

Votre Commission des Finances ne saurait qu'inviter le Gouvernement à achever rapidement la phase de réflexion et à mettre en œuvre une politique nouvelle de l'IGN tenant compte des recommandations de la Cour des Comptes et de la Commission des suites.

COMPTE RENDU DES DEBATS DE LA COMMISSION

I. — Audition du Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie et du Secrétaire d'Etat chargé du logement.

La Commission a procédé, le vendredi 29 septembre, à l'audition de **M. d'Ornano, Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie**, et de **M. Cavaillé, Secrétaire d'Etat au Logement**, sur le projet de budget pour 1979.

M. d'Ornano a tout d'abord présenté les principales raisons de la réforme des structures du Ministère chargé de l'Environnement.

Cette réforme traduit essentiellement la volonté du Président de la République et du Gouvernement de franchir une nouvelle étape dans l'amélioration du cadre de vie. Après une phase de reconstruction rapide à la fin de la Seconde Guerre mondiale, le Ministère chargé de l'Environnement, à la suite notamment des craintes sur l'épuisement des ressources naturelles, s'était fréquemment présenté comme un gendarme. Aujourd'hui, il convient que les préoccupations de qualité de la vie soient principalement prises en compte dès le moment de la décision.

Les structures mises en place correspondent à ces orientations et visent à rassembler les moyens avec la Délégation à l'architecture et à la construction et la Délégation à la qualité de la vie. Il s'agit essentiellement d'arriver à des simplifications de procédures et à des économies de moyens, tout en répondant aux aspirations des Français, en matière d'habitat en particulier.

En réponse aux questions posées par **M. Moinet, rapporteur spécial**, M. d'Ornano a précisé que le Service départemental de l'architecture n'est pas placé sous l'autorité des Directions de l'équipement mais qu'il doit cohabiter et prendre l'habitude de collaborer avec elles.

En matière d'environnement, l'effort doit être fait au niveau du département ; le budget de 1979 comporte des crédits pour l'installation de vingt chargés de mission auprès des préfets ; ils seront notamment les interlocuteurs des associations.

Abordant le problème de la réduction des mises en chantier de logements, M. Cavaillé a apporté les précisions suivantes :

— la baisse constatée dans le secteur locatif aidé en 1978 a porté sur 40 000 logements, en raison de la réduction de la demande et de la coexistence de deux systèmes d'aide au logement :

— le montant unitaire des prêts en 1979 sera relevé de 20 % :

— un transfert a été opéré en cours d'année en faveur des programmes d'accession à la propriété, qui représente le secteur où la demande est la plus importante. En 1979, le projet de budget prévoit que 170 000 logements en accession seront aidés par l'Etat, contre 160 000 en 1978.

M. d'Ornano a ensuite insisté sur le fait que les méthodes de détermination des prix des HLM étaient désormais plus proches de la réalité. Pour 1979, le crédit prévu correspondra à la construction de 70 000 logements HLM comme en 1978.

L'ambition est, au sein d'une enveloppe globale, de favoriser le plus possible une décentralisation de la décision pour la répartition des crédits d'Etat entre les diverses catégories de logements.

La réhabilitation de l'habitat ancien correspond à une préoccupation essentielle du Gouvernement, a précisé M. Cavaillé.

Il conviendra de simplifier les procédures et les modes de financement ; le projet de budget de 1979 prévoit aussi la réhabilitation de 62 000 logements HLM en 1979, contre 30 500 en 1978 ; pour cette même année, le montant des travaux de réhabilitation supplémentaires de 1 milliard de francs a été réalisé en un seul semestre, nécessitant l'octroi d'un complément de 150 millions de francs.

M. Chazelle s'est inquiété de l'imprécision qui subsiste encore en matière de délimitation des compétences au sein des différents ministères chargés de l'équipement. Il a en outre demandé si le Gouvernement avait l'intention de libérer les loyers encore soumis à la loi de 1948 ; il s'est inquiété des conséquences d'une telle libération.

En réponse, M. Cavaillé a insisté sur l'effort fait par le Gouvernement par l'intermédiaire de l'ANAH dont les dotations s'accroissent fortement ; il a également indiqué que l'objectif du Gouvernement était d'arriver, à terme, à un marché unique du logement ; actuellement, il ne paraît pas possible de libérer les loyers de la catégorie II-B. S'agissant de l'habitat ancien, **M. Schmitt** s'est interrogé sur les conditions d'aide aux propriétaires privés ; M. Cavaillé lui a précisé que le taux moyen de subvention de l'ANAH a été majoré et est désormais de l'ordre de 20 à 30 %.

Sur un plan plus général, **M. Edouard Bonnefous**, président, a souligné les particularités actuelles du marché immobilier : malgré la mévente de logements, les prix n'ont pas baissé en raison de la transformation en locaux commerciaux des logements invendus. L'absence d'application stricte de la réglementation en la matière est un grave facteur d'inflation.

Au sujet des circuits de financement, M. Cavaillé a insisté sur l'importance de l'existence d'un prêt unique.

Analysant la mise en place des nouveaux mécanismes d'aide, M. d'Ornano a indiqué que le prêt locatif aidé connaît actuellement un démarrage plus lent que prévu.

Revenant à l'organisation des structures de ses services, M. d'Ornano a annoncé un projet de réforme des rémunérations accessoires des agents dépendant antérieurement du Ministère de l'Équipement, en mettant notamment plus généralement en concurrence le secteur privé et le secteur public, dans le cadre du développement de la liberté des collectivités locales. La réforme s'inscrirait dans un redéploiement des moyens de son Ministère.

Abordant l'analyse des moyens du Ministère chargé de l'Environnement, M. Marcellin, *rapporteur spécial*, a insisté sur le caractère apparent de certaines baisses de crédits, qui sont la conséquence d'une redistribution des crédits de l'ancien FIANE vers les chapitres budgétaires normaux concernés.

Il a en outre estimé que le budget du Ministère était abusivement gonflé par l'inscription des crédits correspondant à la construction de barrages.

S'agissant des structures locales, il s'est félicité de l'importance de la création des vingt chargés de mission départementaux ; il conviendra de compléter ces postes par des agents détachés ; il a également insisté sur la qualité nécessaire des fonctionnaires chargés de l'environnement au plan local.

S'agissant de la lutte contre les marées noires, le rapporteur spécial a insisté sur l'urgence de définir dans un texte législatif les responsabilités ministérielles en la matière.

M. Marcellin a indiqué que les crédits pour espaces verts, malgré une présentation différente, atteignaient 113 millions de francs.

Il a demandé en outre qu'un nouveau chapitre soit prévu pour encourager la diversité des constructions, en fonction des facteurs régionaux traditionnels, par une amélioration de la formation des architectes.

En réponse aux différents intervenants, M. d'Ornano a apporté les précisions suivantes :

— les critiques concernant le FIANE étaient fondées ; sa dotation de près de 100 millions de francs en 1979 sera entièrement disponible ;

— l'« enveloppe financière Environnement » n'a pu être mise en place en 1979. Elle pourra être présentée en 1980 ;

— les barrages ont souvent une incidence sur la préservation de l'environnement et doivent s'inscrire dans une grande politique de l'eau pour la France ;

— les chargés de mission départementaux auront un recrutement interministériel ; il s'agira également de « départementaliser » les actuels délégués régionaux ;

— en matière de lutte contre la pollution marine, le centre de Brest dépendra du Ministère ; le Fonds d'intervention aura une dotation initiale de 10 millions de francs ;

— un effort supplémentaire devra être engagé pour l'équipement des parcs naturels régionaux et les zones périphériques des parcs nationaux ;

— les unités pédagogiques d'architecture doivent être mises en place et des moyens budgétaires adéquats devront être dégagés ;

— les études d'impact ne pourront trouver leur rythme de croisière avant quelques mois d'expérience.

II. — Examen des crédits.

La commission a procédé, le jeudi 2 novembre 1977, sur le rapport de M. Moinet, rapporteur spécial, à l'examen du budget pour 1979 du Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, section Cadre de vie et Logement.

Analysant d'abord l'évolution des crédits relatifs à l'Urbanisme, M. Moinet a noté que le désengagement de l'Etat dans les actions foncières allait se traduire par un accroissement de l'endettement des collectivités locales. Puis il a souligné la reconduction des crédits affectés en 1978 aux espaces verts et la diminution sensible des crédits relatifs à l'aménagement urbain. Enfin il a remarqué que les principaux problèmes se posant dans les villes nouvelles n'étaient toujours pas résolus.

Présentant ensuite les crédits consacrés au Logement, il s'est attaché principalement à dresser un bilan de la récente réforme de l'aide au logement.

Il a opposé alors l'évolution satisfaisante de l'accession à la propriété à celle, préoccupante, du secteur locatif. Puis il a souligné l'importance de l'effort de réhabilitation de l'habitat ancien (111 130 logements seront améliorés en 1979 contre 88 490 en 1978). Il a

ensuite estimé que la ségrégation sociale existant dans le secteur du logement était loin d'avoir disparu et a évoqué les problèmes du conventionnement des prêts.

Il a, d'autre part, rappelé que le barème actuel de l'APL (aide personnalisée au logement) avantageait les familles nombreuses par rapport aux personnes âgées et aux célibataires et que les exonérations fiscales existantes favorisaient les personnes aux revenus les plus élevés. Il a ensuite regretté l'insuffisance du rôle des centres d'information sur le logement. Enfin, il a souhaité que les Conseils d'architecture disposent de sources de financement autonomes et a souligné que la priorité donnée à l'habitat individuel par rapport au logement collectif entraînait une consommation d'espace plus importante.

M. Ballayer a alors remarqué que le versement de subventions aux Conseils d'architecture alourdissait les charges des budgets départementaux.

M. Bonnefous, président, a ensuite évoqué le problème des maisons individuelles et celui des villes nouvelles. Sur le premier point, il a estimé qu'il était possible de satisfaire la préférence des Français pour l'habitat individuel, tout en limitant la consommation d'espace. Sur le second point, il a souligné la mauvaise implantation des villes nouvelles, estimant qu'il aurait été préférable de les installer à proximité des villes moyennes de la périphérie du Bassin parisien (Orléans—Reims) : dans ce cas, en effet, le développement des cités nouvelles aurait été favorisé par l'expansion spontanée des villes anciennes.

M. Tournan a déploré la dégradation de l'environnement résultant du « mitage » auquel conduisait la prolifération anarchique des maisons individuelles.

M. Moinet, rapporteur spécial, a alors déclaré qu'il souhaitait la mise en place dans les petites communes de POS (plans d'occupation des sols) simplifiés.

Au terme de cette discussion, la commission a, dans sa majorité, décidé de soumettre le projet de budget à l'appréciation du Sénat.

DISPOSITIONS SPECIALES

Article 58.

Aide au logement social.

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement.**

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.**

**Texte proposé
par votre commission.**

Pour l'année 1979, l'aide de l'Etat est accordée pour les emprunts contractés en vue de la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements dans la limite de 41 900 millions de francs.

Le montant des prêts aidés par l'Etat auxquels s'ajouteront les subventions et destinés à financer la construction, l'acquisition ou l'amélioration de logements ne peut dépasser, pour l'année 1979, 41 900 millions de francs.

Conforme.

Commentaires. — Avant 1978, un article de loi de finances prévoyait le maximum des emprunts des organismes d'HLM.

Pour le budget de 1978, il avait été prévu un système mixte faisant coexister des emprunts de type ancien et des emprunts entrant dans le cadre de la réforme.

Pour 1979, la réforme devant être généralisée à l'ensemble du parc, il est prévu uniquement le montant maximum des prêts susceptibles de bénéficier de l'aide de l'Etat. La répartition de ce montant total évoluerait ainsi entre 1978 et 1979 :

| | 1978 | 1979 | VARIATION |
|---|--------------------------|--------|-------------------|
| | (En millions de francs.) | | (En pourcentage.) |
| Caisse de prêts HLM et caisses d'épargne... | 19 540 | 18 730 | — 4,1 |
| Dont : | | | |
| Locatif | 10 677 | 8 515 | — 17,4 |
| Accession | 8 863 | 9 915 | + 11,9 |
| Crédit foncier de France | 15 510 | 15 270 | — 1,5 |
| Dont : | | | |
| Locatif | 1 131 | 852 | — 24,7 |
| Accession | 14 379 | 14 418 | + 0,3 |
| Crédit agricole | 7 350 | 7 900 | + 7,5 |
| Total général | 41 400 | 41 900 | — 1,2 |

L'Assemblée Nationale a adopté un amendement de forme.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 59.

Nombre des logements susceptibles d'ouvrir à leurs occupants droit à l'aide personnalisée au logement.

| Texte proposé initialement par le Gouvernement. | Texte adopté par l'Assemblée Nationale. | Texte proposé par votre commission. |
|--|--|--|
| Le nombre des logements susceptibles de faire l'objet d'une convention entre l'Etat et leurs propriétaires pour ouvrir à leurs occupants droit à l'aide personnalisée au logement est fixé à 475 500 au titre de l'année 1979. | Conforme. | Conforme. |

Commentaires. — Cet article prévoit le nombre maximum de logements dont les occupants pourront avoir droit à l'aide personnalisée au logement. Il est fixé à 475 500 comme en 1978.

En 1978 le nombre de logements effectivement conventionnés est resté modeste.

Pour l'accession à la propriété où le système marche à peu près bien, 76 205 logements étaient conventionnés au 31 août 1978.

Pour la location où le nouveau système d'aide fonctionne très mal tant pour la construction neuve que pour les logements existants, il n'y avait au 15 septembre 1978 que 7 057 logements conventionnés.

En 1979, la généralisation de l'application de la réforme devrait produire un accroissement sensible de ces chiffres. Pourtant, s'agissant du parc existant, il faudra aussi prévoir des mesures facilitant le conventionnement.

Votre Commission des Finances vous demande de voter cet article.

Article 78 bis (nouveau).

Taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement.

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement.**

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.**

**Texte proposé
par votre commission.**

Pour l'application de l'article 8 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977, les départements peuvent établir par délibération du conseil général une taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement.

Le taux de la taxe additionnelle est fixé par le conseil général. Il ne peut excéder 0,3 %.

La taxe additionnelle est assise et recouvrée selon les mêmes modalités et sous les mêmes sanctions que la taxe locale d'équipement. Son produit est perçu au profit des budgets des départements.

Conforme.

Commentaires. — Cet article additionnel résulte de l'adoption par l'Assemblée Nationale d'un amendement du Gouvernement. Il s'agit d'ouvrir la possibilité aux départements d'instituer une taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement, d'un taux maximum de 0,3 p. 100.

Cette faculté ouverte aux départements est destinée à leur permettre de contribuer au financement des Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE).

Cette mesure résout partiellement le problème du financement des CAUE qui était un des principaux obstacles à leur bon développement. Elle doit donc être accessible très favorablement.

Votre Commission des Finances vous propose l'adoption de cet article additionnel.

Article 79.

Extension de la redevance perçue par la Caisse des prêts aux HLM.

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement.**

Il est inséré au livre IV du Code de la construction et de l'habitation un titre VIII : « Dispositions particulières aux sociétés d'économie mixte » comportant, à un chapitre unique, un article L. 481-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 481-1. — Une redevance dont le montant, les modalités de perception et l'utilisation sont fixés par arrêté conjoint des Ministres chargés de l'Economie, du Budget, de l'Intérieur et de la Construction et de l'Habitation est versée, par les sociétés d'économie mixte, à la Caisse de prêts aux organismes d'HLM, dans les trois premiers mois de chaque année pour les emprunts qu'elles contractent auprès de cette caisse en application de l'article L. 351-2 du présent code.

« Le montant de cette redevance ne peut excéder 0,15 % des capitaux restant dus à la caisse au 31 décembre de l'année précédente.

« Le produit de cette redevance est destiné à participer à la couverture des frais de gestion de la Caisse de prêts ; en outre, une fraction en est affectée au fonds de garantie géré par cette caisse, en vue de garantir celles des opérations de construction qui sont réalisées par les sociétés d'économie mixte avec le concours de la Caisse de prêts aux organismes d'HLM. »

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.**

Conforme.

**Texte proposé
par votre commission.**

Conforme.

Commentaires. — La Caisse de prêts aux HLM étant désormais habilitée à consentir des prêts aux sociétés d'économie mixte de construction, le présent article prévoit qu'elle pourra percevoir sur le montant de ces prêts une redevance pour frais de gestion comme elle le fait déjà pour les prêts qu'elle consent aux organismes d'HLM.

Votre Commission des Finances vous demande de voter cet article sans modification.

ANNEXES



LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE n° 1. — Le secteur du logement.
- ANNEXE n° 2. — La situation du secteur du bâtiment.
- ANNEXE n° 3. — Premier bilan de l'aide personnalisée au logement.
- ANNEXE n° 4. — L'information du public sur le logement.
- ANNEXE n° 5. — La réforme du logement et l'amélioration de la qualité.
- ANNEXE n° 6. — L'industrialisation du bâtiment.
- ANNEXE n° 7. — Les études d'urbanisme.
- ANNEXE n° 8. — Les prêts de la CAECL.
- ANNEXE n° 9. — Le Fonds d'aménagement urbain.
- ANNEXE n° 10. — Implantation des services d'administration centrale du Ministère.
- ANNEXE n° 11. — L'information et l'assistance aux usagers.
- ANNEXE n° 12. — L'Institut géographique national.
- ANNEXE n° 13. — La recherche scientifique et technique sur le cadre de vie et le logement.
-

ANNEXE N° 1

LE SECTEUR DU LOGEMENT

1. — PLACE DANS L'ÉCONOMIE

D'après le rapport sur les Comptes de la Nation de l'année 1977, les investissements en logement se sont élevés à 128 612 millions de francs, ce qui représente 7,9 % du produit intérieur brut marchand et 30,5 % de la formation brute de capital fixe (contre 26,2 % seulement en 1970). Pour 84,4 %, ces investissements sont réalisés par les ménages le solde se répartissant entre les organismes HLM (8,9 %), les entreprises et les autres secteurs institutionnels. Ces investissements comprendraient pour 75,7 % la construction de logements neufs et pour 24,3 % des dépenses de gros entretien et d'amélioration des logements anciens. (En 1972, ces dernières ne représentaient que 20,9 % du total.)

2. — LES RÉALISATIONS PHYSIQUES

Le nombre de logements commencés et terminés au cours des années 1972 à 1977 ainsi que les prévisions pour 1978 sont fournis par le tableau suivant :

| DESIGNATION | REALISATIONS | | | | | | PREVISION 1978 |
|------------------------------|-----------------------------|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------|
| | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | |
| | (En milliers de logements.) | | | | | | |
| Logements commencés : | | | | | | | |
| HLM location..... | 115,3 | 127,3 | 110,5 | 114,6 | 87,9 | 72,9 | 60 |
| HLM accession..... | (1) 50 | (1) 60 | (1) 62 | (1) 51 | (1) 60 | 62,0 | 155 |
| Primes..... | 140 | 124,6 | 117,4 | 115,6 | 116,4 | 110,5 | 215 |
| Non aidés..... | (1) 249,7 | (1) 244,1 | (1) 260,4 | 235 | 228,1 | 219,7 | 430 |
| Total | 555 | 556 | 550,3 | 516,2 | 492,4 | 465,1 | 430 |
| Logements terminés : | | | | | | | |
| HLM location..... | 126,9 | 109 | 117,8 | 115,5 | 98,1 | 88,9 | |
| HLM accession..... | 49,4 | (1) 55 | (1) 60 | (1) 58 | (1) 55 | 60,0 | |
| Primes..... | 138 | 129,1 | 122,7 | 124,3 | 113,2 | 115,9 | |
| Non aidés..... | 232 | 207,4 | 200 | 220,5 | 182,6 | 183,8 | |
| Total | (2) 546,3 | (2) 500,5 | 500,5 | 514,3 | 448,9 | 448,6 | |

(1) Estimation.

(2) Surestimation des résultats en 1972 et sous-estimation en 1973 due à l'effet de la réduction de la durée d'exonération de l'impôt foncier.

(Source : statistiques de la construction DBTPC.)

Alors que les objectifs du VI^e Plan avaient été pratiquement atteints, au moins en ce qui concerne la moyenne annuelle, les réalisations de 1976 et 1977 et les prévisions pour 1978 laissent prévoir un nombre de logements terminés nettement inférieurs aux objectifs du VII^e Plan qui sont de 510 000 logements neufs réalisés par an.

Les objectifs ont d'ailleurs été révisés en baisse dans le cadre de l'adoption du VII^e Plan. Mais même cette nouvelle estimation des besoins (455 000 à 480 000 logements) semble encore ne pas pouvoir être satisfaite.

En matière d'amélioration de l'habitat ancien, mesuré par le nombre de logements mis aux normes de confort, le VII^e Plan prévoit une progression notable du rythme actuel d'environ 175 000 à 250 000 par an en 1980.

Les crédits budgétaires, à ce titre, n'ayant progressé qu'à partir de 1977, là aussi il semble qu'un certain retard soit pris.

Le nombre total de logements existant en France a été estimé lors du dernier recensement (1975) à 21,1 millions, dont plus de la moitié date d'avant 1948. Le parc comporte 17,77 millions de résidences principales, 1,68 million de résidences secondaires et 1,62 million de logements vacants (à vendre, en travaux ou en instance de démolition).

3. — Le financement.

La répartition des financements entre les grands secteurs a évolué ainsi :

Evolution et structure des prêts accordés pour le financement des investissements en logements neufs.

Crédits nouveaux et apports assimilés versés pendant l'année.

| ORGANISMES distributeurs (1). | 1973 | | 1974 | | 1975 | | 1976 | | 1977 | |
|---|---------------------------|-------------------|---------------------------|-------------------|---------------------------|-------------------|---------------------------|-------------------|---------------------------|-------------------|
| | Millions de francs. | Pour- centage. | Millions de francs. | Pour- centage. | Millions de francs. | Pour- centage. | Millions de francs. | Pour- centage. | Millions de francs. | Pour- centage. |
| Entreprises « 1 % patronal »... | 2 240 | 5 | 2 754 | 5,9 | 3 389 | 6,3 | 3 858 | 5,8 | 4 320 | 6,2 |
| Institutions monétaires (2)... | 18 287 | 40,9 | 17 180 | 36,7 | 18 400 | 34,1 | 21 293 | 32 | 19 426 | 27,9 |
| Caisse des Dépôts et caisses d'épargne | 5 051 | 11,3 | 5 731 | 12,2 | 7 475 | 13,9 | 9 685 | 14,6 | 11 198 | 16,1 |
| Crédit foncier et comptoir des entrepreneurs | 6 755 | 15,1 | 5 942 | 12,7 | 7 667 | 14,2 | 10 571 | 15,9 | 12 513 | 17,9 |
| Dont : prêts spéciaux (3)... | (4 555) | (10,2) | (4 699) | (10) | (6 372) | (11,8) | (8 928) | (13,4) | (10 213) | (14,6) |
| Etablissements financiers..... | 2 424 | 5,4 | 3 441 | 7,4 | 2 107 | 3,9 | 3 334 | 5 | 3 003 | 4,3 |
| Caisse de prêts aux HLM..... | 9 080 | 20,4 | 10 969 | 23,4 | 14 080 | 26,1 | 16 851 | 25,3 | 18 230 | 26,1 |
| Divers (4)..... | 854 | 1,9 | 781 | 1,7 | 829 | 1,5 | 930 | 1,4 | 1 018 | 1,5 |
| Ensemble | 44 691 | 100 | 46 798 | 100 | 53 947 | 100 | 66 522 | 100 | 69 708 | 100 |

Source : Banque de France, direction générale des études (SESOF).

(1) L'optique adoptée est celle de la distribution et non celle du financement. Les crédits sont considérés comme consentis par le prêteur d'origine, sans qu'il soit tenu compte des concours dont il a disposé pour se refinancer. Les prêts aux investisseurs sont seuls recensés ici (les prêts aux promoteurs ne financent pas, en effet, des investissements, mais des stocks de logements non encore vendus).

(2) Banques inscrites, banques populaires, crédit mutuel, crédit agricole.

(3) Cette rubrique recouvre la phase moyen terme des prêts spéciaux immédiats, les réalisations de prêts directs du Crédit foncier, les prêts familiaux complémentaires aux PSI et les prêts fonctionnaires complémentaires aux PSI et aux PIC.

(4) Collectivités locales, caisses de retraites complémentaires, assurance, Etat, ménages.

La part des prêteurs à caractère public, qui était tombée de 1970 à 1972, remonte régulièrement depuis, en particulier la caisse des dépôts et consignations. En fait, ces variations résultent autant de l'évolution propre à ce secteur, qui est assez régulière, que des irrégularités de la contribution du secteur bancaire. Après le formidable développement de 1972 où les banques se battaient pour accorder des crédits et dont le secteur non aidé avait particulièrement bénéficié, l'encadrement du crédit a entraîné une chute très nette de la contribution du secteur bancaire. En fait, cette chute provient surtout des banques à vocation générale car, nouvellement arrivées sur le marché immobilier, elles bénéficiaient de peu de remboursements et la limitation de l'encours des prêts était donc plus sévère pour elles. La part du secteur bancaire (institutions monétaires et établissements financiers), qui s'était élevée à 47 % en 1972, est ainsi retombée à 32,2 % en 1977.

4. — Evolution du coût des crédits.

Avec la hausse du coût de la construction, l'accroissement du coût du crédit en 1974 a été un frein puissant à la demande. La baisse sensible du premier semestre de 1975 a été suivie d'une période de stabilité puis d'une nouvelle hausse, moins forte, au deuxième semestre 1976. Cette nouvelle hausse a été suivie d'une longue période de stabilité. On commence à peine à percevoir les premiers signes d'une baisse.

*Evolution des taux effectifs moyens
des crédits immobiliers aux acquéreurs pratiqués par les banques.*

| | 1974 | 1975 | 1976 | | | | 1977 | 1978 |
|-----------------------|-------|------|-------|-------|-------|-------|--------|---------|
| | | | I | II | III | IV | I à IV | I et II |
| Taux moyens | 13,75 | 12 | 11,25 | 11,50 | 12 | 12,50 | 12 | 12 |
| | à | à | à | à | à | à | à | à |
| | 18,40 | 17 | 16,25 | 16,50 | 17,50 | 18 | 18 | 18 |

5. — Le prix de vente des logements.

Les statistiques sérieuses sur le prix de vente des logements sont assez rares. Celles publiées par le Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie excluent plusieurs régions importante (Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Côte d'Azur, Corse) et sont publiées avec beaucoup de retard. La situation a encore été aggravée par l'interruption des données concernant 1976 et leur remplacement au quatrième trimestre 1976 par de nouvelles statistiques non comparables aux précédentes. Enfin, il s'agit de prix moyens qui ne permettent pas de construire un indice permettant des comparaisons valables.

Selon les enquêtes trimestrielles de l'INSEE auprès des promoteurs, qui ne donnent que des indications qualitatives, la hausse des prix, qui s'était accélérée jusqu'au milieu de 1976, s'est ensuite ralentie légèrement jusqu'au début de 1978 pour reprendre ensuite, surtout en région parisienne, alors même que la demande restait faible avec, il est vrai, un redressement dans le secteur locatif en octobre 1978.

ANNEXE N° 2

LA SITUATION DU SECTEUR DU BATIMENT

I. — Le marché du bâtiment de 1973 à 1978.

La période 1973-1978 est marquée pour le bâtiment par un retournement durable de la conjoncture.

Le secteur avait connu, depuis la fin de la dernière guerre, une expansion rapide qui s'est poursuivie, en se ralentissant quelque peu, jusqu'en 1974. Cette croissance s'appuyait à la fois sur le développement de la construction de logements et sur celui des investissements productifs.

L'année 1975, avec la récession générale de l'économie française, marque le retournement de cette tendance: le volume de la construction baisse et il ne progressera plus jusqu'en 1978.

A cette crise conjoncturelle s'ajoute la nécessité d'adaptations structurelles qui tiennent à l'évolution de la demande, qui apparaît clairement si on analyse l'évolution des travaux pour les principaux maîtres d'ouvrages.

1. — LES ADMINISTRATIONS

Les commandes de l'Etat et des collectivités locales représentent 13 p. 100 du marché du secteur du bâtiment. A partir de 1974, la demande des administrations publiques baisse, exception faite de l'année 1976 où, grâce aux crédits du plan de soutien de septembre 1975 et à leur engagement rapide sur le terrain, le volume de travaux réalisés a progressé de 3,2 p. 100.

Les raisons de cette baisse sont nombreuses.

Les priorités budgétaires, en matière d'équipements, ont porté plus sur les dépenses d'infrastructures (routes, ports) qui concernent essentiellement le secteur des travaux publics que sur celles de superstructures qui touchent plutôt à l'activité dans le bâtiment. Par exemple, les crédits destinés à la construction scolaire et universitaire ont diminué à la fois en raison de l'effort de construction déjà réalisé et de la baisse du nombre des enfants en France: c'est ainsi que les autorisations de programmes concernant la construction (titres V et VI) du Ministère de l'Education et du Secrétariat d'Etat aux Universités ont baissé en valeur de plus de 20 p. 100 de 1973 à 1978.

De plus, surtout, à partir de 1976, la nécessité de la recherche d'un équilibre budgétaire a entraîné une réduction de la croissance des investissements de l'Etat.

Pour ce qui concerne les collectivités locales, leurs dépenses d'équipement ont fortement crû jusqu'en 1976. Mais, depuis les élections municipales de 1977, le rythme de croissance de ces dépenses a fortement diminué. Cela s'explique d'abord par des raisons conjoncturelles (mise en place de nouvelles équipes municipales, difficultés dans la collecte de l'épargne entraînant une baisse des disponibilités pour des prêts à l'équipement local de la Caisse des Dépôts et Consignations). Mais il y a aussi, peut-être, des causes plus structurelles à ce phénomène: le taux d'endettement des communes, des besoins en équipements collectifs en partie déjà satisfaits au cours de la période précédente, le coût de fonctionnement élevé de ces équipements. Une enquête auprès des collectivités locales est à l'étude pour éclaircir ces divers points.

2. — LES ENTREPRISES

Ce secteur représente près du quart de la demande de bâtiments. Durant la période étudiée les investissements des grandes entreprises nationales se sont développés très rapidement (+ 8,7 p. 100 de croissance en moyenne annuelle en volume), tout particulièrement dans le secteur de l'énergie.

Par contre les investissements productifs privés ont connu une évolution plus heurtée. Jusqu'en 1974 la demande de travaux dans ce secteur (20 p. 100 du marché) a été forte (+ 14 p. 100 d'augmentation en volume de 1972 à 1974). La croissance de l'économie semblant en effet assurée pour longtemps, les industriels n'hésitaient pas à augmenter leurs capacités de production et à se lancer dans de grands programmes.

Par contre, dès le début de la récession de 1975, ces programmes ont été fortement réduits (— 12 p. 100 en 1975).

Depuis lors, les industriels hésitent à se lancer dans ce type d'opérations et préfèrent réaliser des investissements en matériel afin de moderniser leur outil de production et ainsi, par des gains de productivité, d'améliorer leur compétitivité. C'est pourquoi, de 1976 à 1978, leurs investissements en bâtiments ont augmenté (+ 0,8 p. 100 par an) plus faiblement que l'ensemble de leurs investissements.

3. — LE LOGEMENT

Ce secteur représente près de 56 p. 100 du marché du bâtiment, à raison de 38 p. 100 pour la construction neuve et 18 p. 100 pour l'entretien. C'est pourquoi tout ralentissement dans la construction touche rapidement toute la branche.

Après une période de croissance, le nombre de logements mis en chantier pendant les années 1972, 1973, 1974 a plafonné aux alentours de 559 000.

Dès 1973 et 1974, l'activité en ce domaine avait cessé de croître. Depuis 1975, le nombre de logements mis en chantier a diminué progressivement et avoisinera 430 000 en 1978.

En 1975, tous les secteurs de financement ont été touchés. Devant les incertitudes économiques, les ménages hésitaient à s'endetter et à se lancer dans l'accession à la propriété.

A partir de 1976, si la situation a marqué une tendance à la reprise dans les secteurs intermédiaires aidés pour l'accession à la propriété, par contre la dégradation s'est poursuivie pour les HLM locatives et les immeubles collectifs du secteur libre. Globalement, la construction de maisons individuelles s'est développée alors que la construction collective régressait (pour la première fois en 1976 on a mis en chantier plus de maisons individuelles que d'appartements).

L'évolution récente confirme la stabilité du secteur aidé de l'accession à la propriété (bénéficiant des nouveaux prêts PAP et de l'APL), tandis que la construction locative sociale reste confrontée à des difficultés. La réalisation d'immeubles collectifs dans le secteur libre reste ralentie : les stocks d'invendus sont lourds et l'application des dispositions relatives au plafond légal de densité restreint l'offre de terrains.

Les travaux de gros entretien de logements ont connu une évolution différente, car l'intervention de l'Etat dans le domaine de l'amélioration de l'habitat s'est fortement développée. Ce type de travaux a crû en moyenne de plus de 3 %.

II. — Les facteurs de production de 1973 à 1978.

a) L'EMPLOI

La situation de l'emploi dans le bâtiment a commencé à se dégrader dès le milieu de l'année 1974. Alors qu'en 1973 il y avait plus de deux offres d'emploi pour une demande dans le BTP, ce rapport s'est inversé au cours du second semestre 1974, et, en mai 1978, on comptait au contraire près de six demandes pour une offre.

Les effectifs des salariés du bâtiment et des travaux publics, qui étaient restés stables (1 670 000 environ) jusqu'au troisième trimestre 1974, ont diminué à partir du quatrième trimestre de cette même année pour se stabiliser autour de 1 575 000 à partir du second semestre 1976. Mais, à partir de 1977, ils ont de nouveau baissé pour atteindre 1 460 000 en août 1978.

La durée hebdomadaire du travail a fortement baissé au cours de la période 1973-1978, passant de 48 heures à moins de 43 heures. Cette baisse, rendue plus facile par la diminution de l'activité, s'explique aussi, en partie, par l'accord paritaire du 14 avril 1976, celui-ci prévoyant, dans le cadre d'une politique de revalorisation du travail manuel, en plus d'une augmentation de 20 % des salaires minima, de limiter à 45 heures la durée hebdomadaire maximale de travail (calculée en moyenne sur le semestre).

b) LES PRIX

En 1973 l'indice du coût de la construction a crû de plus de 8 % (contre + 6 % de croissance annuelle pour les trois années précédentes).

Pour les trois années suivantes, le taux de croissance moyen a été de 13,5 % par an en moyenne. Par contre, en 1977 la hausse des prix a été de 9,3 %. En 1978 l'augmentation devrait être du même ordre.

Pour l'année 1974, les prix des matériaux et des matières premières ont fortement augmenté, et la hausse des prix de la construction a été particulièrement forte (+ 15,7 %). A partir de 1975 la progression des prix des matériaux s'est ralentie (+ 5 % en 1977, par exemple). Par contre, les salaires ont continué à connaître une forte croissance jusqu'à la fin de l'année 1976 (+ 62 % en trois ans). En 1977, cette progression a été fortement ralentie (+ 13 % contre 16,6 % pour les autres activités). Ainsi l'avantage relatif acquis en 1976 à la suite de l'accord paritaire du 14 juillet 1976 sur la revalorisation du travail manuel a été en grande partie perdu.

TABLEAU 1. — Evolution du marché du bâtiment de 1973 à 1978.

| | STRUC- TURE de la produc- tion en 1978. | TAUX DE CROISSANCE EN VOLUME | | | | |
|--------------------------------------|--|------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | | 1974-1973 | 1975-1974 | 1976-1975 | 1977-1976 | 1978-1977 |
| | | (Pourcentage.) | | | | |
| Administrations publi- ques | 11 | - 0,6 | - 0,4 | + 3,6 | - 7,9 | - 3,4 |
| Logement | 51 | + 1,9 | - 2,4 | - 2,3 | - 3,2 | - 3,0 |
| Dont : | | | | | | |
| Travaux neufs | 38 | + 1,5 | - 3,0 | - 4,0 | - 5,0 | - 6,0 |
| Gros entretien | 13 | + 3,0 | 0 | + 3,0 | + 2,5 | + 6,0 |
| Entreprises | 22 | + 5,2 | - 10,2 | + 0,4 | + 3,0 | + 1,1 |
| Total investissements ... | 88 | + 2,6 | - 4,4 | - 0,7 | - 2,1 | - 1,7 |
| Petit entretien | 12 | + 3,7 | - 3,0 | + 1,7 | + 2,9 | + 4,1 |
| Total | 100 | + 2,8 | - 4,2 | - 0,4 | - 1,5 | - 1,0 |

TABLEAU 2. — Evolution du nombre d'entreprises dans le bâtiment suivant leurs tailles.

| ANNEE | 1974 | | 1975 | | 1976 (1) | |
|--------------------------|---------------|----------------|---------------|----------------|-------------|---------------|
| | Gros œuvre. | Second œuvre. | Gros œuvre. | Second œuvre. | Gros œuvre. | Second œuvre. |
| 0 à 5 salariés..... | 48 248 | 163 017 | 47 110 | 151 987 | > | > |
| 6 à 19 salariés..... | 7 946 | 16 447 | 9 065 | 17 325 | 8 549 | 14 021 |
| 20 à 40 salariés..... | 3 306 | 4 632 | 3 313 | 5 008 | 3 737 | 4 641 |
| 50 à 99 salariés..... | 1 101 | 1 055 | 1 035 | 1 070 | 1 017 | 940 |
| 100 à 199 salariés..... | 529 | 359 | 518 | 351 | 523 | 347 |
| 200 à 499 salariés..... | 248 | 123 | 260 | 116 | 246 | 114 |
| 500 à 999 salariés..... | 56 | 34 | 48 | 37 | 64 | 29 |
| Plus de 999 salariés.... | 40 | 16 | 42 | 18 | 42 | 19 |
| Total | 61 483 | 185 683 | 61 391 | 175 902 | > | > |

(1) Résultats provisoires.

TABLEAU 3. — Nombre de faillites dans le BTP.

| | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Faillites dans le BTP..... | 1 919 | 2 654 | 3 548 | 2 747 | 2 929 |

TABLEAU 4. — L'évolution des effectifs salariés dans le BTP.

| MOYENNE ANNUELLE | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Effectifs salariés dans le BTP (en milliers) | 1 077 | 1 062 | 1 504 | 1 572 | 1 520 |

ANNEXE N° 3

PREMIER BILAN DE L'AIDE PERSONNALISEE AU LOGEMENT

Le versement de l'aide personnalisée au logement (APL) intervient :

— dans le secteur locatif, lorsque le logement a fait l'objet d'une convention intervenue entre l'Etat et le bailleur et ensuite d'un bail conclu en application de cette convention ;

— dans le secteur Accession, lorsque les personnes ont bénéficié d'un prêt aidé par l'Etat ou d'un prêt conventionné pour construire, acquérir et améliorer, ou améliorer le logement qu'elles occupent.

I. — Location.

| | NOMBRE de logements conventionnés au 15 septembre 1978. | NOMBRE de logements susceptibles d'être conventionnés au 31 décembre 1978. |
|---|---|---|
| a) Logements neufs financés avec les anciennes aides à la construction..... | 3 606 | 5 169 |
| b) Logements existants occupés et ne donnant pas lieu à travaux..... | 2 379 | 8 477 |
| c) Logements anciens donnant lieu à travaux d'amélioration | 330 | 1 788 |
| d) Logements anciens acquis et améliorés avec l'aide de prêts locatifs aidés.... | 347 | 870 |
| e) Logements anciens donnant lieu à travaux d'amélioration financés avec l'aide d'une subvention de l'ANAH..... | 395 | 871 |
| Total | 7 057 | 17 175 |

Il est à remarquer que les occupants de logements énumérés ci-dessus, figurant notamment sous les rubriques c, d et e, ne pourront bénéficier de l'APL qu'après achèvement des travaux de construction ou d'amélioration.

Au 30 septembre 1978, 1 933 familles occupant un logement en location bénéficiaient de l'APL.

II. — Accession.

Les statistiques disponibles portent uniquement sur les logements ayant bénéficié de prêts aidés par l'Etat (à l'exclusion des prêts conventionnés qui ne bénéficient pas de l'aide de l'Etat) en accession neuf et en acquisition-amélioration. Le nombre de décisions favorables, au 31 août 1978, s'élève à 76 205. Il est difficile d'évaluer le nombre de bénéficiaires de l'APL au 31 décembre 1978, puisque la date d'entrée dans les lieux des emprunteurs n'est pas connue ; elle dépend en effet des délais de construction ou d'exécution des travaux (le délai de construction pouvant varier de trois mois à deux ans et plus).

Au 30 septembre 1978, le nombre de bénéficiaires d'APL dans ce secteur s'élève à 1 158. D'après les premières constatations, 60 % des emprunteurs bénéficiaires d'un prêt aidé par l'Etat (PAP) seraient susceptibles de bénéficier de l'APL, compte tenu de la composition de leur famille, de leurs ressources et de leurs charges financières.

III. — Nombre de conventions par organismes.

101 conventions sont passées ou en cours de passation avec des bailleurs privés pour 1 266 logements devant faire l'objet de travaux d'amélioration sur fonds propres ou avec l'aide d'une subvention de l'ANAH, en application de l'article 7-4 de la loi du 3 janvier 1977.

589 conventions sont passées ou en cours de passation avec les organismes d'HLM pour 27 420 logements ; 412 (70 %) concernent des programmes de construction neuve (65 %) financés par du prêt locatif aidé et portant sur 18 003 logements.

IV. — Versements.

Au 30 juin 1978, le montant d'APL versé pour la période 1^{er} juillet 1977-30 juin 1978, tous organismes payeurs confondus, a été de :

| | |
|-----------------|-----------------|
| Location | 1 961 900 F. |
| Accession | 101 008 F. |
| Total | 2 062 917 F. -- |

Il est précisé que le montant des sommes versées par les caisses de mutualité sociale agricole représente 2 % du montant global.

Le tableau ci-après retrace la progression des prestations versées par les seules caisses d'allocations familiales depuis le 1^{er} janvier 1978 :

| | PREMIER trimestre. | DEUXIEME trimestre. | TROISIEME trimestre résultats provisoires. |
|-----------------|-----------------------|------------------------|---|
| Location | 484 974 | 1 264 253 | 2 732 274 |
| Accession | 7 068 | 93 264 | 1 354 521 |
| Total | 492 042 | 1 357 517 | 4 086 795 |

Il est difficile d'avoir une idée précise des résultats du quatrième trimestre 1978.

Toutefois,

— il sera versé 4 000 000 F (en ordre de grandeur) aux bénéficiaires du troisième trimestre ;

— la progression des APL en secteur locatif suivra celle du conventionnement ;

— en accession à la propriété, les achèvements de travaux continueront à progresser.

Dans ces conditions, on peut estimer à un minimum de 15 millions de francs le montant des APL versées au cours du quatrième trimestre 1978.

Pour 1978, la contribution du régime des prestations familiales a été estimée forfaitairement au tiers du montant des sommes globales versées au titre de l'APL (aides personnalisées + primes de déménagement). La contribution du Fonds national d'aide au logement a été estimée forfaitairement à 10,8 p. 100 desdites sommes.

Ces estimations résultent de décisions au niveau interministériel.

Par ailleurs, la contribution des bailleurs ne pourra être connue qu'au début de 1979, celle-ci étant assise sur les loyers exigibles en 1978 dans le cadre des conventions. Exceptionnellement, aucune contribution n'a été exigée, en 1978, des bailleurs ayant signé une convention en 1977.

V. — Les estimations pour 1979.

Les prévisions de conventionnement pour l'année 1979 portent sur 400 000 logements (flux annuel).

1. — ANALYSE SECTORIELLE

Les 400 000 logements susceptibles d'être conventionnés se répartissent ainsi :

| | |
|--|---------|
| PLA 1979 | 70 0000 |
| Logements locatifs conventionnés | 305 000 |
| Foyers | 25 000 |

Les logements familiaux conventionnés en 1979 comprendraient :

- 70 000 PLA ;
- 60 000 HLM neuves ;
- 5 000 HLM acquis-améliorées ;
- 190 500 HLM existantes avec ou sans travaux ;
- 41 500 logements aidés des autres bailleurs (avec travaux) ;
- 8 000 logements améliorés privés.

2. — Coût de l'APL

Le coût des aides personnelles (TDC) induit par l'application de la réforme en 1979 s'élève à 1 724 millions et se décompose ainsi :

- APL : 1 446 millions de francs ;
- primes de déménagement : 180 millions de francs ;
- frais de gestion : 98 millions de francs.

Le coût unitaire d'APL retenu dans l'exercice budgétaire a été estimé à 6 000 F/an.

Les APL versées se répartissent ainsi (en valeur) :

- secteur locatif conventionné : 1 188 millions de francs ;

Dont :

- Logements foyers : 186 millions de francs ;
- Logements familiaux : 1 002 millions de francs.

- secteur de l'accession à la propriété : 241,5 millions de francs ;
- secteur des propriétaires occupants : 16,5 millions de francs.

Le nombre d'APL « année pleine » est, dans ces conditions, de 210 000 (stock) dont : 167 000 en secteur locatif ; 40 250 en secteur accession ; 2 750 pour les propriétaires occupants.

3. — FINANCEMENT DU FNH

Les dépenses du FNH s'élèvent à 1 725 millions de francs (dont 1 626 pour les aides personnelles) et sont financées ainsi :

| | |
|--|--------------------------------------|
| — Etat (chapitre 46-51-10) | 1 000 millions de francs soit 58 % ; |
| — régimes sociaux (général + agricole) . | 545 millions de francs soit 31,6 % ; |
| — FNAL | 179 millions de francs soit 10,4 % ; |
| — bailleurs | 1 million de francs. |

1 725 millions de francs

ANNEXE 4

L'INFORMATION DU PUBLIC SUR LE LOGEMENT

I. — L'Association nationale d'information sur le logement.

La complexité des problèmes et l'importance que revêt pour un ménage, sur le plan financier et psychologique, la recherche des meilleures conditions de logement ne permettent pas de se limiter à une information normalisée identique pour tous.

La nécessité d'offrir des renseignements personnalisés conduit à ouvrir pour l'information sur le logement des lieux d'accueil du public.

La création et le développement des centres d'information sur l'habitat sous l'égide de l'ANIL répond à cette préoccupation.

Après une période de montage et de démarrage, l'ANIL a connu en 1976 sa première année de fonctionnement réel. Ceci s'est concrétisé par différentes actions qui se sont poursuivies et renforcées au cours des années 1977 et 1978.

L'ANIL organise périodiquement des stages pour le personnel des centres d'information et portant sur tous les domaines de l'habitat. Ces stages de formation sont animés notamment par des spécialistes du Ministère de l'Environnement, de la Caisse nationale des allocations familiales, de l'Union des HLM, etc.

L'ANIL réalise également une documentation qui est remise aux conseillers de chaque centre d'information. Cette documentation qui concerne tous les aspects du logement est tenue à jour en permanence.

II. — Mise en place des Centres d'information sur l'habitat (CIH). — Rôle des ADIL.

1. — CONDITIONS GÉNÉRALES

L'implantation de centres sur l'ensemble du territoire a été moins rapide que prévu, et ce pour diverses raisons qui relèvent :

- soit des problèmes que pose le développement d'une information objective et gratuite ;
- soit des difficultés inhérentes au montage d'organismes tripartites ;
- soit à la difficulté de réunir localement un financement suffisant.

Les centres sont gérés par des associations régies par la loi de 1901 regroupant les professionnels, les usagers et les pouvoirs publics au plan départemental : les ADIL.

Ces trois principales catégories de partenaires contribuent au financement des centres d'information.

Le Ministère de l'Environnement, pour sa part, verse des subventions de fonctionnement au moins égales à 20 p. 100 des budgets des associations départementales et qui peuvent être augmentées en fonction des participations accordées par les collectivités locales, de sorte qu'elles ne soient pas inférieures à la participation de la collectivité locale la plus engagée.

Pour financer cette action, une nouvelle ligne de subvention a été créée au budget de 1976.

En 1977 et en 1978, le crédit ouvert à ce titre s'est monté à 2 500 000 F.

Une enquête auprès des visiteurs des CIH est venue confirmer leur grande utilité qui justifie que le rythme de création des centres d'information soit accéléré de façon à pouvoir couvrir l'ensemble du territoire dans les prochaines années, au rythme de quinze à vingt associations par an.

En 1979, les crédits demandés sont de 2 700 000 F.

2. — LES CENTRES OUVERTS AU PUBLIC

Au 1^{er} juillet 1978, quatorze centres sont ouverts au public dans douze départements :

- Hérault : Montpellier ;
- Gironde : Bordeaux ;
- Seine-et-Marne : Meaux, Melun, Marne-la-Vallée, avec permanence en milieu rural ;
- Bouches-du-Rhône : Marseille ;
- Yonne : Auxerre avec permanences à Sens et en milieu rural ;
- Mayenne : Laval ;
- Tarn-et-Garonne : Montauban ;
- Drôme : Valence et permanences en milieu rural ;
- Paris (19^e) : gestion provisoire par l'ANIL ;
- Meurthe-et-Moselle : Nancy ;
- Aube : Troyes ;
- Lot : Cahors et permanences en milieu rural.

Ensemble : ils desservent plus de 6 millions d'habitants soit 2 millions de ménages, et reçoivent en moyenne 6.000 personnes par mois.

Des CIH sont en projet actuellement dans une dizaine de départements.

Services rendus : tendances observées.

Les entretiens portent pour 50 % d'entre eux sur des questions générales (juridiques, fiscales, financières) en dehors de toute recherche d'un logement et pour 50 % sur la recherche d'un logement locatif ou en accession.

Il est intéressant de noter que les besoins en information autres que la présentation de l'offre sont importants puisque la moitié des visiteurs ne formulent pas une candidature immédiate.

A cet égard, de nombreuses questions sont posées sur les loyers et l'ANIL tient une documentation périodiquement mise à jour sur ce sujet.

Ainsi, la spécificité des CIH apparaît clairement par le fait qu'ils traitent de l'ensemble des problèmes de logement et ne sont pas uniquement au service des candidats à une catégorie particulière de logement (locatif, accession, collectif, individuel, etc.).

III. — La coordination des Centres d'information existants.

Ce rôle est dévolu à l'ANIL.

Les quelques centres existant antérieurement à l'ANIL en province ont été agréés par elle sous condition parfois d'une réorientation ou d'une extension de leurs activités.

A terme, l'ANIL jouera le rôle de fédération nationale des centres d'information sur le logement.

IV. — Organisation spécifique de la Région parisienne.

La situation en Région parisienne est restée inchangée depuis 1977, si ce n'est qu'un Centre d'information sur l'habitat a été créé sous l'égide de l'ANIL.

En effet, il est prévu de coordonner l'ensemble des centres existants dans le cadre d'une Association parisienne pour l'information sur le logement, dans laquelle la ville de Paris est appelée à jouer un rôle essentiel. Cependant, il a paru nécessaire de créer, sans plus attendre, un centre d'information plus particulièrement orienté vers le secteur social du logement, qui n'était pas couvert par les centres existants.

Ce centre d'information ouvert dans le 19^e arrondissement reçoit une subvention de l'Etat et est administré provisoirement par l'ANIL. Il sera repris par l'Association parisienne pour l'information sur le logement dès qu'elle aura pu être constituée.

V. — Les actions d'information engagées par le Ministère.

L'information sur le logement relève d'une politique entreprise en 1973 : il a été décidé d'émettre dans les divers domaines (réglementaire, technique, financier, pratique) des informations objectives, claires, répondant aux besoins des usagers dont l'absence de connaissances sur leurs droits était souvent grande alors que leur seule source d'information était celle prodiguée par des professionnels de l'immobilier. En outre, cette information était destinée à faciliter le travail des bureaux d'accueil des services extérieurs du Ministère et des administrations et organismes concernés : préfetures, mairies, associations, organisations de consommateurs, centres d'information sur le logement...

Il a donc été élaboré une documentation imprimée, au coût unitaire relativement peu élevé et périodiquement mise à jour. Cette documentation est destinée :

— aux *accédants à la propriété de logements neufs* (dépliants sur les diverses possibilités de financement ; brochures sur les droits des acquéreurs et les précautions à prendre avant d'acheter un logement) ;

— aux *locataires et propriétaires bailleurs* (tracts sur l'allocation de logement, la protection des locataires, la réglementation des loyers ; brochure sur la location) ;

— aux *propriétaires ou locataires de logements anciens* (dépliants sur le financement des travaux d'amélioration, et sur les économies d'énergie ; brochure sur tous les problèmes techniques, juridiques et financiers soulevés par l'exécution de travaux) ;

— à certaines catégories particulières de population (ruraux, handicapés, personnes âgées...).

Ces documents, édités en nombre important (3 à 400 000 exemplaires pour les brochures et les dépliants ; 1 500 000 exemplaires pour les tracts), sont diffusés par l'intermédiaire des directions départementales, centres d'information sur l'habitat, associations d'usagers, mairies, préfetures, etc...

En 1977 et 1978, cet effort d'information a été intensifié en raison de la mise en place de la réforme de l'aide au logement et du développement de la politique d'amélioration de l'habitat existant.

Cet effort s'est traduit par la réalisation de cinq dépliants à grand tirage :

— les nouvelles aides au logement (700 000 exemplaires) ;

— prêt aidé à l'accession à la propriété (700 000 exemplaires) ;

— prêt conventionné (700 000 exemplaires) ;

— aide à la constitution de l'apport personnel (300 000 exemplaires) ;

— aide personnalisée au logement (1 100 000 exemplaires).

Cette documentation imprimée a été complétée par un montage audio-visuel sur la réforme de l'aide au logement, qui a connu une importante diffusion auprès des maires et de certains publics spécialisés (services extérieurs, maîtres d'ouvrages ; etc.).

Quant à la politique d'amélioration de l'habitat existant, elle a fait l'objet d'une large information tant auprès des usagers (brochure : *Pour améliorer votre logement, comment faire ?*, dépliant : *Habitat ancien, comment financer l'acquisition et l'amélioration ?*) que des publics spécialisés : dossier *Habitat existant* et film « opérations programmées d'amélioration de l'habitat destinés aux responsables locaux (élus, opérateurs...).

Les crédits consacrés à l'information des usagers ont représenté :

— en 1973 : 450 000 F ;

— en 1974 : 1 000 000 F ;

— en 1975 : 1 040 000 F ;

— en 1976 : 1 140 000 F ;

— en 1977 : 2 485 000 F comprenant 1 423 000 F pour les actions d'information, correspondant aux objectifs mentionnés plus haut et 1 062 000 F pour la consultation des usagers sur leurs souhaits et leurs besoins en matière d'habitat ;

— en 1978 (prévisions) : 7 260 000 F comprenant 5 360 000 F pour les actions d'information de la Direction de la construction et du plan-construction et 1 900 000 F pour la suite de la consultation.

Cet accroissement des crédits correspond aux importants besoins d'information nécessités par l'extension de la réforme.

ANNEXE N° 5

LA REFORME DU LOGEMENT ET L'AMELIORATION DE LA QUALITE

Les nouvelles normes pour les logements aidés comportent une marge permettant, au choix du maître d'ouvrage, une plus ou moins grande qualité.

Les conclusions que l'on peut actuellement tirer des premières opérations montées dans le cadre de ces nouvelles normes sont encore peu significatives. Elles portent sur un nombre relativement réduit de logements et comprennent un pourcentage non négligeable d'opérations conçues en 1977, dans l'ancien système, dans lesquelles la nouvelle réglementation n'a pas été en fait prise en compte.

Ces conclusions sont les suivantes :

1° *Surface habitable :*

La réglementation impose par type de logement une surface minimale « Sm » et permet le financement de la surface supplémentaire jusqu'à 1,25 Sm. On constate, tant en accession qu'en locatif, une grande dispersion de choix de Sm à 1,30 Sm (notons que dans ce dernier cas : 0,05 Sm ne serait pas financé).

La moyenne provisoire ressort à 1,14 Sm en collectif tant locatif qu'accèsion, soit en sensible augmentation par rapport aux années précédentes. En individuel, la moyenne provisoire se situe à 10 p. 100 environ du minimum imposé.

2° *Qualité (mesurée à partir de la cotation CSTB) :*

Une certaine dispersion apparaît également en ce qui concerne la cotation CSTB. Il semble toutefois que les maîtres d'ouvrage aient plutôt eu tendance à se situer en haut de gamme.

3° *Isolation acoustique :*

La nouvelle réglementation prenant en compte, pour le calcul du prêt, la qualité de l'isolation acoustique dès le montage de l'opération a eu pour effet d'accroître le nombre d'opérations candidates à l'attribution du label acoustique, c'est-à-dire le nombre d'opérations pour lesquelles l'isolation acoustique sera plus soignée que par le passé.

Cette augmentation est surtout perceptible en locatif.

ANNEXE N° 6

— — —

L'INDUSTRIALISATION DU BATIMENT

Au cours de ces dernières années, la notion d'industrialisation dans le bâtiment s'est présentée sous divers aspects :

- production en série d'ouvrages et de logements pour abaisser leur coût :
- organisation du travail devant permettre une efficacité analogue à celle constatée dans d'autres secteurs industriels :
- apparition et développement de technologies dites industrialisées.

1. — Production en série.

Dans certains cas, c'est le bâtiment qui est l'objet de la série : il s'agit d'un modèle. Au nom d'une exigence de diversité ou d'intégration au site, cette notion a été critiquée. Mais, si on peut s'interroger sur l'avenir des modèles pour des programmes de logements collectifs ou d'équipements scolaires (CES), cette notion reste vivace pour la maison individuelle, notamment à cause du mode de commercialisation. Le promoteur-constructeur vend un service complet qui va de la recherche du terrain à la programmation des investissements de l'acquéreur, ce qui permet un contrôle du coût efficace.

L'objet de la série peut être aussi une partie d'ouvrage :

— les éléments de second œuvre, fabriqués en usine en série, sont largement utilisés, bien que leur pénétration sur le marché ne soit pas homogène. Les plus utilisés sont compétitifs, compte tenu des coûts de fabrication et de pose ; ainsi les portes planes représentant 80 p. 100 du marché, les cloisons industrialisées, 70 p. 100. Mais les composants sanitaires ont encore des difficultés à s'imposer, en particulier dans le logement ;

— pour le gros-œuvre, la notion de composants de structure réalisés en série indépendamment d'une opération particulière reste difficile à concrétiser.

2. Organisation du travail.

(Rôles et liens entre les divers intervenants.)

L'industrialisation du bâtiment s'est accompagnée d'un partage des rôles entre les différents intervenants dans la construction et d'une conception du travail d'exécution basée sur un transfert des tâches du chantier vers l'usine.

La part croissante de l'individuel par rapport au collectif assure la stabilité du marché des éléments d'équipement ou de second œuvre :

Le passage à un mode de fabrication industriel présente pour ces éléments un intérêt certain quant à la qualité de produits, facilement contrôlable en usine, et au prix de revient de l'élément posé (meubseries, portes, cloisons...).

Les difficultés rencontrées par les producteurs d'autres composants d'équipement découlent en général :

- d'une mauvaise définition du niveau d'enrichissement du produit (problème de banalisation, nombre de fonctions à intégrer) ;
- d'une production plus artisanale qu'industrielle, parfois réduite à un simple assemblage en atelier de semi-produits ;
- de la structure des entreprises de bâtiment, actuellement réparties en corps d'état.

Ainsi l'emploi des composants sanitaires reste encore limité en raison de leurs coûts de fabrication élevés ; le gain sur le temps de pose ne suffit pas à compenser l'écart de prix de fabrication.

Cependant, certains fabricants se sont orientés vers une production plus industrielle et fabriquent des composants beaucoup plus compétitifs. Ils développent des réseaux de poseurs en signant avec des entreprises de plomberie des contrats fixant des coefficients de prix de pose réalistes et des temps de pose testés. De telles démarches devraient permettre un développement rapide de ces composants.

Les éléments de gros œuvre présentent certaines caractéristiques :

- ils ont une relation étroite avec la forme du bâtiment fini ;
- ils représentent une part importante du coût total du bâtiment (50 % environ) ; cela donne à l'entreprise de maçonnerie un rôle prédominant ;
- les éléments préfabriqués de gros œuvre, auxquels très souvent on a assimilé la construction industrialisée, posent des problèmes de manutention et de transport particuliers liés à leur taille.

Des entreprises ont tenté d'utiliser pour leur fabrication des méthodes empruntées à la production industrielle. Les unités de préfabrication fortement mécanisées sont aujourd'hui peu exploitées, compte tenu de la disparition des opérations de grande taille.

La multiplication d'opérations de grandes tailles avait nécessité une planification précise des chantiers ; les bureaux chargés de l'organisation des tâches avaient vu leur importance croître. Les nouvelles caractéristiques du marché diminuent leur rôle au profit des chefs de chantiers.

On assiste enfin à des initiatives des maîtres d'ouvrage en matière d'organisation de marchés qui sont indispensables aux succès de ces efforts. Ainsi, l'UNFOHLM a organisé des sélections de composants.

Ces sélections assurent un volume de commande aux fabricants de produits retenus et leur permettent de planifier leur production.

3. Les technologies industrialisées.

Pour le gros œuvre, l'on ne dispose pas encore de statistiques suffisamment fines sur les technologies pour dresser un bilan précis de l'utilisation de techniques industrielles. Nous ne pouvons donner ici que des éléments d'appréciation résultant d'études ponctuelles récentes.

Dans le domaine de la *maison individuelle*, la part des techniques industrialisées (panneaux lourds, panneaux nervurés, plaques assemblées, tridimensionnel, etc.), ne couvre que 10 à 20 p. 100 des constructions. Cependant, les charpentes industrialisées ont conquis une large part du marché.

Dans le domaine du *collectif* :

- les éléments industriels légers (ossatures métalliques, panneaux synthétiques) n'ont pu prendre une part significative du marché ;
- les ossatures béton, que l'on a vu apparaître à l'occasion des concours de modèles innovation, offrent certaines qualités architecturales, mais ne semblent pas avoir fait la preuve de leur compétitivité pour la construction de logements ;
- la technique du panneau lourd préfabriqué ne représente que 10 p. 100 environ de la construction des structures (bâtiments à façades porteuses), et le potentiel des unités de production reste largement sous-employé ;
- les technologies de mise en œuvre du béton sur chantier, qui ont progressé, réalisent 80 à 90 p. 100 du collectif en gros œuvre.

Pour le second œuvre, l'utilisation de composants industrialisés varie selon le type de produits : les portes planes (80 p. 100), les cloisons (70 p. 100) et les menuiseries (80 p. 100) fabriquées en usines sont très largement employées ; il n'en est pas de même des composants sanitaires. Cependant, l'on constate une certaine généralisation de l'emploi de composants de second œuvre.

Conclusion.

• L'industrialisation du bâtiment constitue un thème prioritaire d'actions du VII^e Plan. Les actions ont pris les formes suivantes :

— la construction par composants fait l'objet de divers appels d'offres du plan construction ;

— des opérations expérimentales ont permis de mettre en évidence les avantages et difficultés d'un processus industrialisé de construction ;

— quatre crédits d'aide au développement ont contribué à la mise au point de produits et de modes de fabrication industrielle sur des premières séries ;

— les professionnels du bâtiment ont créé une instance de concertation sur les problèmes relatifs à la construction par composants ; l'association construction par composant.

Des efforts restent à faire cependant :

— les contraintes sont de trois ordres : celles qui ont trait au système de garantie, celles qui découlent des structures professionnelles des entreprises, celles liées à l'insuffisance des recherches ;

— l'assurance construction entre en vigueur en janvier 1979. Elle doit permettre de résoudre certains problèmes relatifs à la dissociation des opérations de fabrication et de pose ;

— les composants étant susceptibles de recouvrir les domaines de plusieurs corps d'état, la structuration des entreprises de mise en œuvre, le mode de passation des marchés publics, représentent un frein au développement de certains d'entre eux ;

— les efforts des fabricants pour la définition de nouveaux produits sont souvent insuffisants. Les procédures existantes d'aide au développement sont connues des PME ou PMI ;

— enfin, bien entendu, les bâtiments réalisés dans le cadre de l'industrialisation doivent faire la preuve de leurs qualités.

C'est pourquoi il est prévu de poursuivre l'action en faveur de l'industrialisation du bâtiment, notamment dans l'optique d'un développement de nos exportations dans ce secteur.

ANNEXE N° 7

LES ETUDES D'URBANISME

Les études d'urbanisme ont pour objet de rassembler les données d'ordre démographique, économique, financier, social, géologique, écologique... indispensables pour adapter les projets d'aménagement, de construction ou d'implantation de grands équipements collectifs au site et aux besoins des individus ; l'adaptation au site et aux besoins conditionne en effet la création d'un cadre de vie harmonieux.

Elles sont destinées à apporter aux responsables des éléments de décision vis-à-vis de tous les projets, publics ou privés, d'aménagement ou de construction.

Le tableau 1 retrace pour les années 1975 à 1979 les dotations budgétaires affectées aux études d'urbanisme. Il faut noter pour l'année 1977 une restructuration des moyens de financement caractérisée par l'individualisation des dotations des agences d'urbanisme et par le passage sur divers chapitres du titre III de crédits de fonctionnement et des rémunérations des personnels contractuels d'études, qui masque l'accroissement réel des dotations. En 1978 est intervenue la fusion des articles 11 et 20 du chapitre 55-41. Aux 105,320 millions de francs demandés pour 1979 sur le titre V doivent notamment s'ajouter, pour une comparaison sérieuse, 6 millions de francs de dépenses incorporées dans différents chapitres du titre III et qui ont été financées en 1978 sur la dotation de 103,4 millions de francs.

Du fait de leur nature, les études d'urbanisme sont conduites au plan local. Elles sont menées pour la plupart en étroite association avec les collectivités intéressées, qui y contribuent financièrement d'une façon non négligeable, ce qui montre l'intérêt qu'elles y portent.

D'autre part, une partie des moyens est affectée au financement, au plan national, d'activités de réflexion et d'animation qui valorisent les études et les travaux des équipes locales d'urbanisme.

I. — Activités de réflexion et d'animation au niveau central.

Ces activités sont menées par la Direction de l'urbanisme et des paysages, avec l'appui du Service technique de l'urbanisme (STU) substitué en 1977 au Groupe d'études et de recherche (GER). Elles sont orientées vers la préparation des politiques nationales et vers l'assistance technique aux équipes locales d'études (animation des travaux, aide à la mise en œuvre de politiques nouvelles, formation, diffusion d'informations sur les réalisations françaises et étrangères).

En 1977, le Service technique de l'urbanisme a recouru pour 40 p. 100 de ses moyens financiers aux centres d'études techniques de l'équipement (CETE) ; les études proprement dites ont représenté 30 p. 100 de son budget, la part prépondérante revenant aux missions d'assistance technique. Pour 1978, les objectifs assignés au STU mettent l'accent sur le développement des études sur les équipements urbains.

La DUP s'est attachée en 1977 à animer la mise en œuvre des politiques nationales d'urbanisme dans le cadre de 16 programmes d'actions correspondant à des objectifs prioritaires : poursuite de l'élaboration des schémas d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et des plans d'occupation des sols (POS), amélioration de la qualité

des opérations, sauvegarde des espaces naturels, amélioration de l'information du public et développement de la responsabilité des collectivités locales en matière d'études d'urbanisme. Pour 1978 cette action se poursuit dans la même direction ; un effort particulier porte sur la politique des centres et quartiers anciens et l'information du public.

Cette activité propre du niveau central conduit dans la plupart des cas à financer des opérations spécifiques menées à l'échelon local et qui s'ajoutent aux crédits déconcentrés.

II. — Etudes et actions conduites par les équipes locales.

A. — ACTIONS GÉNÉRALES D'ORGANISATION DE L'ESPACE

Au premier rang de ces actions se situe l'élaboration des documents d'urbanisme réglementaires : les SDAU et les POS.

Le tableau II indique le nombre de SDAU et de POS, établis au 1^{er} juillet 1978, ainsi que les populations et les territoires qu'ils recouvrent.

Dans le même esprit et dans le cadre des directives gouvernementales portant sur l'aménagement du littoral et de la montagne, il a été procédé en 1977 à l'élaboration de cinq schémas d'aménagement du littoral et de cinq schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer.

Trois de ces schémas d'aménagement du littoral (littoral breton, bas-normand et Centre-Ouest atlantique) ont été approuvés par le Comité interministériel d'aménagement du territoire le 18 novembre 1977 ; cette approbation marque l'aboutissement d'un travail mené en concertation avec les élus locaux.

Parmi les autres actions contribuant à l'organisation de l'espace, il convient de citer celles visant à la sauvegarde des espaces naturels (par une meilleure insertion des constructions dans le site) et le développement de la consultation architecturale qui tend aussi à améliorer l'esthétique des constructions.

B. — ACTIONS EN FAVEUR DE LA QUALITÉ DES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT

Des imperfections caractérisent encore trop d'opérations d'aménagement. Elles découlent largement de l'insuffisance des études techniques préalables.

Les études préalables aux opérations d'aménagement ou préopératoires, objet de la circulaire n° 77-42 du 3 mars 1977, doivent être conduites sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités publiques (collectivités locales seules ou collectivités locales et de l'Etat conjointement).

Elles doivent être réalisées par des hommes ou des organismes n'ayant pas intérêt dans la réalisation de l'aménagement ou des constructions en cause.

Etant préalables au lancement des opérations et ne pouvant de ce fait être imputées à ces opérations, elles doivent faire l'objet d'un financement public qu'il appartient normalement aux collectivités maîtres d'ouvrage de dégager.

Pour encourager la pratique des études préalables, l'Etat peut venir en aide aux collectivités locales qui le demandent en prenant en charge une partie de la dépense.

Pour les études préalables aux opérations non situées en centre ville, les directions départementales de l'équipement disposent de crédits déconcentrés du chapitre 55-41, article 10 ; pour promouvoir les études de qualité, des crédits de catégorie I du même chapitre leur sont délégués par le service central.

A ce titre, ont été financées sur des crédits de catégorie I :

1° En 1977, une trentaine d'études pour un montant d'environ 2 500 000 F ;

2° Depuis le début de l'année 1978, une trentaine d'études pour un montant d'environ 1 000 000 F.

C. — LES AGENCES D'URBANISME

Les agences d'urbanisme d'agglomération constituent un instrument efficace de prise de responsabilité des collectivités locales sur les questions d'urbanisme, tout en garantissant la présence de l'Etat. C'est pourquoi le mouvement de création des agences d'urbanisme a été encouragé, notamment pour les agglomérations de plus de 80 000 habitants.

1. — Développement.

Le nombre des agences d'urbanisme s'élève actuellement à vingt-sept : vingt-quatre agences existaient en 1977, trois ont été créées en 1978 (Belfort, Aix-en-Provence, Nantes) ; et quelques créations sont envisagées en 1978 (Valence, Remans), voire en 1979.

2. — Activités.

Les agences d'urbanisme constituent, pour les collectivités locales et pour l'Etat, des organismes décentralisés, aptes à entreprendre toute étude dans une agglomération donnée et à fournir aux autorités locales toute proposition dans les domaines de leur compétence.

Elles interviennent dans l'établissement d'études générales, servant d'indicateurs du développement de l'agglomération (études démographiques, observatoire du logement, études sur l'emploi...). Elles assurent l'élaboration et le suivi des documents d'urbanisme (SDAU et POS) ; elles assistent de plus en plus les communes de l'agglomération dans le choix de leurs partis d'urbanisme : études préalables aux opérations d'aménagement (ZAC, lotissements), plan de référence, aide architecturale.

Elles peuvent développer sur ces questions des actions d'information à la demande des collectivités locales.

3. Financement.

Le financement des agences d'urbanisme est assuré par les collectivités locales et par l'Etat. Le budget des agences comprend une dépense subventionnable et des contrats extérieurs (à hauteur de 10 % du budget). L'Etat verse une subvention qui représente (sauf pour le budget initial, pour lequel la subvention atteint 50 %) de 30 à 40 %, et en moyenne de l'ordre de 33 % de la dépense subventionnable, et qui est imputée sur le chapitre 65-40, article 30, du budget du Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie. Les collectivités locales apportent le solde, qui représente de leur part un effort important.

La subvention de l'Etat aux agences d'urbanisme s'élevait à 22 millions de francs en 1977 et devrait atteindre près de 27 millions de francs en 1978. En 1978, il a été possible de financer les agences en utilisant des reports de 3 millions de francs en ramenant le taux de participation de l'Etat aux environs de 33 % et en réduisant la trésorerie abondante de certaines agences.

En 1979, la subvention de l'Etat est évaluée à 34 millions de francs pour tenir compte de l'augmentation de la dépense subventionnable (liée au coût de la vie et à une croissance limitée des effectifs de certaines agences existantes) et des créations récentes d'agences d'urbanisme qui provoquent un effort particulier de l'Etat les deux premières années (50 % puis 40 %).

TABLEAU N° I

Dotations.

| CATEGORIE D'ETUDES | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 (au 1 ^{er} juillet). | 1979 |
|---|--------------------------|--------------|--------------|--|----------------|
| | (En millions de francs.) | | | | |
| I. — Dépenses en capital (titres V et VI : autorisations de programme). | | | | | |
| A. — Chapitre 55-41 (autorisations de programme) : | | | | | |
| a) Article 11 (assistance technique et études générales) | 23 | 22,3 | (1) 14,1 | 103,4 (2) (5) | 105,320 |
| b) Article 20 (mise en œuvre des politiques de l'urbanisme) | 103,8 | 115,4 | (4) 95,8 | | |
| B. — Chapitre 65-40 (autorisations de programme) : | | | | | |
| Article 30 (agences d'urbanisme)..... | » | » | (3) 25 | 25 | 34 |
| Total I | 126,8 | 137,7 | 134,9 | 128,4 | 139,320 |

| CATEGORE D'ETUDES | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 (au 1 ^{er} juillet). | 1979 |
|---|--------------------------|--------------|--------------|--|----------------|
| | (En millions de francs.) | | | | |
| II. - Dépenses ordinaires (titres III et IV, hors rémunération, dotations). | | | | | |
| A. — Chapitre 37-40 (dotations) : | | | | | |
| a) Article 10 (mission des architectes-conseils ¹ | 1,6 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 7,210 |
| b) Article 20: actions d'information | » | » | » | » | 1,5 |
| B. — Chapitre 37-60 (dotations) : | | | | | |
| a) Articles 81 à 85 (mission interministérielle d'aménagement) (6) | » | » | 0,5 | 1,1 | 1,227 |
| b) Articles 91 à 96 (service technique de l'urbanisme) | » | » | (4) 8,8 | (5) 9 | 13,839 |
| C. — Chapitre 43-40 (dotations) : | | | | | |
| Article 10 (organismes d'enseignement et de recherche) | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 2,090 |
| Total II | 3 | 4 | 13,3 | 14,1 | 25,866 |
| Total I, et II | 129,8 | 141,7 | 148,2 | 142,5 | 165,186 |
| III. — Transferts (non compris transferts ORZAM). | | | | | |
| Article 11 | 1,830 | 1,9 | » | 4 | » |
| Article 20 | 14,6 | 5,7 | 7,250 | » | » |
| IV. -- Apport des collectivités locales. | | | | | |
| Pour les agences d'urbanisme..... | 39 | 89,4 | 80 | » | » |
| Pour autres actions..... | 45,6 | 43,6 | 36,3 | » | » |
| | 84,6 | 45,8 | 43,7 | » | » |

¹) A partir du 1^{er} avril 1976, les crédits destinés à la rémunération des personnels contractuels d'études d'urbanisme ont été imputés sur différents chapitres du titre III (30 millions de francs environ en 1977). Il en a été de même à partir du 1^{er} janvier 1977 de certains crédits de fonctionnement, notamment ceux concernant le STU (8,3 millions de francs environ en 1977).

²) En 1978, les articles 11 et 20 ont fusionné en un seul article, l'article 10 « Assistance technique et mise en œuvre des politiques locales d'urbanisme ».

³) Jusqu'en 1976, les crédits destinés aux agences d'urbanisme étaient inclus dans l'enveloppe de l'article 20 du chapitre 55-1.

⁴) Compte non tenu d'un transfert en cours d'année de 0,5 million de francs du chapitre 37-60 pour des dépenses d'impression.

⁵) Compte non tenu d'un transfert en cours d'année de 2,3 millions de francs du chapitre 37-60 pour des dépenses d'impression.

⁶) Ex-Mission interministérielle pour la région de Fos et de l'étang de Berre.

TABLEAU N° II. — Etat d'avancement des procédures d'élaboration des SDAU et des POS au 1^{er} juillet 1978.

| ETAPES DE LA PROCEDURE | SDAU | | | |
|----------------------------|----------------|---------------------|-----------------------------|------------|
| | Nombre de SDAU | Nombre de communes. | Surface (Km ² .) | POPULATION |
| Délimités | 412 | 10 344 | 201 286 | 38 723 627 |
| CLAU constituées (1) | 364 | 6 654 | 148 421 | 34 560 837 |
| Saisine des CL (2) | 160 | 4 641 | 68 982 | 20 213 914 |
| Approuvés | 128 | 3 942 | 57 774 | 16 358 955 |

| ETAPES DE LA PROCEDURE | POS | | | |
|--------------------------|---------------|---------------------|-----------------------------|------------|
| | Nombre de POS | Nombre de communes. | Surface (Km ² .) | POPULATION |
| Prescrits | 9 030 | 10 581 | 183 729 | 43 827 932 |
| G T constitués (3) | 7 818 | 9 234 | 163 411 | 42 230 685 |
| Rendus publics | 2 863 | 3 439 | 56 985 | 19 478 046 |
| Approuvés | 1 217 | 1 441 | 21 679 | 6 448 816 |

(1) Commission locale d'aménagement et d'urbanisme.
(2) Collectivités locales.
(3) Groupe de travail.

ANNEXE N° 8

LES PRETS DE LA CAECL

a) Les prêts à moyen terme de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales.

Le conseil d'administration de la CAECL du 5 juillet 1978 a mis fin à la phase expérimentale commencée en août 1977. Ces prêts, consentis sur dix ans au taux de 8,75 p. 100, présentent deux avantages :

— différé d'amortissement, au maximum quatre ans (exceptionnellement six ans), ce qui veut dire report de la charge du remboursement du capital au-delà de ce délai et donc paiement, les premières années, des seuls intérêts ;

— la création d'une prime liée à ces prêts. Il s'agit d'une subvention apportée par le budget du Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie de l'ordre de 12 p. 100, ramenant le taux d'intérêt à moins de 5 p. 100 les trois premières années dans le seul cas des communes disposant d'un POS opposable aux tiers, ou d'un programme foncière approuvé.

En 1977, année expérimentale, 123 millions de francs de prêts ont déjà été demandés pour des objectifs très variés, ce qui souligne combien ces nouveaux prêts correspondent à un besoin.

Ce nouveau système a rencontré une faveur croissante auprès des collectivités locales qui y voient essentiellement les avantages suivants :

— les prêts à moyen terme ne comportent pas d'obligation d'autofinancement qui constituait, en matière de réserves foncières à long terme, une contrainte parfois difficilement supportable pour certaines collectivités ;

— du fait du différé d'amortissement, la charge des premières années du prêt où aucune recette ne vient compenser le coût de l'acquisition des terrains est très diminuée ;

— enfin, les prêts remplacent avantageusement les avances du FNAFU qui ne pouvaient être accordées que dans des cas limités : terrains préemptés dans des zones d'aménagement différé ou des zones d'intervention foncière ou achetés à la suite de mises en demeure des propriétaires lorsque les terrains faisaient l'objet d'une réserve pour service public dans un POS.

b) Les prêts à long terme de la CAECL.

Il est rappelé que seuls existaient jusqu'en 1977, en matière de prêts pour réserves foncières de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, les prêts à long terme à dix-sept ans et 8 p. 100 d'intérêt nécessitant un autofinancement sur fonds propres de la part de la collectivité d'au moins 20 p. 100 de la dépense.

Le bilan des dernières années montre une consommation insuffisante de ces prêts. C'est pourquoi l'autofinancement exigé vient d'être ramené de 20 à 10 p. 100, par décision du conseil d'administration de la CAECL du 5 juillet 1978.

c) Le montant total des prêts.

En 1977, le montant des prêts pour réserves foncières accordés s'établissait ainsi :

| | |
|-------------------|-------------------------|
| Engagements | 240 millions de francs. |
| Versements .. | 272 millions de francs. |

La plupart des prêts concernaient des réserves foncières à long terme, la procédure de prêts à moyen terme n'ayant pris son plein effet qu'en fin d'année.

En 1978, la dotation est globalement (prêts à moyen terme et prêts à long terme) de 500 millions de francs.

Une déconcentration de l'attribution des prêts long terme et moyen terme a été décidée. Continueront à être octroyés par la commission permanente de la Caisse d'aide essentiellement ceux qui sont supérieurs à 1,5 million de francs.

Le volume des prêts long et moyen terme de la CAECL pour 1979 ne pourra être déterminé avant la fin de l'année 1978, il devrait être de l'ordre de 500 millions de francs, voire dépasser ce montant.

*
* *

Les instruments mis à la disposition des collectivités locales, après les réformes de financement évoquées plus haut, s'avèrent, selon le Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, adaptés et suffisants pour permettre la mise en œuvre d'une politique de réserves foncières efficace. Le rôle du Ministère serait alors essentiellement en 1979 d'informer et de conseiller les élus et techniciens pour la meilleure utilisation possible de ces instruments.

ANNEXE N° 9

LE FONDS D'AMENAGEMENT URBAIN

Le bilan des opérations subventionnées par le FAU de sa création (août 1976) au 31 décembre 1977 se présente comme suit :

A. - Opérations nouvelles.

1° Chapitre 65-40, article 20 (Rénovation urbaine et restauration immobilière) : 256 opérations ont été subventionnées ; elles représentent une dépense initiale à la charge de la commune de 231 260 565 F et un montant de subventions de 85 591 734 F.

Ces opérations se décomposent en :

a) *Aménagement d'espaces publics, rues piétonnes, mobilier urbain :*

a) 1. En centre ancien : 107 opérations représentant une dépense initiale à la charge des communes de 100 632 762 F et un montant de subvention de 37 866 959 ;

a) 2. Dans les quartiers nouveaux : 23 opérations représentant une dépense initiale à la charge des communes de 33 541 551 F et un montant de subvention de 12 227 100 F.

L'ensemble de ce poste représentant 130 opérations pour un montant initial à la charge des communes de 134 174 313 F et un montant global de subvention de 50 millions 94 059 F.

b) *Espaces de loisirs urbains :* trente-trois opérations ont été subventionnées représentant une dépense initiale à la charge des communes de 20 584 878 F, et un montant de subvention de 7 999 150 F.

c) *Parkings urbains et aides particulières aux réseaux tertiaires :* vingt-six opérations ont été subventionnées représentant une dépense initiale à la charge des communes de 15 378 734 F et un montant de subvention de 5 822 000 F.

d) *Implantation de logements sociaux dans les centres :* quatorze opérations ont été subventionnées (399 logements) représentant une dépense initiale à la charge des communes de 13 421 191 F et un montant de subvention de 4 147 800 F.

e) *Mise en valeur architecturale de monuments ou d'ensembles immobiliers :* dix-neuf opérations ont été subventionnées représentant une dépense initiale à la charge des communes de 9 072 240 F et un montant de subvention de 3 264 025 F.

f) *Création d'équipements sociaux et culturels d'animation, notamment dans des bâtiments anciens et dans des monuments classés :* trente-quatre opérations ont été subventionnées représentant une dépense initiale à la charge des communes de 38 629 209 F et un montant de subvention de 14 264 700 F.

2° Chapitre 65-51, article 80 (Promotion de la qualité de l'aménagement urbain) : seize opérations d'animation et de suivi d'opérations programmées ont fait l'objet de subventions.

Elles représentent une dépense initiale à la charge des communes de 7 747 500 F et un montant de subvention de 2 660 000 F.

Au titre des opérations nouvelles financées sur le chapitre 65-40, article 20, cinquante-six villes moyennes (population entre 10 000 et 90 000 habitants) ont fait l'objet de subvention pour une dépense initiale à la charge des villes de 106 759 187 F pour un montant de subvention de 40 603 084 F.

B. — Rénovation urbaine (chapitre 65-40, article 20).

Trente et une opérations ont été subventionnées dont huit au titre des opérations de dédensification, pour un montant total de 139 920 500 F de subvention correspondant à la couverture d'un déficit de 282 869 463 F.

15 526 500 F de subvention ont été consacrés à des opérations de dédensification.

C. — Restauration immobilière (chapitre 65-40, article 20).

Onze opérations ont fait l'objet de subventions pour un montant total de 21 267 000 F correspondant à un déficit de 29 750 340 F.

D. — Résorption de l'habitat insalubre (chapitre 65-53, article 10).

1° *Opération de résorption proprement dite* : seize opérations ont fait l'objet de subvention pour un montant total de 56 809 590 F de subvention correspondant à un déficit de 72 705 341 F.

2° *Cités de promotion familiales, programmes de relogement, aides au logement* : quarante et une opérations ont été subventionnées représentant 1 423 logements pour un montant de subvention de 83 186 067 F, correspondant à un coût total de 172 885 539 F.

3° *Parcelles viabilisées et ébauches de logements dans les Départements d'Outre-Mer* : 657 parcelles ; 1 376 ébauches de logements ont été subventionnées pour un montant total de 33 335 730 F de subvention, correspondant à un coût total de 68 242 060 F.

E. — Etudes (chapitre 65-40, article 20, ou 65-51, article 80).

136 études ont été subventionnées pour un montant total de 10 300 550 F de subvention représentant un coût global à la charge des villes de 18 488 044 F ; ces études sont réalisées par 95 organismes d'études différents.

Cinquante villes moyennes ont fait l'objet de subvention d'études pour un montant de subvention de 5 143 900 F.

F. — Départements d'Outre-Mer.

78 919 630 F de subvention ont été attribués aux Départements d'Outre-Mer : dont 6 946 000 F sur le chapitre 65-40, article 20, et 71 973 630 F sur le chapitre 65-53.

Ces subventions ont été attribuées à deux opérations de rénovation urbaine, une opération de résorption d'habitat insalubre, huit opérations de relogements représentant 684 logements et trente-cinq opérations de viabilisation de parcelles ou d'ébauches de logements représentant 657 parcelles et 1 376 ébauches.

ANNEXE N° 10

Implantations des services d'administration centrale du Ministère.

| IMPLANTATIONS | SUR-FACES (surface développée de plancher en m ²). | NOMBRE de bureaux. | EFFECTIFS | SERVICES UTILISATEURS | SITUATION JURIDIQUE de l'immeuble. |
|---|--|--------------------|--------------|---|---|
| 246, boulevard Saint-Germain, Paris (7 ^e) (hôtel de Roquette) | 3 905 | 105 | 205 | Ministre (cabinet), conseil général des P et C..... | Domaniale. |
| 244, boulevard Saint-Germain, Paris (7 ^e) | 4 659 | 145 | 342 | Direction de l'administration générale, service information, direction du personnel..... | Domaniale. |
| 40, rue du Bac, Paris (7 ^e) (hôtel Le Play)..... | 739 | 24 | 49 | Cabinet du secrétaire d'Etat..... | Domaniale. |
| 217 et 219, boulevard Saint-Germain, Paris (7 ^e)..... | 122 | 7 | 22 | Haut fonctionnaire de la défense, direction du personnel..... | Location (propriétaire : Banque de France). |
| Avenue du Parc-de-Passy, Paris (16 ^e)..... | 22 946 | 876 | 1 187 | Inspection générale, direction de l'administration générale, direction de l'urbanisme et des paysages, direction de la construction | Domaniale. |
| 34, rue de la Fédération, Paris (15 ^e)..... | 4 857 | 172 | 287 | Direction des affaires économiques et internationales | Location (propriétaire : SIMCO). |
| 35 et 37, rue Frémicourt, Paris (15 ^e) | 1 008 | 59 | 95 | Direction du personnel..... | Domaniale. |
| 2, rue Goethe, Paris (16 ^e)..... | 2 195 | 43 | 64 | Direction de la construction, direction de l'administration générale | Domaniale. |
| 55 et 57, rue Brillat-Savarin, Paris (13 ^e) | 390 | 15 | 30 | Division des études urbaines..... | Location (propriétaire : société UGIMO). |
| 31, rue Pasquier, Paris (8 ^e) | 360 | 21 | 22 | Direction du personnel..... | Domaniale. |
| 2, boulevard Saint-Martin, Paris (10 ^e) | 214 | 6 | 4 | Association nationale pour l'information sur le logement..... | Location (propriétaire : Société immobilière générale française). |
| 200 à 220, rue Raymond-Losserand, Paris (14 ^e)..... | 310 | 9 | 15 | Mission de l'informatique..... | Location (propriétaire : Société immobilière des Mariniers). |
| Rue du Conventionnel-Chiappe, Paris (13 ^e) | 1 381 | 20 | 14 | Conseil général des P et C..... | Domaniale. |
| 74, rue de la Fédération, Paris (15 ^e) | 2 692 | 109 | 120 | Service technique de l'urbanisme. | Location (propriétaires : SCI Presles et SCI de l'AGP Vie). |
| 14, boulevard du Général-Leclerc, 92 Neuilly..... | 8 586 | 380 | 613 | Délégation à la qualité de la vie, direction de la protection de la nature, direction de la prévention des pollutions..... | Location (propriétaire : Union immobilière de France). |
| 3, rue de Valois, Paris (1 ^{er}) | 1 412 | 78 | 102 | Direction de l'architecture..... | Domaniale. |
| Totaux | 55 886 | 2 055 | 3 171 | | |

ANNEXE N° 11

L'INFORMATION ET L'ASSISTANCE AUX USAGERS

Bien que la plupart des services aient sérieusement progressé depuis deux ans dans le domaine de leurs relations avec les usagers, les situations varient beaucoup d'un département à l'autre en fonction des spécificités locales et souvent des possibilités matérielles et des disponibilités en personnel.

Le 14 décembre 1977, le Conseil des Ministres a adopté un programme comprenant trois points essentiels :

- le renforcement du rôle des maires dans la procédure d'instruction de la demande de permis de construire ;
- l'accélération de l'instruction des permis de faible importance ;
- la déconcentration de l'action administrative des directions départementales de l'équipement au profit des subdivisions locales.

Les premières applications de cette politique sont les instructions données aux services par :

— la circulaire du 16 février 1978 : « Amélioration des rapports entre le public et l'administration dans le domaine des permis de construire et des certificats d'urbanisme » ;

— la circulaire du 24 février 1978 (des Ministres de l'Intérieur et de l'Équipement) qui fixe pour but à atteindre la disparition des contrôles *a priori* des administrations d'État et un réexamen des textes réglementaires fixant les normes techniques.

Les efforts d'amélioration des relations entre le public et l'administration ont essentiellement porté sur les cinq points suivants :

- 1° Information, accueil du public et conseils aux particuliers ;
- 2° Organisation de la concertation ;
- 3° Déconcentration des tâches d'instruction des autorisations d'occupation du sol vers les unités territoriales ;
- 4° Amélioration des conditions d'exercice du rôle du maire dans le domaine de l'aménagement et du développement de sa commune ;
- 5° Considération plus attentive de certains points d'application du droit.

A. — L'amélioration de la réglementation.

Le champ d'application du permis de construire ou plus exactement celui des exemptions définies en application de l'article L. 422-1 du Code de l'urbanisme est défectueux et compliqué et pourrait être réexaminé.

Le champ d'application géographique de l'autorisation de clôture, autorisation introduite par le Parlement lors du vote de la réforme de l'urbanisme, est inadapté en ce qu'il englobe les périmètres sensibles. Cette précision pourrait être supprimée.

Par ailleurs, la simplification apportée à la procédure du permis de construire qui tient lieu des autorisations exigibles au titre d'autres législations pourrait être étendue à d'autres autorisations telles que celles de lotissement, de clôture, d'installation et de travaux divers, de terrains de camping : il serait ainsi possible de dispenser les usagers de démarches complexes, compte tenu des facteurs inattendus qui déclenchent les éventuelles autorisations exigibles en application d'autres législations.

La fusion des commissions diverses compétentes successivement et rendant des avis partiels, pourrait aussi abréger et ordonner les consultations. Un élargissement sensible du champ des délégations de signature, au sein de l'administration départementale est de nature à accélérer les transmissions administratives.

Toutes ces mesures, sont de nature législative ou réglementaire ; elles ont été étudiées au sein de l'administration et certaines sont même à l'état d'avant-projets de texte. Il faut cependant ne pas mésestimer les multiples retouches qu'elles conduisent à apporter à de très nombreux textes.

B. — L'information.

Alors que dans certaines directions départementales de l'équipement l'information et l'accueil du public se font encore dans le hall d'entrée avec un seul agent, qui donne des imprimés et répond aux questions générales, la plupart des départements possèdent aujourd'hui des locaux pour recevoir le public et une cellule compétente pour donner les renseignements désirés. Cette action d'information et d'accueil tend à se déplacer vers les unités territoriales, afin de la rapprocher des administrés. Les moyens des services extérieurs ne permettant que difficilement la multiplication des points d'accueil, certains départements ont mis en place une cellule itinérante qui se déplace aux chefs-lieux de canton avec tous les documents nécessaires à l'exercice de ses compétences.

C. — Les architectes-conseils.

La mission essentielle des architectes conseils de l'équipement est de donner un avis sur la qualité architecturale des projets importants de construction. Ils interviennent donc comme conseillers techniques du Directeur départemental de l'équipement. Depuis 1973 (1), en outre, leur champ d'action a été élargi à une intervention dans l'élaboration des plans d'occupation des sols, l'instruction des lotissements, les opérations d'aménagement concerté et dans le développement des actions en faveur de la qualité architecturale (2).

Tous les départements métropolitains bénéficient de la compétence d'un architecte conseil. Quatre départements (Paris, Val-d'Oise, Hauts-de-Seine, Var) bénéficient pour leur part des conseils des deux hommes de l'art. En définitive, 101 architectes conseils sont en place au 1^{er} septembre 1978 (dont un à compétence nationale, chargé du problème particulier des ouvrages d'art publics). La mission est d'une durée de deux jours par mois.

Leur rémunération est assurée par des crédits du titre III (Moyens en services), inscrits au chapitre 37-40, article 10 : Aménagement foncier et urbanisme ; mission des architectes conseils.

L'aide que l'administration apporte traditionnellement aux usagers en affectant certains de ses agents à ces tâches d'assistance présentait encore des lacunes.

C'est pourquoi il a été décidé de donner aux directeurs départementaux de l'équipement la possibilité de renforcer leurs moyens en ce domaine par le recours à des personnes qualifiées et compétentes en matière d'urbanisme, membres de professions qui ne sont pas ou peu représentées dans l'administration et qui présentent en outre l'avantage d'être indépendantes tant de l'administration que des usagers.

Cette action constitue l'un des aspects de l'important effort de déconcentration destiné à rapprocher les usagers de l'administration, notamment dans la perspective d'un maintien ou d'un renforcement des services publics en milieu rural : l'objectif recherché tend à la déconcentration, notamment du permis de construire dans les subdivisions.

(1) Circulaire du 11 janvier 1973. Rôle des architectes conseils auprès des Directions départementales de l'équipement.

(2) Circulaires du 17 mai 1973 relatives à l'action des Directions départementales de l'équipement et des architectes conseils et consultants en faveur de la qualité architecturale et du 16 septembre 1973 relative au même objet.

D. — Les « consultants du public ».

L'assistance administrative et juridique aux usagers, pour laquelle 4 millions de francs de crédits sont prévus à l'article 10 du chapitre 37-40, consiste à mettre à la disposition des usagers, au siège des Directions départementales de l'équipement ou de leurs subdivisions, une ou plusieurs personnes compétentes dans le domaine de l'urbanisme, chargées de les renseigner sur la réglementation et les procédures existantes et de les éclairer sur les décisions administratives prises à leur égard au vu du dossier qu'ils avaient déposé.

Ces consultants sont constitués par des membres ou anciens membres des professions libérales compétentes ou par toutes autres personnes qualifiées. Ils peuvent effectuer vingt-quatre vacations par mois au maximum.

ANNEXE N° 12

L'INSTITUT GEOGRAPHIQUE NATIONAL

PREMIÈRE PARTIE

Extrait du rapport de la Commission interministérielle chargée d'examiner les suites à donner au rapport public de la Cour des Comptes (Commission des sites).

Etablissement public administratif, l'Institut géographique national (IGN) a une mission de service public définie par le décret du 23 décembre 1976 (équipement géographique de base du territoire, implantation des réseaux géodésique et de nivellement, couverture photographique aérienne, travaux et recherches d'intérêt général) et peut apporter un concours rémunéré à tout organisme demandeur.

Depuis plusieurs années, les ressources budgétaires affectées au financement de sa mission de service public ne suffisent pas à utiliser pleinement son potentiel et le déficit de l'établissement est comblé par une subvention d'équilibre prélevée en fin d'année sur les crédits du Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, ministère de tutelle.

Dans son rapport de 1977, la Cour des Comptes constate que l'insuffisante définition des missions, les anomalies présentées par les travaux rémunérés (en France et à l'étranger), la détérioration de la situation financière de l'établissement rendent nécessaire une définition d'ensemble des buts et des moyens de la politique cartographique de l'Etat.

A. — LA DÉFINITION DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC

1° *L'établissement de la carte de base.*

La Cour déplore que les priorités assignées à l'IGN en matière de cartographie n'aient pas été clairement définies et souligne que le rythme de révision de la carte au 1/25 000 reste inférieur aux besoins sans qu'aient été dégagés les moyens supplémentaires nécessaires.

L'administration fait remarquer que l'effort de modernisation entrepris a permis d'accélérer les cadences de révision et d'en diminuer le coût.

Avis de la commission : la commission prend acte des mesures prises. Elle n'en souhaite pas moins que la définition, les caractéristiques, la fréquence de révision de la carte de base fassent l'objet d'une directive précise de l'IGN.

2° *L'intervention de l'IGN dans le domaine des levés à grandes échelles.*

a) *La réalisation d'une carte de la France au 1/5 000.*

Dans le souci d'établir les données d'une nouvelle cartographie de base et de maintenir l'activité de l'établissement après l'achèvement de la carte au 1/25 000, l'IGN a proposé l'établissement de plans réguliers aux grandes échelles et obtenu du Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie la réalisation d'une tranche expérimentale de trois ans.

La Cour observe que le Comité central des travaux géographiques a exclu une couverture systématique du territoire aux grandes échelles et souligne la nécessité d'une définition concertée des missions de l'IGN.

L'administration de tutelle n'a pas arrêté sur ce point de position définitive. Elle considère, au vu des avis des différentes instances consultatives et des résultats du recensement des besoins auprès des utilisateurs, que la nécessité de plans au 1/5 000 ne concerne, dans l'immédiat, que des fractions limitées du territoire où se posent des problèmes prioritaires.

Il apparaît, par ailleurs, que le financement sur la subvention de l'Etat de produits que les utilisateurs (collectivités locales en particulier) n'accepteront pas de payer à leur coût entraîne les réserves du Ministère du Budget.

De surcroît, une reconversion des équipes de l'établissement vers les grandes échelles ne peut être que progressive.

Enfin, l'administration juge prioritaire l'exécution satisfaisante des tâches traditionnelles (entretien des réseaux et des cartes au 1/25 000), instamment demandée par les utilisateurs.

Avis de la commission : la Commission considère qu'il appartient à l'administration de tutelle en liaison avec les autres départements ministériels concernés de définir avec précision les missions de l'IGN correspondant aux attributions de service public et aux travaux de vocation. La commission souhaite que l'Etat assigne à l'établissement des objectifs physiques et qualitatifs de service public et définisse en même temps les moyens nécessaires à leur réalisation.

b) *La coordination des activités de l'IGN et du cadastre.*

La Cour souligne que l'intervention ponctuelle de l'IGN dans la réalisation de plans aux grandes échelles suppose une coordination avec les programmes du cadastre.

En effet, pour tous les travaux topographiques effectués avec la participation financière des collectivités publiques, l'arrêté interministériel du 20 mai 1948 a confié une mission de coordination, de vérification et de centralisation :

- au cadastre, pour les plans aux échelles supérieures au 1/10 000 ;
- à l'IGN, pour les échelles inférieures.

L'administration a défini les bases d'une concertation entre les deux départements concernés : l'IGN réalisera le complément topographique et orographique du plan cadastral normalisé qui sera utilisé par priorité. Par ailleurs, une note du directeur général des impôts a prescrit, le 10 octobre 1977, la constitution d'une commission mixte cadastre-IGN.

Avis de la commission : la commission prend acte des progrès accomplis. Elle recommande que la coordination entreprise soit poursuivie par une concertation directe entre les deux départements ministériels concernés.

La commission considère qu'afin d'éviter les doubles emplois, une circulaire interministérielle devrait préciser et rappeler, dans le cadre de la réglementation existante, les différents niveaux de coordination des travaux topographiques réalisés sur fonds publics et les conditions de tenue à jour des documents existants.

Conformément au vœu de la Cour des Comptes, la commission souhaite qu'une meilleure cohérence sur le plan local soit recherchée par le renforcement des attributions des comités départementaux d'information et de liaison des levés à grandes échelles.

B. — LES TRAVAUX RÉMUNÉRÉS

1° *Les travaux rémunérés en France.*

La Cour déplore que l'Institut, qui a tardé à engager l'adaptation en profondeur de ses structures et de ses investissements, n'ait recueilli qu'une très faible part du marché des travaux cartographiques et topographiques en France : l'administration de tutelle a conservé ses propres moyens aériens ; ses services extérieurs méconnaissent le plus souvent l'IGN ; la décentralisation partielle engagée dans le but de rapprocher l'établissement des utilisateurs pose un problème de cohérence avec les missions des autres organismes dépendant du Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie.

L'administration fait tout d'abord remarquer qu'une utilisation plus large de l'IGN, conforme à une meilleure gestion des crédits publics, se heurte à un coût trois fois supérieur résultant de contraintes et d'une qualité de prestation différentes.

Cependant, par circulaire du 29 juillet 1977, le Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie a décidé la création d'une commande nationale de travaux à l'IGN établie après une recensement annuel des besoins et orienté vers des tâches suffisamment importantes telles que l'inventaire du littoral.

Le volume de ces commandes, gérées par le Service technique et urbain de la DAFU devrait représenter, en 1978, un triplement des taux facturés par l'IGN au Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie. Un contrat d'objectif en cours de signature prévoit, en contrepartie de cette garantie de plan de charge, un alignement progressif des tarifs de l'IGN sur des prix compétitifs.

Par ailleurs, dans le cadre d'un contrat de mise à disposition permanente, qui doit intervenir en mars prochain, la DAFU utilisera désormais, pour ses travaux aériens, les moyens sous-employés de l'IGN.

Enfin, il a été décidé de subordonner toute nouvelle extension des centres d'étude géographique de l'IGN placés auprès des centres d'étude technique de l'équipement (CETE) à un bilan permettant de préciser, en particulier, le partage entre les aspects commerciaux de ces organismes et leurs missions de service public, ainsi que le coût de ces opérations.

Avis de la commission : la commission se félicite de l'action entreprise et, sans méconnaître les difficultés qui s'y attachent, souhaite qu'elle soit poursuivie.

2° Les travaux rémunérés à l'étranger.

La Cour relève qu'aucune concertation interministérielle n'a précisé les priorités des interventions de l'IGN à l'extérieur de la France et regrette que la recherche de ressources propres ait conduit l'établissement à conclure des marchés déficitaires.

L'administration fait état des améliorations apportées à la gestion de ces contrats mais n'a pas procédé à un nouvel examen de la part relative que ces missions peuvent occuper, sans risque excessif, dans les activités de l'IGN.

Avis de la commission : la commission souhaite que les Ministères concernés arrêtent ensemble les objectifs des interventions de l'IGN à l'étranger et se concertent régulièrement pour en définir les modalités essentielles.

C. — LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'IGN

1° Le poids des effectifs excédentaires.

La Cour relève que de nombreuses catégories de personnels, souvent statutaires, sont sous-utilisés ou en nombre trop élevé.

L'administration, qui estime que l'effectif nécessaire aux seuls travaux de base n'est que de 1 600 sur 2 600, souligne que l'effort d'équipement et de réorganisation entrepris a permis la reconversion de certains agents et fait apparaître, à la fois, des besoins et des excédents de personnels.

Avis de la commission : la commission souhaite que soit établie l'évaluation précise des personnels nécessaires dans les prochaines années pour les différentes missions de l'établissement et que soit arrêtée, en conséquence, une politique du personnel.

2° La détermination des prix de revient.

La Cour souligne que le cloisonnement des activités et les insuffisances de l'appareil comptable et commercial ont entraîné des pertes et une productivité insuffisante. Elle relève que, contrairement au décret du 29 décembre 1962, la comptabilité analytique n'est pas tenue par l'agent comptable de l'établissement.

L'administration indique que l'établissement a procédé à une réorganisation de ses activités par produits et que l'informatisation devrait permettre de mieux apprécier le coût et la rentabilité des prestations au moment de la signature des contrats.

Avis de la commission : la commission souhaite que la tenue de la comptabilité analytique soit confiée à l'agent comptable.

La commission suggère que des comptes d'exploitation par activité soient fournis chaque année, à partir de l'exercice 1978, au conseil d'administration et à l'autorité de tutelle.

3° La prise en charge par l'Etat des missions de service public.

La Cour constate le caractère peu rationnel du mode de calcul de la subvention initiale de fonctionnement. Elle souligne les ambiguïtés de la situation actuelle où la contribution totale de l'Etat couvre indifféremment la charge des missions de service public et le déficit des activités commerciales.

Le Ministère du Budget n'est pas hostile à un alignement par étapes de la subvention sur le coût des missions de service public mais souhaite une remise en ordre préalable.

L'administration de tutelle recherche un moyen commun d'évaluation des missions et des déséquilibres : un plan d'entreprise devait être produit par l'établissement en septembre 1977.

Avis de la commission : la commission considère que des buts précis et des engagements clairs doivent constituer le cadre d'activité de l'établissement permettant de déterminer les ressources attendues respectivement des subventions budgétaires et des recettes commerciales.

Dans ce but, la commission demande qu'un plan d'entreprise soit soumis aux administrations concernées et que le conseil d'administration de l'établissement l'examine, au plus tard, avant la fin de l'année 1979.

DEUXIÈME PARTIE

Compte rendu d'activité de l'IGN.

A. — EQUIPEMENT GÉOGRAPHIQUE DE BASE

L'activité de l'IGN en France métropolitaine en 1978 et pour 1979 peut être traduite par les éléments ci-après en matière d'équipement géographique de base.

Géodésie et nivellement.

Le programme des travaux de géodésie portera en 1979 sur 10 463 kilomètres carrés de triangulation en vue de la réfection de travaux très anciens (contre 10 000 kilomètres carrés en 1978).

L'entretien du réseau (reconstruction de points détériorés ou détruits) concernera 8 960 kilomètres carrés en 1978 et 7 500 kilomètres carrés en 1979.

Les travaux de nivellement de précision porteront sur 7 000 kilomètres en 1979 contre 5 600 en 1978.

Topographie.

L'équipement au sol de la couverture photographique aérienne au 1/15 000, puis le piquage et le calcul du canevas par aéro-triangulation en vue de la carte au 1/5 000, porteront sur 2 000 kilomètres carrés environ, conformément aux besoins du Ministère. Le levé proprement dit (restitution photogrammétrique) au 1/5 000 suivra ces travaux.

Le levé au 1/25 000 ne concerne plus que la réfection de levés très anciens et portera sur 7 840 kilomètres carrés en 1979 (contre 7 100 l'année précédente).

Ces travaux seront complétés par des opérations sur le terrain (identification et addition de détails invisibles sur les photographies) qui intéresseront 21 725 kilomètres carrés (ou 158 feuilles) de la carte au 1/25 000.

Par ailleurs, les travaux de revision concerneront, en 1979, 588 feuilles au 1/25 000 (contre 301 en 1978) et 76 feuilles au 1/50 000 (contre 123 en 1978).

Cartographie.

L'achèvement de la carte au 1/25 000 et la revision des planches existantes sont un objectif prioritaire assigné à l'établissement.

Au 1^{er} janvier 1979, 144 feuilles resteront à publier sur un total de 4 204 ; 140 devraient paraître en 1979, tandis que la revision portera sur 300 feuilles en 1979 (contre 266 en 1978).

La couverture du territoire national au 1/50 000, qui devrait comporter 1 099 feuilles, progressera au rythme de 132 feuilles en 1978 (52 feuilles nouvelles et 80 feuilles révisées) et de 115 en 1979 (39 feuilles nouvelles et 76 révisées).

Couverture photographique.

En 1978, le Service des activités aériennes doit photographier dans la mesure où les conditions météorologiques le permettront, 60 000 kilomètres carrés au 1/15 000, 117 000 kilomètres carrés au 1/30 000 et 32 900 kilomètres carrés au 1/60 000.

En 1979, il est prévu 50 000 kilomètres carrés au 1,95 000, 95 000 kilomètres carrés au 1/30 000 et 25 000 kilomètres carrés au 1,60 000.

Géomatique.

Le relief de 350 feuilles au 1/25 000 sera numérisé au cours de l'année 1978. En 1979, les travaux porteront sur la numérisation du relief de 600 feuilles.

B. — AUTRES ACTIVITÉS

En dehors des travaux d'équipement de base, l'IGN remplit des tâches de vocation telles que le fonctionnement du Centre de documentation de photographies aériennes et de la Cartothèque nationale, la gestion de l'Ecole nationale des sciences géographiques et le développement des activités de recherche (géodésie spatiale, cartographie automatique, téléinterprétation, télédétection, photogrammétrie spatiale).

Par ailleurs, l'IGN continue sa coopération avec d'autres administrations ou organismes (CNES, CNEXO, SHOM, Météorologie nationale, etc.). Une part importante de la recherche concerne la préparation des capteurs du Spacelab pour l'Agence spatiale européenne et du satellite français Spot.

Dans les domaines de sa compétence, l'IGN exécute également en France des travaux facturés pour le compte d'administrations, de services publics et d'organismes ou personnes privées ; ceux-ci, avec la vente des cartes et des photographies aériennes, sont générateurs de ressources propres.

Il intervient également dans de nombreux pays étrangers, en général pour exécuter des prises de vues aériennes, suivies de travaux de terrain (préparation) et d'atelier (calculs et établissements de documents cartographiques). Il convient de remarquer que si les ressources propres en provenance de l'Afrique francophone sont en diminution, celles en provenance d'autres pays, notamment du Proche et du Moyen-Orient, sont en nette progression.

C. — EFFECTIFS PAR CATÉGORIE EN 1978 ET 1979

| CATEGORIES D'AGENTS | BUDGETS 1978 et 1979. |
|---|--------------------------|
| 1. — Fonctionnaires. | |
| Personnel de direction | 7 |
| Personnels titulaires des corps techniques | 749 |
| Personnels titulaires administratifs | 157 |
| Total | 913 |
| 2. — Non-fonctionnaires. | |
| 2.1. — Permanents : | |
| Personnel contractuel | 46 |
| Personnel ouvrier permanent | 1 042 |
| Personnel aéronautique : | |
| Navigant | 35 |
| Autre | 103 |
| Total | 1 226 |
| 2.2. — Non-permanents : | |
| Ouvriers non permanents | 375 |
| Personnel autochtone des centres et agences hors Métro- pole | 35 |
| Total | 410 |
| Total général | 2 549 |

**D. — COMPTES DE L'IGN POUR 1977,
ESTIMATIONS POUR 1978 ET PRÉVISIONS POUR 1979**

| | 1977 Compte financier. | 1978 Compte financier prévisionnel. |
|--|---------------------------|---|
| <i>Dépenses.</i> | | |
| Personnel | 167 131 730 | 186 099 000 |
| Hors personnel | 55 483 531 | (1) 63 000 000 |
| Amortissements (2) | 8 963 816 | 10 832 000 |
| Total dépenses | 231 579 077 | 259 931 000 |
| <i>Recettes.</i> | | |
| Contribution de l'Etat | 128 415 531 | (3) 132 728 000 |
| Vente de cartes | 24 220 023 | 27 500 000 |
| Travaux | 59 017 589 | 67 000 000 |
| Autres recettes | 12 471 313 | 14 481 000 |
| Sous-total ressources propres.. | 95 708 925 | 108 981 000 |
| Augmentation stocks (4) | 4 329 823 | » |
| Reprise amortissement | 6 588 300 | 8 222 000 |
| Total recettes | 235 042 579 | 249 931 000 |

(1) Les charges hors personnel de l'exercice 1978 sont augmentées du fait de l'abandon de la procédure du report (sur l'exercice suivant, à l'occasion de la première décision modificative) des crédits ayant fait l'objet d'engagements juridiques et comptables et pour lesquels les pièces de dépenses ne sont pas parvenues en fin de période complémentaire (ces crédits peuvent être estimés à 1 million de francs environ).

(2) Amortissement des biens acquis sur subvention de l'Etat ou sur ressources propres.

(3) L'augmentation des stocks est relative aux matières premières, et surtout aux cartes fabriquées.

(4) Ce chiffre se décompose en millions de francs : subvention prévue au budget : 131,528, enveloppe recherche : 1,260.

En ce qui concerne 1979, le projet de budget est en cours d'établissement.

ANNEXE N° 13

LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE SUR LE CADRE DE VIE ET LE LOGEMENT

Les actions de recherche sur le cadre de vie et le logement constituent un domaine vaste dont le Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie n'assure qu'une part.

Ces actions sont en effet mises en œuvre par :

- le Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie ;
- la Délégation générale à la recherche scientifique et technique (DGRST) ;
- les autres ministères et administrations.

I. — Le Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie.

Il intervient :

- par des actions concertées pour mettre en œuvre des crédits incitatifs ;
- par l'intermédiaire de ses propres laboratoires de recherche vis-à-vis desquels il agit, tant comme maître d'œuvre que comme maître d'ouvrage.

a) Pour les crédits incitatifs, les actions relèvent :

— *du plan-construction*, centré sur des recherches expérimentales concernant la qualité et le coût de l'habitat ; en 1978, les moyens mis en œuvre au titre du plan-construction représentent 21,7 millions de francs ;

— *des actions concertées « Espace et cadre de vie, bruit, pollution atmosphérique »* visant à une meilleure connaissance des effets, sur l'homme et sur le milieu, des transformations qui affectent le cadre de vie ; 5 millions de francs en 1978 ;

— *de l'action concertée « Recherche urbaine »*, centrée sur les mécanismes économiques mis en jeu pour les transformations des villes et les changements sociaux qu'elle entraîne : 6 millions de francs en 1978 ;

— *du Comité de la recherche et du développement de l'architecture (CORDA) : conservation et restauration du patrimoine architectural, maîtrise d'ouvrage en architecture : 3 millions de francs pour 1978 ;*

— *l'action thématique programmée « Bâtiment et génie civil » 1,3 million de francs en 1978.*

b) Les travaux des organismes propres au Ministère ; il s'agit des recherches menées :

— *au Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) dans les domaines intéressant la construction, en particulier dans le domaine technique : 12 millions de francs en autorisations de programme 1978 ;*

— *au Laboratoire central des Ponts et Chaussées (LCPC) sur les problèmes de génie civil et de matériaux ; 13,6 millions de francs en autorisations de programme 1978.*

En outre, l'Institut géographique national (IGN) effectue quelques recherches cartographiques et le Centre de recherche sur l'urbanisme (CRU) constitue un lieu d'échanges entre chercheurs, enseignants et praticiens de l'urbanisme.

II. — La Délégation à la recherche scientifique et technique.

Elle intervient dans la recherche sur le cadre de vie et le logement par l'intermédiaire :

— du Fonds de la recherche : actions concertées « Urbanisation » (7,5 millions de francs en 1978), « Tourisme, loisirs » (0,9 millions de francs) et « Urbanisme commercial » (0,45 millions de francs) ;

— de la procédure d'aide au développement ; cette procédure vise à faire passer au stade industriel les résultats de la recherche. A ce titre, en 1978, 3,4 millions de francs ont été dépensés pour les matériaux de construction et 4,2 millions de francs pour la mise en œuvre du bâtiment et du génie civil agricole.

III. — Les autres Ministères et administrations.

Ils peuvent intervenir dans des recherches concernant de plus ou moins près le Cadre de vie et le Logement, mais les crédits mis en œuvre ne sont pas facilement identifiables. Ils assurent de plus la tutelle d'organismes d'études et de recherche dont les travaux peuvent concourir à l'amélioration du cadre de vie.

a) Le Ministère de l'Industrie par l'intermédiaire, notamment :

— du Bureau de recherche géologique et minière (BRGM) : gestion du sous-sol, carrières, études d'impact ;

— du Centre national d'exploitation des océans (CNEXO) : aménagements côtiers...

b) Le Ministère des Transports conduit des recherches sur les infrastructures routières par l'intermédiaire du Service d'études techniques des routes et autoroutes (SETRA) ; il participe à l'action thématique programmée « Socio-économie des transports » ; il dispose de l'Institut de recherche sur les transports (recherche sur les modes de transports, les nuisances induites en milieu urbain).

c) Le Ministère de l'Agriculture par le biais de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) : études sur le cadre de vie rural et l'habitat en zones de faible densité.

d) Le Ministère des Universités par le biais :

— du CNRS ;

— de l'action thématique programmée « Observation du changement social » ;

— des recherches universitaires.

e) Le Commissariat général du Plan : le Comité d'organisation des recherches appliquées sur le droit économique et social (CORDES) conduit des recherches sur les problèmes de la société française (système productif et rapports sociaux, conditions de vie et inégalité, planification urbaine...).

Dans le cadre de la réorganisation du Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie (1), il a été prévu :

1° La mise en place d'une Mission des études et de la recherche, chargée d'assurer la coordination des recherches et études et des crédits du Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie s'y rapportant ;

2° La mise en place d'un Conseil de la recherche dont la mission sera d'orienter et de suivre les programmes du Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie et d'assurer une meilleure vue d'ensemble de la recherche interministérielle.

(1) Décret du 6 septembre 1978.