

N° 58

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981

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 1982, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances.)**

ANNEXE N° 35

URBANISME ET LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. Charles BEAUPETIT

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legoux, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 450 et annexes, 470 (annexe 43), 475 (tome X) et in-8° 57.

Sénat : 57 (1981-1982)

Loi de Finances - Urbanisme - Logement.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I.- AVANT-PROPOS | 5 |
| II.- PRINCIPALES OBSERVATIONS | 8 |
| III.- EXAMEN EN COMMISSION | 11 |
| CHAPITRE I.- LE LOGEMENT | 13 |
| A. Le secteur du Logement | 14 |
| 1° Place dans l'économie | 14 |
| 2° Les réalisations physiques | 15 |
| 3° La situation du secteur du bâtiment | 16 |
| 4° Le financement du logement | 17 |
| B. Les crédits | 18 |
| 1° Les crédits budgétaires | 18 |
| 2° Les moins-values fiscales | 21 |
| 3° Récapitulation | 21 |
| C. L'action sur le parc de logements existants | 22 |
| 1° La résorption de l'habitat insalubre | 22 |
| 2° Les aides aux propriétaires occupants | 22 |
| 3° Les aides aux propriétaires bailleurs | 23 |
| 4° Les aides complémentaires | 23 |
| D. La construction de logements | 25 |
| 1° Le programme physique | 25 |
| 2° Le locatif aidé | 26 |
| 3° L'accession aidée | 28 |

| | |
|---|----|
| E. L'aide à la personne | 31 |
| 1° Le Fonds national d'aide au logement | 31 |
| 2° L'aide personnalisée au logement | 32 |
| CHAPITRE II.- L'URBANISME ET LES PAYSAGES | 34 |
| A. Présentation générale | 34 |
| B. Assistance et production techniques | 34 |
| 1° Les études | 36 |
| 2° La formation | 36 |
| 3° Les agences d'urbanisme | 36 |
| 4° Sites, abords et paysages | 36 |
| C. Organisation et protection de l'espace | 37 |
| 1° Elaboration des documents d'urbanisme | 37 |
| 2° La protection de sites et abords | 38 |
| D. Aménagement et promotion du cadre de vie urbain | 39 |
| 1° Les actions foncières | 39 |
| 2° Subventions foncières pour implantation de logements sociaux | 40 |
| 3° Les espaces verts | 41 |
| 4° L'aménagement urbain | 42 |
| 5° Les villes nouvelles | 43 |
| CHAPITRE III.- L'ARCHITECTURE | 45 |
| A. Les crédits | 46 |
| B. L'enseignement de l'architecture | 47 |
| 1° La régulation des effectifs d'étudiants | 47 |
| 2° Le fonctionnement des unités pédagogiques | 47 |
| 3° L'équipement immobilier | 48 |
| C. La promotion de l'architecture | 48 |
| 1° Les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (C.A.U.E.) | 48 |

| | |
|---|-----------|
| 2° Protection et mise en valeur des ensembles architecturaux anciens | 50 |
| D. La création architecturale | 52 |
| 1° Les affaires professionnelles..... | 52 |
| 2° La mission pour la qualité des constructions publiques..... | 52 |
| 3° L'expérimentation architecturale | 53 |
| 4° L'Institut français d'architecture | 54 |
| CHAPITRE IV.- LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES ET LES ACTIONS DE SOUTIEN ET D'ACCOMPAGNEMENT | 56 |
| A. Le fonctionnement des services | 56 |
| 1° Présentation générale | 56 |
| 2° Mesures intéressant le personnel en activité | 58 |
| 3° Pensions de retraite | 59 |
| 4° Dépenses de fonctionnement | 59 |
| 5° Programme immobilier..... | 59 |
| B. Les actions de soutien | 60 |
| C. Les actions d'accompagnement | 60 |
| 1° Les crédits | 60 |
| 2° Action économique et internationale | 61 |
| 3° Cartographie nationale | 61 |
| 4° Recherche scientifique et technique | 62 |
| Modifications apportées par l'Assemblée Nationale | 63 |
| DISPOSITIONS SPECIALES | 64 |
| CONCLUSION..... | 67 |

I.- AVANT-PROPOS

Comparaison globale des crédits

(en millions de francs)

| | Crédits de paiement | | | Autorisations de programme | | |
|-------------------------------|---------------------|-----------------|-----------------|----------------------------|-----------------|-----------------|
| | 1982 | 1981 | Différence | 1982 | 1981 | Différence |
| - Logement | 21 815,0 | 14 878,8 | + 46,6 % | 22 487,3 | 16 767,9 | + 34,1 % |
| - Urbanisme et paysages | 648,6 | 542,2 | + 19,6 % | 779,8 | 715,5 | + 9,0 % |
| - Architecture | 264,2 | 227,5 | + 16,1 % | 48,2 | 42,5 | + 13,4 % |
| - Actions horizontales | 738,3 | 642,4 | + 14,9 % | 176,2 | 169,9 | + 3,7 % |
| - Moyens des services..... | 9 414,3 | 7 837,5 | + 20,1 % | 72,0 | 52,0 | + 38,5 % |
| | (1) | | | | | |
| TOTAL | 32 925,2 | 24 128,4 | + 36,5 % | 23 563,6 | 17 747,8 | + 32,7 % |

(1) Dont 203,1 millions de francs provenant de transferts d'autres ministères (notamment 200 provenant du Ministère des Transports pour régulariser l'imputation des frais de personnels des centres d'études techniques de l'équipement, précédemment prélevés sur des crédits du titre V relatifs aux routes). Hors transfert, les crédits relatifs aux moyens des services n'augmentent que de 17,5 % et le total des crédits de 35,6 %

Détail des crédits

| | CREDITS DE PAIEMENT | | AUTORISATIONS DE PROGRAMME | |
|--|---------------------|---------------------|----------------------------|---------------------|
| | 1 9 8 2 | 1 9 8 2/ 1 9 8 1 | 1 9 8 2 | 1 9 8 2/ 1 9 8 1 |
| | M.F. | % | M.F. | % |
| A - LOGEMENT | | | | |
| . Aide à la personne | 8.790 | + 51 | - | - |
| . Construction et amélioration (opérations anciennes) | 2.217,5 | - 14 | - | - |
| . Construction neuve | 8.550,7 | + 61 | 20.228,4 | + 32 |
| . Amélioration | 1.811,5 | + 127 | 1.810 | + 71 |
| . Construction et amélioration D.O.M. | 405 | + 25 | 420 | + 24 |
| . Divers | 40,3 | - 33 | 28,9 | + 15 |
| Total Ministère de l'urbanisme et du logement | 21.815 | + 47 | 22.487,3 | + 34 |
| . Charges communes : primes et bonifications | 8.174 | + 22 | - | - |
| . Agriculture : bonifications | 628 | + 5 | - | - |
| Total crédits budgétaires | 30.617 | + 38 | 22.487,3 | + 34 |
| B - URBANISME ET PAYSAGES | | | | |
| . Surcharge foncière | 60 | + 122 | 80 | - |
| . Action foncière | 91,8 | + 162 | 34 | + 16 |
| . Espaces verts | 25,7 | - 32 | 50,4 | + 3 |
| . Sites, abords et paysages | 19,4 | + 1 | 26,8 | + 20 |
| . Villes nouvelles | 88,7 | + 23 | 100 | + 18 |
| . Etudes et planification urbaine | 182,4 | + 22 | 179,1 | + 11 |
| . Aménagement urbain | 180,6 | + 3 | 257,5 | + 40 |
| Total ministère de l'urbanisme et du logement | 648,6 | + 20 | 779,8 | + 9 |
| . Budget des charges communes : | | | | |
| - Villes nouvelles | 180 | + 9 | 190 | - |
| - Bonifications F.N.A.F.U. | 110 | - 8 | - | - |
| . Compte spécial : | | | | |
| - F.N.A.F.U. | 110 | - 8 | 100 | - |
| Total crédits budgétaires | 1.048,6 | + 11 | 1.069,8 | + 6 |
| C - ARCHITECTURE | | | | |
| . Enseignement de l'architecture | | | | |
| - Bourses | 13,2 | + 12 | - | - |
| - Frais de personnel | 147,6 | + 15 | - | - |
| - Frais de fonctionnement | 33,3 | + 46 | - | - |
| - Equipement immobilier | 26,6 | + 33 | 24,1 | + 5 |
| Total | 220,8 | + 20 | 24,1 | + 5 |

| | CREDITS DE PAIEMENT | | AUTORISATIONS DE PROGRAMME | |
|---|---------------------|---------------------|----------------------------|---------------------|
| | 1 9 8 2 | 1 9 8 2/ 1 9 8 1 | 1 9 8 2 | 1 9 8 2/ 1 9 8 1 |
| | M.F. | % | M.F. | % |
| . Architecture | | | | |
| - Réutilisation de bâtiments anciens | 5 | + 25 | 8 | - |
| - Etudes architecturales | 6,7 | + 14 | 6,1 | + 33 |
| - Mission pour la qualité des constructions publiques | 2 | + 11 | 2 | + 11 |
| - Secteurs sauvegardés | 4,3 | - 62 | 8 | + 59 |
| - Promotion et pédagogie de l'architecture | 25,4 | + 20 | - | - |
| Total | 43,3 | - 2 | 24,1 | + 24 |
| Total crédits budgétaires | 264,2 | + 16 | 48,2 | + 13 |
| D - <u>ACTIONS HORIZONTALES</u> | | | | |
| . Actions économiques et professionnelles | 44,9 | + 24 | 26,4 | + 52 |
| . Cartographie nationale (subvention I.G.N.) | 284,2 | + 37 | 14,6 | + 20 |
| . Recherche | 253,2 | + 13 | 106 | - 5 |
| . Etudes générales | 6,5 | + 38 | 10,1 | - 3 |
| . Information | 22,1 | + 1 | - | - |
| . Modernisation de la gestion | 38,1 | + 3 | 1,4 | + 4 |
| . Recrutement, formation, action sociale | 83,5 | + 18 | 8,9 | - 20 |
| . Dommages de guerre et réparations civiles | 50,8 | - 24 | 8,9 | + 51 |
| Total | 738,3 | + 15 | 176,2 | + 4 |
| E - <u>MOYENS DES SERVICES</u> | | | | |
| . Administration centrale: personnel (1) | 290,1 | + 19 | - | - |
| . Services extérieurs : personnel (1) | 6.492,5 | + 21 | - | - |
| . Administration centrale : fonctionnement | 92 | + 29 | - | - |
| . Services extérieurs : fonctionnement | 357,5 | + 23 | - | - |
| . Equipement immobilier | 87 | + 45 | 72 | + 38 |
| Total | 9.414,3 | + 20 | 72 | + 38 |

(1) Non compris les personnels spécifiques à l'enseignement de l'architecture et à la recherche.

II.- PRINCIPALES OBSERVATIONS

A.- LOGEMENT

1°) La très forte augmentation des crédits résulte de la conjonction de plusieurs phénomènes d'inégale importance :

- **une revalorisation au 1er juillet 1981 de l'allocation de logement et de l'aide personnalisée au logement**, au-delà de la simple actualisation du barème. Cette revalorisation prise en charge entièrement par l'Etat entraîne une progression de 51 % des crédits de l'espèce,

- **une approche plus précise dans l'élaboration du budget**. Au cours des dernières années, il y avait un écart grandissant entre le coût unitaire budgétaire et les coûts effectifs. Ainsi, compte tenu des coûts réels, les crédits prévus pour le locatif en 1981 n'auraient permis de réaliser que 81 % des logements prévus. Les relèvements de prix unitaires pour 1982 paraissent suffisants, sauf dérapage des prix en cours d'année ou élévation du coût des ressources financières,

- **une augmentation du nombre de logements aidés** (avec une réorientation en faveur du locatif). En locatif, le budget initial de 1981 prévoyait 77 000 logements, le collectif budgétaire en a ajouté 10 000 mais du fait de la sous-évaluation du prêt moyen il ne pourra en être financé que 69 000. Pour 1982, il en est prévu 75 000, soit 8,7 % de plus. En accession à la propriété, le budget initial de 1981 avait prévu 140 000 logements, le collectif en a ajouté 40 000 mais il ne pourra en être financé que 171 500. Pour 1982, il en est prévu 170 000, soit 0,9 % de moins. Pour l'amélioration des logements existants le budget initial prévoyait 102 000 logements, le collectif en ajoutait 25 000 et il ne sera possible d'en financer que 121 400. Pour 1982, il est prévu 142 040 logements améliorés soit une progression de 17 % concernant essentiellement les PALULOS.

2°) La **légère préférence apportée par ce budget au secteur locatif** répond aux vœux antérieurs de la Commission. Ne serait-il pas possible d'aller plus loin en cherchant à lever les obstacles, qui ne sont pas tous financiers, au développement de ce secteur, qui concerne en premier lieu les catégories sociales les plus modestes.

3°) Le **relèvement des barèmes de l'allocation de logement et de l'A.P.L.** est satisfaisant pour les bénéficiaires actuels mais ne résoud pas le problème

de ceux qui en sont exclus par des seuils qui restent, malheureusement, fixés trop bas.

4°) Cette insuffisance de l'A.P.L., les difficultés de constitution de l'apport personnel, l'élévation formidable des taux d'intérêts rendent **l'accession à la propriété impossible pour une proportion croissante des ménages.**

B.- URBANISME ET PAYSAGES.

5°) Le **désengagement de l'Etat dans le domaine de l'action foncière** engagée depuis plusieurs années semble stoppé ; l'ensemble des crédits (y compris le F.N.A.F.U.) revenu de 487 millions de francs en 1977 à 276 millions de francs en 1981 remonte à 312 millions de francs (+ 13 %). Le relais n'est que partiellement pris par les prêts de la C.A.E.C.L. Les collectivités locales auront-elles les moyens d'une politique foncière ou devront-elles baisser les bras devant la spéculation ?

6°) Après les progrès de 1980, les crédits pour les **espaces verts** se réduisent en 1982 comme en 1981. Toute politique volontariste est-elle abandonnée dans ce domaine ?

7°) La consommation des crédits pour **surcharge foncière** (implantation de logements sociaux dans les centres-villes) progresse en 1981 grâce aux mesures prises pour lever les obstacles divers à l'utilisation de ces crédits. Toutefois, la consommation reste faible au regard des besoins pressants.

C.- ARCHITECTURE

8°) Pour **l'enseignement de l'architecture**, l'augmentation des crédits du titre III (+ 19 %) en particulier en ce qui concerne le fonctionnement, constitue un rattrapage indispensable, compte tenu de la situation difficile de nombreuses unités pédagogiques d'architecture. Des besoins importants subsistent, notamment pour l'équipement immobilier.

9°) La mise en place des **conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (C.A.U.E.)** est encore assez lente : 87 des 96 C.A.U.E. prévus, sont actuellement opérationnels.

10°) Les crédits ouverts depuis deux ans pour la réutilisation de bâtiments anciens par des administrations constituent une initiative heureuse qui permet de sauver certains édifices menacés.

D.- ACTIONS HORIZONTALES

11°) Parmi les actions économiques et professionnelles, la Commission se réjouit de voir les **contrats de croissance** en faveur des entreprises du B.T.P. se développer et bénéficier de crédits croissants (19,8 millions de francs d'autorisations de programme, soit 52 % de plus qu'en 1981).

12°) Pour une part importante l'augmentation des crédits destinés à **l'Institut géographique national** provient de l'assujettissement de cet organisme à la T.V.A. Pour le reste, l'augmentation n'est que de 14,3 % et résulte presque essentiellement des hausses de rémunération du personnel. A la suite des critiques de la Cour des Comptes que votre Commission avait fait siennes, des réformes positives ont semble-t-il été apportées au fonctionnement de cet organisme.

E.- MOYENS DES SERVICES.

13°) Les **créations d'emplois** concernent exclusivement les services extérieurs (principalement les directions départementales de l'équipement). Elles s'élèvent pour 1982 à 1 200 emplois s'ajoutant aux 1 300 emplois de la loi de finances rectificative pour 1981. Cette dernière avait en outre créé 13 301 emplois budgétaires pour régulariser la situation de personnels non titulaires. Ces 2 500 créations d'emplois (dont 250 gérés pour le compte du Ministère de l'Environnement) représentent 2,6 % de l'effectif total géré par le Ministère en 1981.

14°) L'augmentation des crédits **d'équipement immobilier** concerne principalement les services extérieurs (lancement de la 1ère tranche de la Direction départementale de l'équipement de Lille).

III.- EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 29 octobre 1981 la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation a procédé à l'examen du projet de budget de l'urbanisme et du logement, pour 1982, sur le rapport de M. Charles BEAUPETIT, rapporteur spécial.

Après avoir exposé les traits dominants d'un budget, qui progresse de 36,5 % et intéresse, à titre prévisionnel, la construction de 410 000 logements, le rapporteur spécial a présenté plusieurs observations.

La forte augmentation des dotations au logement résulte de plusieurs phénomènes dont : la revalorisation des allocations et des aides et l'augmentation du nombre de logements aidés, en particulier dans le secteur locatif. Cette préférence donnée à la location répond aux vœux antérieurs de la Commission. S'agissant de l'accession à la propriété, le rapporteur a appelé l'attention de la Commission sur la faiblesse des postulants et sur la hausse actuelle des taux d'intérêts qui accroissent les stocks d'invendus. Ceci explique que la crise n'affecte pas seulement le logement social mais l'ensemble de l'immobilier.

En matière d'urbanisme, le désengagement de l'Etat vis-à-vis de l'action foncière semble stoppé. Mais les crédits destinés à compenser les surcharges foncières sont sous-utilisés et les dotations pour les espaces verts diminuent en 1982 comme en 1981.

Par ailleurs, l'enseignement de l'architecture est encouragé et 87 des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (C.A.U.E.) sur 96 sont opérationnels.

Le rapporteur spécial a également noté, avec satisfaction, que les autorisations de programme intéressant les contrats de croissance avec les entreprises du bâtiment enregistraient une progression de 52 %.

Enfin, M. Charles BEAUPETIT a donné un avis favorable à l'adoption des articles 62 et 92 rattachés aux crédits de l'urbanisme et du logement.

M. Stéphane BONDUEL a fait part de son souci d'amélioration des logements existants et s'est inquiété de l'évolution des trésoreries des organismes H.L.M.

M. Pierre GAMBOA a souligné que l'accroissement des dotations destinées à la copropriété introduisait un déséquilibre entre l'accession à la propriété et le secteur locatif.

M. Jean CLUZEL a noté que la consommation des crédits inscrits au fonds d'action conjoncturel et affectés, en 1981, au logement n'avait pas été complète.

M. Jean FRANCOU a souligné l'importance des opérations de rénovations urbaines.

M. Maurice BLIN, rapporteur général, s'est déclaré préoccupé des dispositions de l'article 17 du projet de loi de finances qui aggrave la fiscalité sur les entreprises de promotion.

Le rapporteur général s'est également interrogé sur l'opportunité des nombreuses créations d'emplois dans les départements au moment où le Parlement débat du projet de décentralisation.

CHAPITRE PREMIER

LE LOGEMENT

On sait l'importance du logement :

– du point de vue social, le logement est l'élément principal de cadre de vie. Or, malgré l'effort quantitatif accompli depuis 1950, des insuffisances subsistent. Selon l'enquête logement de 1978 mettant à jour les données du recensement de 1975, le nombre moyen de personnes par logement était encore de 2,8 et 17,1 % des logements étaient surpeuplés. Mais surtout la moitié des logements dataient d'avant 1949. Il s'ensuit un manque de confort qui reste important : 21 % des logements n'ont pas de water-closet, 23 % n'ont pas de baignoire ou de douche, 40 % n'ont pas le chauffage ;

– du point de vue économique, les investissements en logement représentent encore, malgré la récession 7,85 % du produit intérieur brut marchand. Une part importante des ressources financières de la nation est drainée vers le logement. L'emploi de deux millions de Français dépend de ce secteur (construction et service du logement).

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, par des exonérations fiscales ou par le contrôle technique de la qualité des logements.

La superposition de plusieurs régimes d'aides depuis le début de la période de reconstruction d'après guerre avait conduit à un système complexe et n'atteignant plus ses objectifs sociaux.

La réforme de 1977 avait visé à unifier les régimes d'aides en banalisant les circuits de financement tout en assurant l'objectif social par la substitution partielle de l'aide à la personne à l'aide à la pierre. Enfin l'accession à la propriété, supposée répondre aux vœux des français devait être favorisée.

Mais la mise en place de cette réforme s'est effectuée dans un climat conjoncturel très fortement déprimé. L'ampleur de la réforme, les modifications des circuits de financement se sont donc déroulés dans les plus mauvaises conditions possibles. Toutefois trois ans après le démarrage effectif on peut estimer que la réforme est rodée et que ses principales imperfections ont pu être corrigées. Cependant de nouvelles incertitudes conjoncturelles et notamment l'élévation importante des taux d'intérêts amènent à s'interroger sur

la possibilité d'une relance importante de la construction et de l'amélioration des logements.

Pourtant le budget qui nous est proposé paraît très satisfaisant par l'ampleur des crédits proposés. De budget initial à budget initial la progression est de 34,1 % pour les autorisations de programme et de 46,2 % pour les crédits du ministère de l'urbanisme et du logement (+ 37,9 % si l'on ajoute les crédits consacrés au logement par d'autres fascicules budgétaires). Toutefois la sous-estimation des coûts unitaires prévisionnels dans le budget de 1981 et les correctifs apportés par le collectif de juillet amènent à envisager de comparer le budget de 1982 au budget rectifié : l'augmentation des autorisations de programme n'est plus alors que de 13,2 % et celle des crédits de 45,1 % pour le ministère de l'urbanisme et du logement et de 30,8 % pour l'ensemble des crédits budgétaires.

A - LE SECTEUR DU LOGEMENT.

1°) Place dans l'économie.

D'après le rapport sur les Comptes de la nation de l'année 1980, les investissements en logement se sont élevés à 188.683 millions de francs, ce qui représente 6,8 % du produit intérieur brut et 31,8 % de la formation brute de capital fixe (contre 33,9 % en 1974). Pour 81 %, ces investissements sont réalisés par les ménages, le solde se répartissant entre les organismes H.L.M. (7,4 %), les entreprises et les autres secteurs institutionnels. Ces investissements comprendraient pour 71,4 % la construction de logements neufs et pour 28,6 % 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 1980 ainsi que les prévisions pour 1981 sont fournis par le tableau suivant :

| | Moyenne 1972/74 | Moyenne 1975/77 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 (prévisions) |
|--------------------------------|--------------------|--------------------|------------|------------|------------|----------------------|
| A - Logements commencés | | | | | | |
| - Location aidée | 118 | 92 | 67 | 60 | 47 | 58 |
| - Accession aidée | 185 | 162 | 150 | 122 | 993 | 95 |
| - Secteur non aidé | 251 | 290 | 221 | 249 | 258 | 247 |
| TOTAL | 554 | 494 | 438 | 431 | 398 | 400 |
| B - Logements terminés | | | | | | |
| - Location aidée | 118 | 101 | 75 | 63 | 55 | 55 |
| - Accession aidée | 185 | 166 | 165 | 148 | 119 | 110 |
| - Secteur non aidé | 213 | 207 | 204 | 193 | 204 | 225 |
| TOTAL | 516 | 474 | 444 | 404 | 378 | 390 |
| Dont : | | | | | | |
| - Individuel | | 231 | 245 | 244 | 250 | 255 |
| - Collectif | | 243 | 199 | 160 | 128 | 135 |

Alors que les objectifs du VI plan avaient été atteints, les mises en chantier au cours du VII plan (447.000 logements par an en moyenne) sont inférieurs tant aux prévisions initiales (510.000) qu'aux objectifs révisés en 1979 (455 à 480.000).

Le rythme actuel (400.000 logements en 1980, en 1981 et vraisemblablement en 1982) est inférieur de 27 % à celui de la période faste 1972-1974. Mais surtout il est nettement en deça des besoins tels qu'ils ont été estimés lors de la préparation du VIII plan soit environ 450.000 logements.

Mais on notera que le secteur non aidé n'a pratiquement pas été affecté, la réduction des mises en chantier frappant d'abord le locatif aidé puis à partir de 1979 l'accession aidée. Cette réduction du nombre de logements aidés par l'Etat est conforme aux objectifs de la loi du 3 janvier 1977 qui prévoyait de développer l'aide à la personne et de réduire l'aide à la pierre en la concentrant sur un nombre plus réduit de logements.

Le nombre total de logements existant en France a été estimé lors de la dernière enquête logement (1978) à 22,2 millions dont la moitié date d'avant 1948. Le parc comporte 18,64 millions de résidences principales, 1,84 million de résidences secondaires et 1,75 million de logements vacants (à vendre, en travaux ou en instance de démolition).

3°) La situation du secteur du bâtiment.

Le secteur du bâtiment 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 ne cesse de baisser** depuis cette date.

Les commandes de l'Etat et des collectivités locales (11 % du marché du bâtiment) qui avaient soutenu l'activité du bâtiment en 1976 sont depuis lors, elles aussi, en diminution.

Les commandes des entreprises (le quart du marché) sont pratiquement stagnantes depuis 1976, l'investissement productif qui n'avait pas progressé en volume pendant plusieurs années a légèrement repris à la fin de 1979 avant de chuter à nouveau. En outre, les entreprises consacrent une part croissante de leurs investissements au renouvellement du matériel.

Pour le logement, la croissance des travaux d'amélioration et d'entretien compense presque la diminution régulière de la construction neuve.

Globalement l'activité ne cesse de décroître : après la forte chute de 4,2 % en 1975, la réduction est plus lente (- 1,1 % en 1980 comme pour la moyenne 1976-1980). L'année 1981 s'annonce plutôt médiocre : pour les sept premiers mois la chute d'activité est de - 3,9 % mais une légère amélioration pourrait être observée en fin d'année lorsque les premiers effets du collectif de juillet commenceront à se faire sentir. Mais ce n'est qu'en 1982 que l'on peut espérer un redressement significatif : le GAMA prévoit une croissance de + 0,2 % et le BIPE de + 1,9 % (+ 1,1 % pour le logement neuf et + 4,1 % pour l'entretien et l'amélioration).

Les plus grandes des entreprises du bâtiment ont pu trouver une compensation par des progrès certains sur les marchés extérieurs. Les entreprises moyennes ont été les plus touchées par la crise, les petites ayant profité du marché de l'amélioration.

Les effectifs occupés (salariés et non salariés) diminuent aussi très régulièrement : pour l'ensemble du bâtiment et des travaux publics (où le bâtiment représente environ les trois quarts) l'effectif est passé de 1,99 million en 1973 à 1,816 en 1979. En 1980 un léger redressement a été observé avec 1,825 million. Parallèlement la durée moyenne du travail pour les salariés tombe de 46,2 heures par semaine en 1975 à 42,4 en 1978 et 42,0 heures en 1979, 41,9 heures en 1980 et 41,7 heures en juillet 1981.

En ce qui concerne les coûts de construction mesurés par l'indice INSEE après de fortes hausses de 1974 à 1976 (+ 13,5 % en moyenne) un ralentissement en 1977 (+ 9,3 %) et 1978 (+ 9 %) la situation s'est à nouveau dégradée en 1979 (+ 10,7 %) et surtout en 1980 (+ 13,7 %). L'année 1981 a commencé très favorablement (+ 8,3 % entre les 2^è trimestres de 1980 et de 1981). Mais le mode de calcul de l'indice a été mis en cause tant ce bon résultat apparaît invraisemblable à de nombreux observateurs.

4°) Le financement du logement.

Selon les comptes financiers du logement établis par la Banque de France le financement a évolué de 1974 à 1980 comme indiqué dans le tableau ci-après :

(milliards de francs)

| Origine de la distribution | Années | | | | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
| Prêts des institutions financières bancaires..... | 33 181 | 37 321 | 45 949 | 41 406 | 58 719 | 78 924 | 80 237 |
| • au secteur libre..... | 28 232 | 30 874 | 39 259 | 34 994 | 48 602 | 66 098 | 69 180 |
| • au secteur aidé (1)..... | 4 949 | 6 447 | 6 690 | 6 412 | 10 117 | 12 826 | 11 057 |
| Prêts du C.F.F. et du C.D.E. | 7 616 | 9 072 | 12 228 | 13 114 | 16 238 | 20 328 | 20 698 |
| • au secteur aidé..... | 5 994 | 6 922 | 9 318 | 10 476 | 13 678 | 16 565 | 16 448 |
| • au secteur libre..... | 1 622 | 2 150 | 2 910 | 2 638 | 2 560 | 3 763 | 4 250 |
| Prêts de la C.D.C. et des caisses d'épargne | 7 719 | 10 293 | 14 251 | 18 109 | 15 089 | 19 346 | 26 304 |
| • au secteur aidé..... | 4 082 | 5 363 | 6 291 | 6 636 | 5 363 | 5 415 | 7 023 |
| • au secteur libre..... | 3 637 | 4 930 | 7 960 | 11 473 | 9 726 | 13 931 | 19 281 |
| Prêts de la C.P.H.L.M. (secteur aidé) | 10 969 | 14 080 | 16 851 | 18 229 | 19 636 | 18 330 | 19 103 |
| Prêts des organismes divers | 3 349 | 4 057 | 4 946 | 6 086 | 7 165 | 8 515 | 9 852 |
| TOTAL | 62 834 | 74 823 | 94 225 | 96 944 | 116 847 | 145 443 | 156 194 |

(1) Prêts complémentaires de prêts spéciaux H.L.M. et accession à la propriété (P.A.P.) prêts immobiliers convenueés et, depuis 1979, P.A.P. distribués par le Crédit agricole.

Le total des prêts distribués en 1980 n'a ainsi augmenté que de 7,4 % contre 24,9 % en 1979 et 20 % en 1978. Cette évolution est à la fois le résultat de la conjoncture du logement et de l'encadrement du crédit, appliqué plus strictement au logement en 1980. Avec l'évolution des taux d'intérêt l'année 1981 ne s'annonce guère meilleure.

Parallèlement la part des prêts pour la construction neuve s'est réduite entre 1974 et 1980 de 78,3 % à 64,2 % du total des prêts tandis que celle des prêts pour l'acquisition de logements anciens passait de 15,3 à 24,3 % et celle des prêts pour l'amélioration et le gros entretien progressait de 6,3 % à 11,4 %.

B - LES CREDITS.

1°) Les crédits budgétaires.

En adoptant la répartition par actions, les crédits budgétaires inscrits au budget du ministère de l'urbanisme et du logement évoluent ainsi de 1979 à 1982 :

En millions de francs

| | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|---|-----------------|-----------------|---------------------|-----------------|
| ● Elaboration et animation de la politique de la construction (DO + CP) | 19,8 | 14,0 | 16,8 | 19,8 |
| ● Amélioration de la qualité des constructions (DO + CP) | 10,7 | 17,3 | 39,0 | 57,0 |
| ● Action sur le parc de logements existants : | | | | |
| – (DO + CP) | 990,8 | 1.209,1 | 893,5 | 1.812,5 |
| – autorisations de programme | 980,8 | 1.205,0 | 1.060,9 | 1.811,1 |
| Dont : | | | | |
| Résorption de l'habitat insalubre. ... | 118,9 | 156,7 | 103,0 | 100,0 |
| Aide à la mise en oeuvre des opérations d'amélioration | 25,8 | 30,9 | 33,9 | 81,1 |
| Restauration lourde | 36,0 | 36,0 | 19,0 | 5,0 |
| Amélioration logements locatifs ... | 398,9 | 434,4 | 478 (1) | 1.135,0 |
| Amélioration propriétaires occupants | 401,2 | 546,9 | 427 | 490,0 |
| ● Construction de logements : | | | | |
| – crédits de paiement | 5.347,4 | 5.940,8 | 8.126,2 | 11.128,0 |
| – autorisations de programme | 11.412,8 | 11.378,8 | 15.696,3 | 20.609,5 |
| Dont : | | | | |
| Départements d'outre-mer | 274,6 | 309 | 340 | 420 |
| Opérations antérieures | 305 | 105 | | |
| Logements locatifs | 4.288 | 5.250 | 6.894,5 (2) | 9.801,7 |
| Logements accession | 6.526,4 | 5.699 | 6.784,2 (3) | 10.373,8 |
| Opération CACOM | | | 1.625,0 | |
| Logements de fonctionnaires | 18,8 | 15,8 | 12,6 | 13,0 |
| ● Aide à la personne en matière de logement (DO) | 3.033 | 4.540 | 5.810 (4) | 8.790 |
| Aide personnalisée au logement ... | 1.000 | 1.800 | 2.400 | 3.235 |
| Fonds national d'aide au logement .. | 2.033 | 2.740 | 3.410 | 5.555 |
| ● Ensemble du logement : | | | | |
| Dépenses ordinaires | 3.042,9 | 4.544,2 | 5.814,1 | 8.799,3 |
| Crédits de paiement | 6.358,9 | 7.171,3 | 9.064,7 | 13.015,7 |
| Charges indirectes | 156,6 | 170,7 | 193,9 | 227,3 |
| Total crédits | 9.558,4 | 11.886,2 | 15.072,7 (5) | 22.042,3 |
| Total autorisations de programme ... | 12.419,6 | 12.624,5 | 16.767,9 (6) | 22.487,3 |

(1) Collectif de juillet : + 250 MF

(2) Collectif de juillet : + 1.443,7 MF

(3) Collectif de juillet : + 1.403 MF

(4) Collectif de juillet : + 355 MF

(5) Collectif de juillet : + 121,5 MF

(6) Collectif de juillet : + 3.096,7 MF.

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

| | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|---|-----------------|-----------------|---------------------|-----------------|
| I - Urbanisme et logement | 9.558,4 | 11.896,2 | 15.072,7 (1) | 22.042,3 |
| II - Charges communes | 5.796 | 5.856 | 6.694 (2) | 8.174 |
| Dont : | | | | |
| Prime d'épargne-logement | 1.501 | 1.601 | 2.900 (2) | 4.500 |
| Bonifications d'intérêt (H.L.M.) | 2.425 | 2.355 | 2.094 | 1.994 |
| Bonifications d'intérêt (Crédit Foncier) | 1.870 | 1.700 | 1.680 | |
| | .DF1.900 | | | |
| III - Agriculture - Bonifications d'intérêt (Crédit Agricole) | 500 | 550 | 600 | 628 |
| Total budget | 15.854,4 | 18.301,7 | 22.366,7 (3) | 30.844,3 |
| Dont : | | | | |
| Aide à la personne | 3.045,5 | 4.553,9 | 5.825,7 | 8.192,0 |
| Aide à la pierre et divers | 12.808,9 | 13.747,8 | 16.541,0 | 22.652,3 |

(1) Collectif de juillet : + 121,5 MF

(2) Collectif de juillet : + 1.100 MF

(3) Collectif de juillet : + 1.221,5 MF

L'augmentation des crédits budgétaires prévue pour 1982 apparaît très forte : + 37,8 % contre + 22,3 % en 1981 et + 29,4 % en 1980. Toutefois si l'on tient compte du collectif de juillet 1981 l'augmentation n'est plus que de 30,8 %. Cette augmentation exceptionnelle résulte de la revalorisation des aides à la personne en juillet 1981, d'un meilleur calcul des aides à la pierre et d'une légère augmentation du nombre de logements aidés (construction et amélioration).

La substitution de l'aide à la personne à l'aide à la pierre prévue par la réforme de 1977 s'effectue lentement : la part de l'aide à la personne est passée de 13,6 % en 1978 à 19,2 % en 1979, 24,9 % en 1980, 26 % en 1981, 26,6 % en 1982.

L'augmentation de l'aide à la pierre qui reste très importante semble paradoxale alors que le nombre de logements aidés diminue (jusqu'en 1981) ou progresse très peu (en 1982). L'efficacité de la réforme semble ainsi mise en cause, parallèlement à l'impossibilité de maîtriser les coûts et à l'inélasticité des hausses des taux d'intérêts.

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 10,8 et 16 milliards de francs. L'actualisation de ces chiffres avait été effectuée lors de la présentation du budget de 1979. Depuis elle n'est plus présentée. Toutefois le chapitre consacré aux dépenses fiscales dans le fascicule des voies et moyens permet d'actualiser le coût de certaines des dispositions les plus importantes. En extrapolant ces données aux autres dispositions fiscales pour lesquelles on ne dispose pas de chiffre on peut estimer très grossièrement les moins-values fiscales profitant au logement en 1981 entre 39 et 40 milliards de francs (on observe d'ailleurs que la progression de ces moins-values est à peu près parallèle à celle des recettes du budget général). On sait que la moitié de ces sommes environ concerne l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire constitue une forme d'aide personnalisée mais que à l'exact opposé de l'aide personnalisée au logement (APL) cette aide croît avec le revenu des ménages.

Pour 1982 deux mesures doivent réduire ces avantages fiscaux : l'article 13 qui diminue les déductions sur les revenus fonciers (1.000 millions de francs) et l'article 17 qui aménage le régime des profits de construction (200 millions de francs). Par contre l'article 70 prévoit une extension des possibilités d'économie d'énergie (d'où un accroissement des moins-values fiscales qui n'aura effet qu'en 1983). Ainsi les moins-values fiscales seraient en 1982 de l'ordre de 21 milliards de francs pour l'impôt sur le revenu et entre 23 et 24 milliards de francs pour les autres.

3°) 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 1982 :

(En milliards de F)

| | Aide à la personne | Aide à la pierre | Total |
|---|-----------------------|---------------------|----------------|
| Budget de l'Etat | 8,2 | 22,6 | 30,8 |
| Exonérations fiscales | 21 | 23 à 24 | 44 à 45 |
| Employeurs et allocations familiales..... | 11,4 | 7,8 | 19,2 |
| Total | 40,6 | 53,0 à 54,0 | 94 à 95 |

On voit que l'aide à la pierre représente encore plus de la moitié du total.

C - L'ACTION SUR LE PARC DE LOGEMENTS EXISTANTS.

L'action sur le parc de logements existants comporte quatre volets : la résorption de l'habitat insalubre, l'aide aux propriétaires occupants, l'aide aux propriétaires bailleurs et les aides complémentaires (restauration lourde et opérations programmées).

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 chapitre Urbanisme).

Des efforts ont été accomplis : en particulier tous les grands bidonvilles ont désormais disparu. Mais il reste encore des besoins importants. C'est pourquoi il paraît surprenant de voir qu'après la forte chute de 1981 (- 34 %) les crédits sont à nouveau réduits de 3 %. Il est vrai qu'il existe d'important crédits de report. Sans doute la procédure nouvelle instituée en 1979 (réalisation de travaux sur place, même importants, plutôt que la destruction-reconstruction) ne fonctionne-t-elle pas encore à un rythme satisfaisant.

2°) Les aides aux propriétaires occupants.

Après l'abandon de la procédure des avances sur travaux, il ne subsiste que deux séries d'aides :

a) *Les prêts S.C.I.*

Ces prêts accordés en secteur diffus bénéficient d'une bonification d'intérêt de l'Etat. En 1979 et en 1980 les crédits consommés ont été de 18,5 millions de francs permettant l'amélioration respectivement de 5 000 et 4 700 logements. Pour 1982, la dotation budgétaire est portée de 18 à 30 millions de francs, permettant le maintien des taux bonifiés malgré l'augmentation du coût des ressources financières, pour un total de 3 950 logements.

b) *La prime à l'amélioration de l'habitat (P.A.H.)*

Elle résulte de la fusion en 1979 des primes à l'habitat urbain et à l'habitat rural. Accordée sous plafond de ressources elle est fixée à 20 % des travaux dans la limite d'un plafond.

En 1980, il a été consommé 468 millions de francs de crédits pour l'amélioration de 55 581 logements. La dotation pour 1981, soit 409 millions de francs constituait une forte régression. En 1982, elle serait portée à 460 millions de francs (+ 12,5 %) permettant l'amélioration de 47 917 logements.

3°) Les aides aux propriétaires bailleurs.

Les propriétaires d'immeubles construits avant 1948 et soumis à la taxe additionnelle au droit de bail peuvent bénéficier de subventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.), organisme financé par le produit des taxes additionnelles au droit de bail (880 millions de francs en 1981).

L'aide de l'Etat ne concerne que le parc locatif social des organismes d'H.L.M. ou des propriétaires institutionnels (collectivités locales, établissements publics, houillères de bassin, sociétés d'économie mixte). Des subventions (en général 20 %) sont accordées pour des travaux d'amélioration de l'habitat qu'ils exécutent dans des immeubles dont ils sont propriétaires ou gestionnaires (PALULOS).

Les logements doivent être conventionnés et les occupants perçoivent l'A.P.L. Ce conventionnement entraînait le versement d'une contribution au Fonds national de l'habitat (F.N.H.). Depuis juin 1981 cette contribution est supprimée et l'on attend un développement de ces opérations. Toutefois l'obligation du conventionnement paraît aux organismes d'H.L.M. un obstacle important à la réalisation de telles améliorations, pourtant indispensables compte tenu de l'état de dégradation important d'une partie de leur parc.

En 1980, les 434,36 millions de francs de crédits n'ont été consommés qu'à hauteur de 425 millions de francs pour l'amélioration de 60 714 logements. Le budget initial de 1981 comportait 478 millions de francs de crédits devant permettre de réaliser 56 235 logements. Le collectif de juillet 1981 y a ajouté 250 millions de francs de crédits pour 25 000 logements. En réalité les coûts unitaires étaient nettement sous-évalués et ces crédits ne permettront d'améliorer que moins de 69 335 logements. La dotation prévue pour 1982, soit 1 135 millions de francs est en augmentation de 137 % par rapport au budget initial et de 56 % par rapport au budget rectifié. Il serait possible d'améliorer ainsi 90 079 logements (30 % de plus qu'en 1981).

En complément de cette aide de l'Etat les bailleurs sociaux peuvent bénéficier de prêts des Caisses d'épargne (à 15 ans au taux de 10,25 %) et de prêts ou de subventions de la part des établissements publics régionaux.

4°) Les aides complémentaires.

a) La restauration lourde.

Les aides décrites dans les paragraphes précédents constituent le régime de financement de droit commun de la restauration. Pour des coûts de travaux inférieurs à un certain seuil, elles doivent suffire à la réalisation des objectifs que s'est fixé le Gouvernement.

Il existe cependant des cas où les pouvoirs publics peuvent considérer qu'il est de l'intérêt général de recourir à la restauration de bâtiments à des coûts plus importants face à la nécessité de respecter et de protéger une architecture ancienne ou un site particulièrement remarquable.

Les aides ordinaires peuvent alors se révéler insuffisamment incitatives pour obtenir la coopération et l'engagement financier personnel des propriétaires.

Une nouvelle procédure a été prévue en 1979 pour permettre la restauration soignée d'immeubles ou d'ensembles urbains dont la conservation, la mise en valeur et la réutilisation présentent un intérêt majeur, d'un point de vue architectural, compte tenu de la valeur esthétique ou symbolique que la ville entend leur donner comme témoins de l'histoire.

Des crédits importants avaient été prévus : 36 millions de francs en 1979 et en 1980, 19 en 1981. Mais cette procédure n'a pas rencontré le succès attendu et son démarrage a été extrêmement lent. En 1980, il a été consommé 4,73 millions de francs pour 109 logements. Aussi a-t-il été décidé en 1981 de transférer 45 millions de francs disponibles sur d'autres lignes budgétaires tandis que les crédits prévus pour 1982 sont ramenés à 5 millions de francs.

b) Les opérations programmées.

Une opération programmée se définit comme un ensemble d'interventions s'inscrivant dans un programme d'intérêt général d'amélioration d'immeubles et de logements. La responsabilité du choix des programmes incombe en premier chef aux collectivités locales.

L'opération programmée est ainsi un outil à la disposition des élus et ceux-ci définissent les objectifs des opérations et en assurent le suivi.

Elle consiste en l'élaboration d'un programme d'amélioration d'immeubles, ou de logements formalisés dans une convention passée entre la ou les collectivités locales concernées, l'Etat et l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

Les aides étudiées dans les paragraphes précédents sont attribuées en priorité aux opérations programmées.

En outre un crédit spécifique, porté de 25 millions de francs en 1978 et 1979 à 30 millions de francs en 1980, 33 en 1981, permet de financer les études et la mise en place des équipes opérationnelles chargées des opérations programmées. Pour 1982, le crédit serait fortement majoré et porté à 80 millions de francs car les opérations programmées d'amélioration de l'habitat définies par une circulaire du 1er juin 1977 connaissent un développement très important.

Le nombre d'opérations signées a été de 16 en 1977, de 37 en 1978, de 69 en 1979, de 125 en 1980. Au total, 257 conventions étaient en cours en mai 1981 dont 113 en milieu rural. Des études en cours portent sur près de 300 autres opérations dont 200 pourraient déboucher sur une convention avant la fin de 1981.

D - LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS.

Les crédits affectés à la construction neuve constituent la part la plus importante de ceux consacrés au logement.

1° Le programme physique.

Le tableau ci-dessous indique l'évolution depuis 1973 des logements financés par l'Etat. Il s'agit là des autorisations effectives de financement (sauf pour 1982 où il s'agit de prévisions) qui diffèrent à la fois des prévisions budgétaires et des mises en chantier.

Financements accordés (en milliers de logements)

| | 1973 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 (2) | 1982 (3) |
|-------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|
| Secteur locatif aidé | 146 | 89 | 67 | 66 | 60 | 69 | 75 |
| Secteur accession aidée | 134 | 170 | 166 | 179 | 149 | 171 | 170 |
| Total aidé | <u>280</u> | <u>259</u> | <u>233</u> | <u>245</u> | <u>209</u> | <u>240</u> | <u>245</u> |
| Prêts conventionnés (1) | 41 | 29 | 41 | 76 | 49 | 50 | n.d. |
| Total | <u>321</u> | <u>288</u> | <u>274</u> | <u>321</u> | <u>258</u> | <u>290</u> | <u>n.d.</u> |

(1) Jusqu'en mars 1978 : prêts immobiliers conventionnés avec aide de l'Etat. A partir d'avril 1978 : prêts conventionnés sans aide de l'Etat, mais ouvrant droit à l'A.P.L.

(2) Estimation.

(3) Prévision.

De 1973 à 1977, le nombre de logements locatifs aidés a diminué de 39 % tandis que le nombre de logements en accession à la propriété (hors prêts conventionnés) progressait de 26 %.

Après 1977, le déséquilibre entre location et accession a continué à se creuser, mais dans un total en réduction : le nombre de logements en accession s'est à peu près stabilisé (avec un creux en 1980), tandis que celui des logements locatifs continuait à décroître de 33 % de 1977 à 1980. En 1981 (grâce au collectif de juillet) et surtout en 1982 (grâce à un budget en forte augmentation) la situation commence à se redresser : le nombre total de logements aidés progresse légèrement mais surtout celui des logements locatifs (25 % de plus en 1982 qu'en 1980).

Cette évolution répond aux vœux de la Commission des Finances qui avait dénoncé depuis plusieurs années l'insuffisance en matière de logements locatifs sociaux.

2° Le locatif aidé.

La chute sensible du nombre de logements locatifs aidés peut s'expliquer par plusieurs facteurs :

- l'évolution des coûts de production reste importante ;
- l'amélioration de la qualité réclamée par tous entraîne des coûts supplémentaires ;
- les différentes périodes de blocage des loyers ont accru les écarts entre loyers des logements existants et loyers des logements neufs ;
- la réforme de 1977 a entraîné un renchérissement des ressources financières pour les organismes constructeurs ;
- le conventionnement obligatoire des logements a été accueilli avec réticence ;
- le barème de l'A.P.L.n'a pas toujours assuré une solvabilisation convenable.

Pourtant, chaque année le budget annonçait une augmentation du nombre de logements locatifs. Mais ce n'était là qu'une illusion, différents problèmes techniques créant des écarts importants entre prévisions et réalisations. L'élément le plus important expliquant ces écarts était la sous-évaluation systématique du montant du prêt moyen, et donc du coût budgétaire (subvention + bonification) :

Prêts moyens des logements locatifs aidés du circuit C.P.H.L.M.

| | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 (1) |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| Prêt moyen prévisionnel (en francs) | 113.700 | 141.750 | 168.940 | 188.700 | 217.005 | 307.110 |
| Prêt moyen réel (en francs) | 141.000 | 167.000 | 188.900 | 228.200 | 265.000 | - |
| Ecart (en %) | + 24 | + 17,8 | + 11,8 | + 20,9 | + 22,1 | - |

(1) Projet de budget.

Le prêt moyen prévisionnel pour 1982 est supérieur de 41,5 % à celui de 1981 et en progrès de 15,9 % sur le prêt moyen réel de 1981. Il semble donc que, contrairement aux années précédentes le prêt moyen est correctement estimé. Ainsi, les crédits de 1982 devraient correspondre au programme de logements annoncé, soit 75.000.

Pour mesurer les conséquences de cette sous-évaluation, prenons l'exemple de l'année 1981. Le budget initial comportait 6.895 millions de francs d'autorisations de programme (dont 1.400 au fonds d'action conjoncturelle). Selon les estimations faites alors ces crédits auraient permis de réaliser 77.000 logements. En réalité, avec les prêts moyens observés, ces crédits permettaient de ne réaliser que 61.000 logements, soit 21 % de moins que prévu. Les crédits ajoutés par le collectif de juillet (903 millions de francs) ont tout juste permis de porter ce nombre de logements à 69.000 (prévision actuelle). Ainsi donc malgré une majoration de 13 % des crédits, il ne sera financé en 1981 que 90 % des logements prévus initialement.

Par ailleurs, le collectif de juillet 1981 a été amené à prévoir des autorisations de programme complémentaires (514 millions de francs) pour financer des révisions de prix sur des programmes antérieurs et pour compenser la hausse de la rémunération du livret A des Caisses d'Epargne (alors que les taux des prêts P.L.A. n'étant pas majorés : taux progressif équivalent à un taux actuariel de 6,18 % pour des prêts de 34 ans).

Ainsi, si l'on compare le budget de 1982 au budget initial de 1981, il peut sembler que des autorisations de programme en augmentation de 6.895 à 9.803 millions de francs (+ 42 %) permettent de financer un nombre de logements réduit de 77.000 à 75.000 (- 2,6 %). Mais si l'on compare le budget de 1982 au budget de 1981 rectifié, l'augmentation des autorisations de programme n'est plus que de 26 % (de 7.798 à 9.803 millions de francs) pour un programme de logements progressant de 8,7 % (de 69.000 à 75.000 logements).

3° L'accession aidée.

Contrairement au secteur locatif, il n'y a pas pour l'accession aidée de problème de sous-évaluation systématique. Par contre, le développement un peu plus rapide du secteur groupé où le prêt moyen est supérieur à la moyenne entraîne une dérive qui reste cependant limitée entre 3 et 5 % selon les années.

Ainsi en 1981, le budget initial prévoyait la réalisation de 140.000 logements avec 6.591 millions de francs de crédits (dont 949 au fonds d'action conjoncturelle). Le collectif de juillet a ajouté 9.430 millions de francs de crédits permettant la réalisation de 40.000 logements. Finalement, les crédits disponibles (8.021 millions de francs) ne permettront de réaliser que 171.480 logements, soit 4,7 % de moins que les prévisions globales.

Pour 1982, les crédits prévus, soit 10.374 millions de francs d'autorisations de programme sont en augmentation par rapport au budget initial de 1981 de 52,9 % (pour un nombre de logements accru de 21,4 %) et par rapport au budget rectifié de 26,3 % (pour un nombre de logements réduit de 0,9 %).

Par circuits de financement, la répartition des logements financés a évolué comme suit de 1978 à 1981 :

(nombre de logements)

| | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 (1) |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Caisse de prêts H.L.M. - C.D.C. | 15.959 | 27.628 | 25.437 | 39.810 |
| Caisses d'Epargne | 7.886 | 21.669 | 21.330 | 108.950 |
| Crédit foncier de France | 74.462 | 85.024 | 66.109 | 22.720 |
| Crédit agricole | 40.802 | 45.153 | 36.136 | 179.480 |
| Total nouveau financement | 139.109 | 179.474 | 149.012 | 171.480 |
| (Pour mémoire : anciens financements) | (26.909) | » | » | » |

(1) Estimation.

Le coût budgétaire des logements varie beaucoup selon les circuits de financement parce que si les prêts consentis aux accédants le sont au même taux pour tous, le coût des ressources financières varie beaucoup d'un circuit à l'autre et au cours du temps. Ainsi le relèvement du taux d'intérêt des caisses d'épargne a entraîné un renchérissement pour le circuit caisse de prêts H.L.M. - caisse des dépôts et consignations en mai 1980. Un nouveau renchérissement est à prévoir du fait du récent relèvement de 7,5 % à 8,5 % du taux des caisses d'épargne. Globalement, la réalisation du nombre de logements prévu s'obtient par des ajustements des conditions de prêts P.A.P. Celles-ci ont ainsi évolué depuis l'origine :

Taux d'intérêt des prêts P.A.P.

| | Les 9 premières années | Les années suivantes |
|---|------------------------|----------------------|
| Jusqu'au 30 juin 1978 | 8 | 10,70 |
| du 1er juillet 1978 au 31 décembre 1979 | 8,10 | 10,75 |
| du 1er janvier au 19 mai 1980 | 8,60 | 11,07 |
| du 20 mai au 31 décembre 1980 | 9,10 | 12,05 |
| du 1er janvier au 30 juin 1981 | 9,30 | 12,80 |
| du 1er juillet au 31 décembre 1981 | 10,80 | 13,70 |

C'est en fonction de ces taux et du coût des ressources par circuit qu'a évolué le coût budgétaire moyen en 1980 et 1981 :

(en francs)

| | du 1.1.80 au 19.5.80 | du 20.5.80 au 30.6.80 | du 1.7.80 au 31.12.80 | du 1.1.81 au 30.6.81 | du 1.7.81 au 31.12.81 |
|----------------------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|
| Caisse de prêt H.L.M.-C.D.C. ... | 33.280 | 47.220 | 38.260 | 39.404 | 14.272 |
| Crédit foncier de France..... | 38.240 | 38.240 | 29.560 | 69.032 | 40.119 |
| Crédit agricole | 35.280 | 35.280 | 22.060 | 49.434 | 692 |

Pour 1982, le coût budgétaire moyen prévisionnel est établi à 56.025 francs.

Pour les prêts conventionnés qui ne comportent pas d'aide de l'Etat, mais peuvent ouvrir droit à l'A.P.L., le démarrage a été plus tardif, la réglementation n'ayant été publiée qu'en mars 1978.

Mais le développement a été assez rapide, grâce à l'émulation qui s'est faite entre les organismes financiers. Toutefois, l'encadrement du crédit renforcé en 1980 a conduit à une diminution comme le montre le tableau ci-dessous :

(en milliers de prêts)

| Organismes | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 (5 mois) |
|---------------------------------|-------------|--------------|--------------|------------------|
| Crédit agricole | 35,0 | 45,4 | 31,0 | 17,0 |
| Crédit mutuel | 8,5 | 16,6 | 9,1 | 2,4 |
| Banques populaires | 3,3 | 6,6 | 4,7 | 1,7 |
| C.D.C. et divers | 3,1 | 21,9 | 36,1 | 14,5 |
| Banques nationalisées | 8,0 | 24,3 | 15,1 | 2,4 |
| Banques privées | 10,8 | 21,1 | 13,4 | 4,3 |
| Etablissements financiers | 3,5 | 19,7 | 6,6 | 3,2 |
| TOTAL | 72,2 | 155,6 | 116,1 | 45,6 |

Parmi ces prêts, ceux ouvrant droit à l'aide personnalisée ont représenté 46,3 % en 1978, 49,1 % en 1979, 41,9 % en 1980 et 44,7 % en 1981.

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'écarts 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.

Divers dispositifs complémentaires ont été mis en place depuis 1978. Mais ils sont loin de résoudre tous les problèmes.

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.

Il existe ainsi toute une zone de revenus moyens, comportant une population généralement assez importante, qui, sauf si la famille peut fournir une aide, ne peut pas disposer de l'apport personnel nécessaire. En outre, les barèmes actuels de l'A.P.L. ne lui permettent pas d'atténuer suffisamment les mensualités.

C'est pour toute cette catégorie de candidats au logement que se pose l'alternative suivante :

– ou il lui est donné la possibilité d'accéder à la propriété en améliorant le barème de l'A.P.L. et en résolvant vraiment le problème de l'apport personnel,

– ou on renonce à l'objectif (de nature partiellement politique) de développer au maximum l'accession à la propriété et il faut alors reporter les efforts sur le locatif plus qu'il n'est fait actuellement.

E – L'AIDE A LA PERSONNE.

Actuellement, et pour de nombreuses années encore, coexistent l'allocation de logement et l'aide personnalisée au logement.

En matière d'allocation de logement, il convient de distinguer l'allocation dite familiale, versée par les caisses d'allocations familiales sans participation de l'Etat et l'allocation dite sociale versée par le Fonds national d'aide au logement.

En ce qui concerne l'aide personnalisée au logement, son attribution est liée à un conventionnement qui pose quelques problèmes.

En juillet 1981, l'allocation de logement et l'aide personnalisée au logement ont été revalorisées nettement au-dessus de la simple actualisation du barème entraînant des majorations de crédit.

1° Le Fonds national d'aide au logement.

Le Fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.) verse par le biais des caisses d'allocations familiales (1) des allocations de logements sociaux.

La croissance du nombre de bénéficiaires de l'ordre de 10 % pendant plusieurs années commence à se ralentir, ces prestations étant maintenant bien connues. Au total, un million d'allocations seraient versées en 1981 pour environ 10 % à de jeunes travailleurs, 8 % à des handicapés et le reste à des personnes âgées.

(1) Ces dernières versent principalement les allocations de logement « familiales » sans intervention de l'Etat.

Du fait de l'amélioration des prestations, les dépenses totales s'accroissent encore plus rapidement. En 1980, elles ont ainsi atteint 4.027 millions de francs (+ 399 de régularisations de l'exercice 1979).

Le financement de ces dépenses est assuré en partie par une cotisation des employeurs assise sur les salaires plafonnés. Son produit varie comme les salaires, c'est-à-dire beaucoup plus lentement que les prestations passant de 294 millions de francs en 1973 à 722 millions de francs en 1980.

Il en résulte que la subvention de l'Etat qui permet de combler l'écart croît dans des proportions extrêmement fortes : de 262 millions de francs en 1973 à 2.133 millions de francs en 1979 et 3.740 en 1980 (+ 75 %).

Pour 1981, il était prévu initialement des prestations portées à 4.309 millions de francs (+ 7 %) avec une contribution de l'Etat limitée à 3.410 millions de francs. L'amélioration des prestations et l'évolution effective des versements a amené à prévoir une majoration de 320 millions de francs dans le collectif de juillet 1981.

En 1982, l'effet en année pleine des récentes améliorations de prestations amène à prévoir des crédits à hauteur de 5.555 millions de francs.

2° L'aide personnalisée au logement.

Dans le secteur locatif, le versement de l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) est liée à la signature d'une convention avec les propriétaires. Cette convention est obligatoire pour les nouveaux systèmes d'aides (P.L.A. et P.A.L.U.L.O.S.). Dans les autres secteurs, son développement est beaucoup plus lent. Sur les 253.093 logements conventionnés au 31 mars 1981 (contre 100.290 au 31 décembre 1979), il y avait :

- 132.655 logements financés par des P.L.A. (dont 119.647 en construction neuve et 13.008 en acquisition-amélioration) ;

- 77.290 logements améliorés à l'aide de la P.A.L.U.L.O.S. ;

- seulement 34.462 logements financés avec les anciennes aides dont 15.228 logements neufs financés juste avant la réforme et 19.234 logements anciens sans réalisation de travaux.

Dans le secteur accession, tous les prêts conventionnés et les P.A.P. ouvrent droit en principe à l'A.P.L. Mais la situation effective des accédants fait que la proportion de ceux qui sont éligibles à l'A.P.L. est de l'ordre de 45 % pour les prêts conventionnés et de 70 % pour les P.A.P. Au total, de 1978 à 1981, il aura été financé 640 000 P.A.P. et 400 000 prêts conventionnés. Mais compte tenu des délais de construction le nombre de bénéficiaires de l'A.P.L. du secteur accession était de 245 000 au 31 mars 1981 (contre 95 000 au 31 décembre 1979).

Les délais qui s'établissent entre les décisions de financement et le début du versement des prestations font que le nombre de bénéficiaires effectifs est encore plus faible : au 31 mars 1981 il y en avait 227 550 dans le secteur accession et 63 622 dans le secteur locatif, soit 291 172 au total (95 000 à fin 1979).

Les sommes versées passent ainsi, en millions de francs, de 0,13 en 1977 à 19,5 en 1978, 324,6 en 1979, 1 225,6 en 1980.

Le financement de ces sommes est assuré pour partie par les caisses d'allocations familiales qui versent l'équivalent de l'allocation de logement correspondante, par une contribution de principe des bailleurs de logement (supprimée en 1981), le solde étant assuré par l'Etat.

Les crédits budgétaires étaient très largement suffisants en 1979 : 1 000 millions de francs pour un besoin de 241 millions de francs. En 1980, le besoin était de 772 millions de francs pour un total prévu au budget de 1 800 millions de francs.

Pour 1981, la dépense totale devrait atteindre 2 700 millions de francs (+ 100 de régularisation sur 1980) nécessitant un financement budgétaire de 1 730 millions de francs alors qu'il était prévu initialement 2 400 millions de francs. Toutefois, l'amélioration de l'A.P.L. en juillet 1981 a amené à prévoir 35 millions de francs au collectif budgétaire.

En 1982, le crédit demandé est de 3 235 millions de francs devant permettre le développement normal de l'A.P.L.

CHAPITRE II

L'URBANISME ET LES PAYSAGES

A – PRESENTATION GENERALE.

Le tableau ci-contre montre l'évolution de 1980 à 1982 des crédits directement affectés à l'urbanisme et aux paysages ainsi que les crédits du Ministère de l'Urbanisme et du Logement qui y sont indirectement affectés, tels qu'ils sont évalués par le blanc budgétaire (frais de personnel et de fonctionnement) ainsi que quelques crédits dans d'autres fascicules budgétaires (charges communes et comptes spéciaux du Trésor – F.N.A.F.U.).

Les effectifs imputés au domaine de l'urbanisme sont importants (207 pour l'assistance de production technique, 10.393 pour l'organisation et la protection de l'espace, 1.397 pour l'aménagement et la promotion du cadre de vie urbain, soit 11.997 au total).

Si les dépenses de personnel sont régulièrement croissantes (avec en plus en 1982 une augmentation de 7,4 % des effectifs) les dépenses directement affectées avaient été en très nette diminution. Les augmentations proposées pour 1982 (+ 19 % pour les crédits de paiement et + 9 % pour les autorisations de programme) constituent à cet égard une amorce de redressement bien que les dotations restent inférieures à celles de 1980.

Il est vrai que déjà les années passées le Gouvernement s'était efforcé d'inciter les collectivités locales à prendre le relais de l'Etat. Mais ces transferts de compétence ne s'étaient guère accompagnés de transferts de ressources. Ainsi, en matière d'action foncière par exemple les collectivités locales ont été contraintes soit de renoncer soit de recourir à des emprunts finalement coûteux malgré les bonifications d'intérêt. Si, comme il paraîtrait normal, la décentralisation en cours devait accélérer ce processus de prise en charge des problèmes d'urbanisme par les collectivités locales, il conviendrait de veiller à l'affectation à celles-ci de ressources adéquates.

B – ASSISTANCE ET PRODUCTION TECHNIQUE.

Cette action regroupe les activités de réflexion et d'animation de la politique de l'urbanisme qui sont menées au niveau national.

| | Crédits de paiement | | | | Autorisations de programme | | | |
|---|-------------------------|--------------|---------------|--------------|----------------------------|--------------|--------------|--------------|
| | 1980 | 1981 | 1982 | 1982 1981 | 1980 | 1981 | 1982 | 1982 1981 |
| | (en millions de francs) | | | en % | (en millions de francs) | | | en % |
| - Assistance et production technique. | | | | | | | | |
| . Service technique de l'urbanisme | 13,8 | 13,6 | 13,9 | + 2 | " | " | | |
| . Formation | 3,9 | 2,8 | 3,6 | + 30 | " | " | | |
| . Sites et abords | 3,7 | 4,2 | 4,2 | " | " | " | | |
| . Etudes générales | 38 | 24,8 | 25,9 | + 4 | 43,6 | 33,7 | 31,3 | - 7 |
| . Agences d'urbanisme | 37,4 | 37,1 | 45,0 | + 21 | 37,4 | 37,1 | 45 | + 21 |
| Total charges directes | 96,8 | 32,5 | 92,6 | + 12 | 81,0 | 70,8 | 76,3 | + 8 |
| Personnel | 17,2 | 19,7 | 21,7 | + 10 | " | " | " | " |
| Autres charges indirectes | 11,0 | 12,5 | 12,2 | - 2 | " | 3,4 | 2,3 | - 2 |
| TOTAL | 125,0 | 114,7 | 126,5 | + 10 | 81,0 | 74,2 | 78,6 | + 6 |
| - Organisation et protection de l'espace | | | | | | | | |
| . Etudes dans les sites | 4,3 | 5,4 | 7,0 | + 30 | 8,5 | 8 | 8,8 | + 10 |
| . Documents d'urbanisme | 82,2 | 82,3 | 87,0 | + 6 | 86,2 | 82,1 | 94,0 | + 14 |
| . Interventions dans les sites | 18,8 | 15,0 | 15,2 | + 1 | 26,8 | 24 | 28,8 | + 20 |
| Total charges directes | 105,3 | 102,7 | 109,2 | + 6 | 121,5 | 114,1 | 131,6 | + 15 |
| Personnel | 632,5 | 724,9 | 863,1 | + 19 | " | " | " | " |
| Autres charges indirectes | 49,9 | 50,1 | 59,7 | + 19 | " | " | " | " |
| TOTAL | 787,7 | 877,7 | 1032,0 | + 18 | 121,5 | 114,1 | 131,6 | + 15 |
| - Aménagement et promotion du cadre de vie urbain | | | | | | | | |
| . Action foncière | 65 | 35 | 91,8 | + 162 | 82 | 72,5 | 84,0 | + 16 |
| . Surcharge foncière | 70 | 30 | 60,0 | + 100 | 145 | 100 | 80,0 | - 20 |
| . Espaces verts | 69 | 41 | 23,2 | - 43 | 96 | 56,5 | 52,9 | - 6 |
| . Aménagement urbain | 190,7 | 179 | 180,6 | + 1 | 177 | 216,6 | 257,5 | + 19 |
| . Villes nouvelles | 83 | 72 | 88,7 | + 23 | 90 | 85 | 100 | + 18 |
| Total charges directes | 477,7 | 357 | 444,3 | + 24 | 590 | 530,6 | 574,4 | + 8 |
| Personnel | 95,0 | 108,9 | 127,1 | + 17 | " | " | " | " |
| Autres charges indirectes | 6,7 | 6,7 | 7,9 | + 18 | " | " | " | " |
| TOTAL | 579,4 | 472,6 | 578,3 | + 22 | 590 | 530,6 | 574,4 | + 8 |
| Total Urbanisme et logement | | | | | | | | |
| Charges directes | 679,8 | 542,2 | 646,1 | + 19 | 800,5 | 715,5 | 782,3 | + 9 |
| Charges indirectes | 812,3 | 922,8 | 1091,7 | + 18 | " | 3,4 | 2,3 | " |
| F.N.A.F.U. | 130 | 120 | 110 | - 8 | 130 | 100 | 100 | " |
| Charges communes | | | | | | | | |
| Bonifications FNAFU | 135 | 120 | 110 | - 8 | " | " | " | " |
| Villes nouvelles | 130 | 165 | 180 | + 9 | 173 | 190 | 190 | " |
| TOTAL GENERAL | 1887 | 1870 | 2138 | + 14 | 1104 | 1009 | 1075 | + 7 |

1° Les études.

Ces études sont pour leur plus grande part conduites par le Service technique de l'urbanisme (S.T.U.) qui bénéficie de 13,9 millions de francs de crédits de fonctionnement et utilise la majeure partie des crédits d'études.

2° La formation.

Les dotations du chapitre 44-20 permettent de verser des subventions aux organismes d'enseignement. L'organisme qui recevait la plus forte subvention jusqu'en 1980 a été supprimé : il s'agit du **Centre de recherche d'urbanisme (C.R.U.)** qui avait aussi une activité de recherche et percevait des subventions à ce titre. LE C.R.U. créé en 1962 avait, en 1980, un budget total de 18,1 millions de francs. L'essentiel de ses tâches a été soit supprimé soit repris par le ministère. Sur un effectif global de 88 personnes, 65 se sont vu offrir la possibilité d'un reclassement au sein du ministère et 52 en ont profité dans des conditions honorables.

Les subventions aux autres organismes de formation et les crédits du chapitre 34-20 destinés à la sensibilisation et à la formation des personnels des services extérieurs du ministère n'appellent pas de remarque.

3° Les agences d'urbanisme.

Les agences d'urbanisme constituent, pour les collectivités locales et 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. Leur mission est permanente, elle comprend tous les aspects qui se rattachent à la maîtrise de l'urbanisation ou à l'amélioration du cadre de vie. Organismes privilégiés de concertation, les agences d'urbanisme d'agglomération ont eu pour première tâche l'élaboration des documents d'urbanisme (S.D.A.U. et P.O.S.). Néanmoins elles ont su diversifier leur action dès leur création. Elles interviennent dans l'établissement d'études générales servant d'indicateurs sur l'évolution de l'agglomération (études démographiques, études portant sur l'emploi, les activités économiques, le transport, la construction de logements et de maisons individuelles, les conséquences de l'urbanisation en milieu rural).

Elles assistent les communes de l'agglomération pour leur politique foncière et dans la gestion de leurs opérations d'urbanisme : études préalables (Z.A.C.-lotissements), plans de référence, avis sur les permis de construire, aide architecturale.

Le nombre des agences d'urbanisme d'agglomération s'élève à 28.

L'effectif global employé en 1981 par les agences représente 835 personnes plus une soixantaine de vacataires. Le financement des agences d'urbanisme est assuré par les collectivités locales et par l'Etat. La subvention de l'Etat représente environ 33 % du budget subventionnable.

Pour les années 1978, les différentes sources de financements ont été les suivantes :

(en millions de francs)

| | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 |
|---|------|------|------|-------|
| Budget global | 94 | 109 | 126 | 147,8 |
| - Etat (chapitre 65-40).- Montant accordé aux agences | 26,5 | 31 | 35,7 | 39,7 |
| - Collectivités locales | 48,5 | 57 | 69,3 | 108,1 |
| - Autres ressources | 19,0 | 21 | 21 | » |

Pour 1982, la majoration des crédits budgétaires de 37,1 à 45 millions de francs devrait **assurer un développement satisfaisant des agences existantes et peut-être permettre de créer quelques agences nouvelles.**

4° Sites, abords et paysages.

On ne trouve ici qu'une petite partie des crédits concernant les sites, abords et paysages :

- les frais de fonctionnement des commissions,
- des subventions aux associations qui poursuivent une action dans ce domaine.

C - ORGANISATION ET PROTECTION DE L'ESPACE.

Sous cette rubrique figurent les aides de l'Etat pour des actions menées aux niveaux locaux :

1° L'élaboration des documents d'urbanisme.

L'élément central de cette action est la **réalisation des documents d'urbanisme** et principalement les Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) et les Plans d'occupation des sols (P.O.S.). 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.

Les objectifs paraissent presque atteints en ce qui concerne la délimitation des S.D.A.U. et la prescription des P.O.S. Les chiffres devraient désormais peu varier. Cependant, la directive de 1979 en matière d'aménagement du littoral devrait entraîner encore la prescription de 200 documents d'urbanisme environ.

Le retard dans l'élaboration des documents d'urbanisme est particulièrement gênant en ce qui concerne les S.D.A.U. car il arrive que les P.O.S. de communes voisines, incluses dans le périmètre d'un S.D.A.U., soient incohérents en l'absence de publication du S.D.A.U.

La progression de 6 % des crédits après la stagnation de 1981 apparaît à cet égard plutôt insuffisante.

Il est vrai que s'ajoute, s'agissant de l'Etat – la part difficile à isoler – des rémunérations des agents de l'Etat correspondant à leurs activités « études » et des dépenses de fonctionnement s'y rapportant. On a vu que, selon le budget de programme, les crédits dépassaient 860 millions de francs.

Enfin, au chapitre des moyens de financement, il convient de ne pas omettre les apports des collectivités locales. L'urbanisme est indissociable, en effet, des collectivités locales, puisque son objet est l'aménagement des territoires communaux. Cet apport reste toutefois modeste par rapport au total.

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.

A l'inverse, dans les communes les plus petites, la procédure des P.O.S. paraît souvent trop lourde, ce qui aboutit soit à l'absence de P.O.S., soit à une élaboration trop longue. Les cartes communales n'ont apporté qu'une réponse partielle à ce problème. Est-il possible d'envisager une procédure de « P.O.S. simplifiée » ?

2° La protection des sites et abords.

Les sites naturels ou urbains dont la conservation ou la préservation présente un intérêt général peuvent être protégés par divers moyens réglementaires (Plan d'occupation des sols, zone d'environnement protégé, périmètres sensibles, art. R. 111-21 du Code de l'urbanisme, réglementation des parcs...). Le principal instrument de leur protection reste cependant la loi du 2 mai 1930 modifiée par la loi du 28 décembre 1967.

Depuis la formation du nouveau gouvernement une petite complication

administrative est intervenue : le ministère de l'environnement est responsable des sites naturels et le ministère de l'urbanisme et du logement des sites urbains. Dans la pratique, la séparation entre les deux n'est pas toujours évidente. Cependant dans tous les cas, c'est la direction de l'urbanisme et des paysages qui est chargée de la mise en oeuvre pratique.

Il y a actuellement 6.800 sites protégés au titre de la loi de 1930 dont 2.300 classés et 4.500 inscrits.

Comme dans la plupart des autres domaines, après la baisse de 1981 les autorisations de programme sont revalorisées en 1982 tant pour les études (8,8 millions de francs, soit + 10 %) que pour les subventions de travaux (28,8 millions de francs, soit + 20 %)

D – AMENAGEMENT ET PROMOTION DU CADRE DE VIE URBAIN.

Cette rubrique regroupe toute la partie directement opérationnelle de l'activité de la direction de l'urbanisme et des paysages.

1° Les actions foncières.

L'ensemble des moyens disponibles pour des actions foncières est récapitulé dans le tableau ci-dessous :

(en millions de francs)

| | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|---|--------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| Actions de l'Etat | 84,9 | 20 | 15 | 15 | 12,5 | 14 |
| Programmes d'action foncière..... | 38 | 36 | 40 | 30 | 30 | 40 |
| Primes pour prêts CAECL..... | - | 47 | 37 | 37 | 30 | 30 |
| F.N.A.F.U. | 200 | 147 | 130 | 130 | 100 | 100 |
| Total des autorisations de programme... | 322,9 | 250 | 222 | 212 | 172,5 | 184 |
| Total crédits de paiement (a)..... | 350,9 | 332 | 310 | 195 | 155 | 210,8 |
| Bonifications des prêts CDC (charges communes) (b)..... | 136 | 139 | 139 | 135 | 120 | 110 |
| Total (a)+(b) | 486,9 | 471 | 449 | 330 | 275 | 311,8 |
| Prêts CAECL..... | 500 | 500 | 600 | 600 | 700 | n.d. |

Ce tableau montre bien la politique délibérée de désengagement financier de l'Etat : en francs constants les autorisations de programme comme les crédits de paiement ont été divisés par 4 en quatre ans de 1977 à 1981. L'année 1982 marque une stabilisation.

Cette réduction sensible des crédits budgétaires s'est accompagnée 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 mais par le compte spécial du Trésor « F.N.A.F.U. » qui y consacre une part croissante de ses disponibilités ;

- l'*exercice du droit de préemption dans les Zones d'aménagement différé (Z.A.D.)* reste faiblement exercé par l'Etat (moins de 10 millions de francs chaque année au F.N.A.F.U.). Pour les collectivités locales, dont les besoins se réduisent du fait de la faible progression des zones couvertes par des Z.A.D., elles ne sont plus financées par le F.N.A.F.U. depuis 1977 (sauf, provisoirement, pour l'Agence foncière et technique de la région parisienne) mais par des prêts de la C.A.E.C.L. ;

- les *Zones d'intervention foncière (Z.I.F.)* 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. Comme pour les Z.A.D., les avances du F.N.A.F.U. sont remplacées par des prêts de la CAECL ;

- les *programmes d'actions foncières (P.A.F.)* 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 %. Il y a actuellement 24 P.A.F. signés pour des durées de 3 à 8 ans. La majoration de crédits prévue pour 1982, de 30 à 40 millions de francs, devrait permettre un bon développement de cette intéressante formule. Ces programmes bénéficient également d'avances du F.N.A.F.U. et de prêts de la CAECL ainsi que de prêts de la Caisse des dépôts et consignations.

Un élément important de la nouvelle politique est depuis 1978 un dispositif plus complet d'*interventions de la CAECL qui comprend donc deux types de prêts* en fonction de la durée de mise en réserve des terrains :

- prêt à long terme, destiné à l'acquisition de terrains ne devant pas être utilisés avant 6 ou 7 ans (durée 17 ans - taux 8 % porté à 9 % en avril 1980 et à 10,25 % en juin 1981 - autofinancement 10 %) ;

- prêt à moyen terme intéressant les terrains dont la mise en réserve est inférieure à 6 ou 7 ans (durée 10 ans - taux 8,75 % porté à 9,75 % en avril 1980 - différé d'amortissement pouvant aller jusqu'à 4 ans et exceptionnellement 6 ans).

Mais le volume des prêts ainsi mis en place (dont environ 60 % de prêts à moyen terme) reste relativement faible eu égard aux besoins existants : l'enveloppe est restée fixée à 600 millions de francs en 1980 comme en 1979. Elle a été portée à 700 millions de francs en 1981. Celle de 1982 n'a pas été communiquée à votre rapporteur.

2° Subventions foncières pour implantation de logements sociaux.

Mise en place en 1978, la réglementation relative au financement des surcoûts foncières pour l'implantation de logements sociaux locatifs dans les centres villes visait deux objectifs :

- le renforcement de la maîtrise par les collectivités locales des opérations de construction locative sociale ;

- la lutte contre la ségrégation géographique du logement social, en facilitant la localisation dans les centres villes.

Le système mis en place comportait initialement des contraintes très rigides qui en ont limité l'emploi. En janvier 1980, des dispositions réglementaires ont été prises pour améliorer le dispositif entraînant une légère accélération de la consommation des crédits comme le montre le tableau ci-dessous :

| | 1978 | 1979 | 1980 1er semest. | 1980 2e semest. | 1981 1er semest. |
|-------------------------------------|----------|----------|---------------------|--------------------|---------------------|
| Crédits ouverts | 249,2 MF | 147,5 MF | 145 MF | | 100 MF |
| Crédits consommés | 29,5 MF | 31,5 MF | 20 MF | 32 MF | 47 MF |
| Nombre de logements concernés | 2.300 | 2.500 | 1.300 | 1.554 | 2.740 |

Pour accélérer encore le processus, il a été décidé de porter jusqu'au 31 décembre 1982 la participation de l'Etat de 50 à 70 % du montant de la surcharge, la part des collectivités locales revenant de 20 à 10 %.

Il convient que le Ministère poursuive son action pour aider à résoudre les difficultés de telles opérations et pour mieux informer les différents acteurs, de façon à ce que le mécanisme, dont l'intérêt doit être souligné, puisse trouver son régime de croisière.

C'est dans ce contexte qu'il faut apprécier la réduction de 100 à 80 millions de francs des autorisations de programme. Il est à craindre qu'elles soient encore largement suffisantes du fait de l'importance des reports disponibles. Leur maintien à un niveau significatif est toutefois important pour marquer la volonté du Ministère de tout faire pour assurer le développement de la procédure.

3° les espaces verts.

La politique des espaces verts urbains et péri-urbains relève de la compétence des collectivités locales. La protection des espaces verts existants relève des dispositions des documents d'urbanisme.

En outre, l'Etat aide les collectivités dans leurs actions de promotion d'espaces verts ; à ce titre, il accorde des subventions (chapitre 65-23) pour la création d'espaces verts dans les communes d'une certaine importance qui en sont dépourvues. Exceptionnellement, il intervient directement (chapitre 55-20), notamment dans les espaces verts qui lui appartiennent (par exemple, la parc de Sevran).

Les autorisations de programme qui s'étaient accrues de 1973 (18 millions de francs) à 1978 (50 millions de francs) avaient été très fortement majorées en 1979 (97,8 millions de francs dont 20 au titre du plan de soutien et 1980 (96 millions de francs). En 1981, une pause était faite : la suppression des crédits relatifs aux subventions régionalisées a ramené le total à 56,5 millions de francs. Pour 1982, une nouvelle réduction est observée, les crédits revenant à 52,9 millions de francs (- 6 %).

Ainsi, seules les opérations importantes continueraient à être aidées par l'Etat, les collectivités locales restant seules responsables des autres opérations.

4° L'aménagement urbain.

Les opérations d'aménagement urbain d'intérêt public ont un contenu très variable et peuvent se décomposer en un certain nombre d'actions : résorption de l'habitat insalubre, curetage de bâtiments parasites, rénovation d'îlots, restauration d'immeubles, aménagement d'espaces publics, relogement provisoire ou définitif des ménages.

Ces différentes actions étaient préalablement à la création du F.A.U. gérées en toute indépendance par des administrations séparées au détriment parfois de la cohérence de l'opération. Il était en conséquence malaisé de concevoir et de réaliser les opérations complexes qu'appelaient de leurs vœux les élus locaux.

La création du **Fonds d'aménagement urbain (F.A.U.)** fin 1976 résoud cette difficulté. Les crédits budgétaires qui le composent n'ont pas changé de nature ; ce sont ceux qui concernent la rénovation urbaine, la restauration immobilière, la résorption de l'habitat insalubre, les opérations programmées d'amélioration des logements et la mise en valeur architecturale des ensembles urbains. Ils sont désormais soumis à l'autorité d'un même organe de décision, le comité directeur du Fonds d'aménagement urbain qui regroupe les diverses administrations concernées par les opérations d'aménagement et d'amélioration de l'habitat.

Cette politique a connu un succès important auprès des villes, sur le plan quantitatif d'abord, puisque plus de 1.500 communes ont bénéficié de subventions du F.A.U. depuis sa création. Il est certain par ailleurs, que les aménagements publics ainsi réalisés ont eu des effets en général positifs dont les résultats sont souvent visibles.

Pendant, le caractère centralisé de ce système se heurte à un blocage financier, lié à la trop grande diversité des actions éligibles au F.A.U., et à un blocage administratif lié à la lourdeur de la procédure.

Dans le cadre de la décentralisation et d'une définition des priorités d'une nouvelle politique urbaine, de nouvelles modalités pratiques d'intervention du F.A.U. sont en cours de mise au point.

5° 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, 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.

En 1977, les ambitions furent réduites. Toutefois, il ne fut pas question d'abandonner les villes nouvelles mais de ralentir quelque peu le rythme de réalisation pour tenir compte de la conjoncture économique et démographique nouvelle.

Depuis l'origine, 138.000 logements y ont été construits dont 106.000 en Ile-de-France. La population au début de 1981 y était estimée à 730.000 personnes dont 538.000 en Ile-de-France. **L'équilibre emplois/habitat reste très insuffisant** sauf dans quelques-unes des villes nouvelles (notamment Cergy et Evry).

Ces évolutions se sont traduites par des difficultés financières pour les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles et en particulier, pour ceux de l'Etang-de-Berre et du Vaudreuil qui ont été amenés à réduire leurs effectifs et à remettre en cause certains de leurs objectifs.

Par ailleurs, il semble nécessaire et urgent de mener à bien une **réforme des collectivités supports des villes nouvelles** qui pourra s'insérer dans le cadre de la décentralisation engagée par les pouvoirs publics en renforçant le niveau de responsabilité des collectivités locales.

La politique contractuelle formalisant, dans le cadre de conventions pluriannuelles, les engagements respectifs de l'Etat et de la collectivité locale

voire de la région ou du département concernés, déjà mise en place dans plusieurs villes nouvelles, devra être progressivement appliquée dans d'autres villes nouvelles et son champ d'action devra être étendu du domaine des investissements à celui de la gestion des équipements et services collectifs.

Les **objectifs prioritaires** à atteindre dans ce cadre doivent être d'accroître le niveau de l'emploi et d'améliorer le cadre de vie quotidienne, dans les domaines de l'environnement, des conditions de travail et de l'utilisation du temps libre et des loisirs.

En outre, un certain nombre d'actions sont à poursuivre :

1) implanter de nouveaux équipements au fur et à mesure de la construction des quartiers d'habitation ;

2) donner aux structures existantes des moyens en personnel et une aide financière accrus ;

3) développer les formules novatrices, notamment en direction des catégories actuellement insuffisamment prises en compte, tels les adolescents ;

4) expérimenter des modalités de gestion nouvelles associant élus, usagers et professionnels.

Toutes ces actions nécessiteront le déblocage des terrains nécessaires à l'accélération du rythme de construction des logements, notamment dans le secteur de l'habitat social.

Les villes nouvelles doivent rester un lieu privilégié d'expérimentation technique, architecturale et sociale, aussi bien pour la conception du cadre de vie que pour sa gestion.

CHAPITRE III

L'ARCHITECTURE

De création récente (1978), même si elle hérite pour partie d'une administration ancienne, la direction de l'architecture du Ministère de l'Urbanisme et du Logement trouve difficilement sa place entre la direction de la construction et la direction de l'urbanisme et des paysages, sans compter la direction du patrimoine du ministère de la Culture. C'est d'autant plus difficile que, sauf pour l'enseignement de l'architecture, son intervention est moins financière qu'incitative, c'est-à-dire culturelle, voire politique.

Ce n'est donc que très partiellement qu'on pourra juger des interventions de la direction de l'architecture, à travers l'examen de ses crédits.

A - LES CREDITS.

Les bouleversements intervenus en 1979 dans la présentation des crédits ont donné lieu à des mesures d'ajustement en 1980 et en 1981. C'est donc avec précaution qu'il faut interpréter les données du tableau qui présente l'évolution des crédits de 1980 à 1982.

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1982/1981 |
|---|-------------------------|--------------|--------------|-------------|
| | (en millions de francs) | | | (en %) |
| I - Crédits de paiement. | | | | |
| A - Enseignement de l'architecture. | | | | |
| Personnel | 111,6 | 128,9 | 147,6 | + 13 |
| Fonctionnement | 21,5 | 22,7 | 30,3 | + 33 |
| Bourses | 11,8 | 11,8 | 13,2 | + 12 |
| Equipement immobilier..... | 26,5 | 20,0 | 26,6 | + 33 |
| Total | 171,4 | 183,4 | 220,7 | + 20 |
| B - Architecture | | | | |
| Subventions C.A.U.E. | 15,0 | 15,0 | 17,0 | + 13 |
| Mission pour la qualité des constructions publiques | 4,0 | 1,8 | 2,0 | + 11 |
| Réutilisation de bâtiments anciens . | - | 4,0 | 5,0 | + 25 |
| Institut français d'architecture | 3,0 | 5,0 | 7,0 | + 40 |
| Secteurs sauvegardés | 4,5 | 11,2 | 4,3 | - 62 |
| Etudes | 3,8 | 5,1 | 5,6 | + 9 |
| Création, innovation, bourses | 2,7 | 2,0 | 2,5 | + 28 |
| Total | 33,0 | 44,1 | 43,4 | - 2 |
| Total Crédits de paiement | 204,4 | 227,5 | 264,1 | + 16 |
| II - Autorisations de programme | | | | |
| Equipement immobilier (enseignement)..... | 23,0 | 23,0 | 24,1 | + 5 |
| Mission pour la qualité des constructions publiques | 3,5 | 1,8 | 2,0 | + 11 |
| Réutilisation des bâtiments anciens. | - | 8,0 | 8,0 | - |
| Secteurs sauvegardés | 5,0 | 5,0 | 8,0 | + 59 |
| Etudes | 4,2 | 3,6 | 4,1 | + 14 |
| Innovation | 1,0 | 1,0 | 2,0 | + 95 |
| Total | 36,7 | 42,5 | 48,2 | + 14 |

B – L'ENSEIGNEMENT DE L'ARCHITECTURE.

L'augmentation des crédits qui est proposée pour le budget de 1982 ne permettra de résoudre qu'une partie des problèmes qui se posent dans l'enseignement de l'architecture.

On sait que les unités pédagogiques d'architecture ont été créées en 1968 par un décret portant organisation provisoire de l'enseignement de l'architecture. Elles sont au nombre de 23 (9 à Paris et région parisienne, 14 en province).

1° La régulation des effectifs d'étudiants.

L'enseignement de l'architecture a fait l'objet en 1978 d'une réforme importante.

La mise en place d'une régulation des effectifs en était un des aspects essentiels. Le mécanisme de sélection, qui prévoit la fixation chaque année, d'un nombre maximal d'élèves à admettre en 2^e année de cycle et l'instauration d'épreuves à l'issue de la première année, a fonctionné en 1981 pour la troisième fois. Il est maintenant globalement admis par les enseignants comme par les élèves.

L'objectif de contrôle des flux d'étudiants est d'ores et déjà partiellement atteint : le nombre total d'étudiants qui était passé de 8.900 en 1971-1972 à 14.300 en 1975-1976 a ensuite fluctué autour de 15.000 pour atteindre près de 16.000 en 1980-1981. Un rééquilibrage s'est effectué en faveur de la province : celle-ci comptait 42 % des étudiants en 1971-1972 et plus de 51 % en 1980-1981.

Toutefois des problèmes de débouchés subsistent pour les jeunes architectes diplômés, malgré les possibilités d'essaimage dans les professions voisines de la construction et de l'urbanisme.

2° Le fonctionnement des unités pédagogiques.

Compte-tenu de l'évolution progressive des statuts des différentes unités pédagogiques (nationalisation ou transformation en établissement public) le suivi détaillé des crédits et des effectifs du personnel enseignant ou administratif, est très difficile. Globalement, on peut constater en 1982 des augmentations importantes des dépenses de personnel et de fonctionnement. Du fait de la faible progression des effectifs étudiants, on devrait ainsi obtenir une amélioration certaine du fonctionnement des unités pédagogiques d'architecture.

3° L'équipement immobilier.

L'équipement immobilier des 23 unités pédagogiques d'architecture est très divers. Il reste parfois provisoire, voire précaire.

Après la stagnation de 1981, les autorisations de programme ne progressent que de 5 % passant de 23 à 24,1 millions de francs ce qui semble nettement insuffisant par rapport aux besoins existants.

C – LA PROMOTION DE L'ARCHITECTURE.

La promotion de l'architecture comporte deux volets :

- l'information et la sensibilisation du public pour lesquelles les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (C.A.U.E.) jouent un rôle primordial ;

- la protection et la mise en valeur des ensembles architecturaux anciens.

1° Les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (C.A.U.E.).

La loi sur l'architecture du 3 janvier 1977 confiait aux conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement quatre missions :

- information, sensibilisation, participation du public à l'architecture,
- formation, perfectionnement des intervenants dans le domaine de la construction,

- conseils aux candidats à la construction,

- conseils aux collectivités et administrations publiques.

La loi prévoyait en particulier pour les constructeurs de maisons de petite taille, dispensés du recours à un architecte, l'obligation à partir du 1er janvier 1979 de consulter les C.A.U.E. Fin 1978, le Parlement a décidé de reporter cette date au 1er janvier 1982. Le nouveau gouvernement vient de déposer un projet de loi supprimant cette obligation. Il est apparu en effet que la mission de conseil et d'information des C.A.U.E. serait contradictoire avec une procédure obligatoire qui en ferait un échelon administratif s'ajoutant à de nombreux autres et allongeant exagérément les délais.

La Commission ne peut que se féliciter qu'il ne soit pas ajouté un échelon supplémentaire à tous ceux qui interviennent de façon souvent contradictoire dans la réalisation des ouvrages (outre l'architecte concepteur, l'architecte urbaniste, l'architecte de la direction départementale de l'équipement et souvent l'architecte des bâtiments de France).

Mais le Gouvernement a été amené aussi à prendre en compte le retard important pris dans la mise en place de ces organismes qui auraient dû être opérationnels fin 1978.

Trois départements ont refusé de créer des C.A.U.E. Celui de Paris devrait être créé prochainement.

Au 1er août 1981, il y en avait 96 de créés et il n'y en avait pas plus de 87 opérationnels.

Parmi les problèmes rencontrés dans le développement des C.A.U.E. figure notamment celui du financement. Celui-ci repose sur les éléments suivants :

- Le Ministère de l'Urbanisme et du Logement a attribué, en 1980 comme en 1979, à chaque Conseil d'architecture d'urbanisme et de l'environnement une subvention de 150.000 F. En 1981, la subvention a été modulée en fonction des autres disponibilités des C.A.U.E. de façon à venir en aide à ceux qui sont opérationnels mais dotés de peu de moyens. Il en sera de même en 1982 où la dotation globale est portée de 15 à 17 millions de francs. Certains C.A.U.E. bénéficient également de subventions ponctuelles dans le cadre de la campagne « 1.000 jours pour l'architecture ».

- Le Ministère de l'Urbanisme et du Logement fournit également des prestations en nature par le biais de la mise à disposition des C.A.U.E., des architectes-consultants rémunérés par le ministère. Ces architectes, au nombre de 475, travaillant à temps partiel, représentent l'équivalent de quelque 130 architectes à plein temps ; ils sont rémunérés sur les crédits du chapitre 31-83, article 62 dont la dotation serait portée de 18,26 millions de francs en 1980 et 1981 à 20,68 en 1982. Enfin, les services locaux du ministère fournissent dans certains cas, pour une période de transition, les locaux pour abriter l'équipe permanente du C.A.U.E., ainsi que des prestations variées, facilitant ainsi le fonctionnement de départ des C.A.U.E.

- Les collectivités locales, c'est-à-dire essentiellement les Conseils généraux, apportent une part importante du financement, sous la forme de subventions d'investissement ou de fonctionnement. En 1980, 89 départements ont pris des décisions de subventions en faveur des C.A.U.E. Le montant global de ces subventions 15,2 millions de francs, en forte progression par rapport à 1979 devrait, en 1981, atteindre 20,7 millions de francs pour 91 départements. Cette progression marque l'intérêt que portent les élus et les assemblées départementales au fonctionnement des C.A.U.E.

- Enfin, 52 départements ont décidé la création d'une taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement pour financer les activités du C.A.U.E., conformément à l'article 104 de la loi de finances pour 1979.

2° Protection et mise en valeur des ensembles architecturaux anciens.

La politique des secteurs sauvegardés comporte plusieurs volets :

- élaboration puis approbation des plans de sauvegarde. Actuellement, 25 plans sont publiés, 9 sont approuvés sur un total de 60 plans prescrits ;
- études architecturales et urbaines dans les centres et les quartiers anciens des villes et villages. Chaque année, 15 à 20 études sont lancées ;
- subvention pour travaux dans les secteurs sauvegardés s'ajoutant aux crédits de droit commun du Fonds d'aménagement urbain. Les autorisations de programme restées fixées de 1979 à 1981 à 5,03 millions de francs sont portées à 8 millions de francs en 1982. Le taux de subvention est variable mais voisin en général de 20 % de la dépense.

Depuis le début de 1980, a été lancée une action nouvelle visant à favoriser la réutilisation de bâtiments anciens pour installer des services administratifs de l'Etat. Fortement dotée par des mesures en cours d'année de 20 millions de francs la première année pour assurer un lancement rapide, cette action bénéficiera en 1982 comme en 1981 de 8 millions de francs d'autorisations de programme.

Les opérations en cours sont les installations de :

- la Direction départementale de l'Equipement et le service départemental de l'architecture du Tarn et Garonne dans l'ancien Carmel de Montauban (en partie du 17ème siècle) ;
- la D.D.E. et le S.D.A. de la Drome dans l'ancien couvent des Capucines de Valence (19ème siècle) ;
- la D.D.E. et le S.D.A. du Loir-et-Cher dans l'abbaye bénédictine de Blois (17è - 18è siècle) ;
- l'unité pédagogique d'architecture n° 4 dans l'ancien séminaire de Conflans à Charenton-le-Pont ;
- la Direction régionale des affaires culturelles de l'Auvergne dans l'hôtel de l'intendant d'Auvergne à Clermont-Ferrand ;
- la Direction régionale des affaires culturelles du Nord-Pas-de-Calais dans l'hôtel Scrive à Lille ;
- la Préfecture de Lot dans l'ancien grand séminaire de Cahors.

Trois opérations sont en cours d'étude : celle du Carré Curial à Chambéry (caserne de l'époque Napoléon Ier), de la caserne Chasseloup Laubot à la Rochelle et du couvent de la visitation à Bourg-en-Bresse.

Les objectifs de la politique menée par le pouvoirs publics sont multiples et diversifiés : mettre en valeur la patrimoine architectural, réinsérer celui-ci dans le monde contemporain, favoriser l'animation urbaine par la réhabilitation de bâtiments ayant une valeur symbolique, faciliter la restructuration de certains quartiers et de centres anciens en préservant leur identité.

Les bâtiments anciens à réutiliser ne sont pas les seuls monuments historiques classés ou inscrits pour leur valeur historique ou esthétique ; il s'agit aussi des bâtiments non protégés au titre de la loi de 1913, comme des bâtiments à usage industriel, commercial ou artisanal désaffectés.

Il s'agit de rétablir pour les collectivités publiques les conditions d'un véritable choix entre la construction neuve et la réutilisation d'un bâtiment existant, et à susciter une politique active de réutilisation des monuments historiques et bâtiments existants de qualité.

Cette politique doit donc être poursuivie. Elle doit d'ailleurs être davantage de stimulation et d'incitation à la réutilisation que de financements systématiques de projets d'opération. Diverses actions doivent être engagées dans ce sens :

- Concertation accrue avec les maîtres d'ouvrages, notamment les ministères constructeurs.

- Action générale d'information et de sensibilisation à la réutilisation, auprès des professionnels et du grand public.

- Action de formation des maîtres d'oeuvres et des entreprises à la réhabilitation et la réutilisation des bâtiments à l'effet de reconstituer le savoir-faire traditionnel, de minorer les coûts et d'adapter les normes et règles à la spécificité des bâtiments.

- Maintien d'aides financières aux collectivités locales pour les projets de réutilisation. Les aides accordées au titre du subventionnement des « surcoûts » présentent un caractère incitatif dans la perspective d'une généralisation de la réutilisation des bâtiments anciens. A terme, l'ensemble des coûts incombera aux maîtres d'ouvrages compétents. Il convient en outre d'observer que la réutilisation n'est pas nécessairement génératrice de surcoûts, et que la formation des responsables en ce domaine devrait entraîner un sensible abaissement des coûts.

La résorption des « surcoûts », plutôt que leur financement, est l'objectif d'avenir.

D - LA CREATION ARCHITECTURALE.

Dans ce secteur, le Ministère joue plutôt un rôle d'animateur ; les crédits sont modestes.

1° Les affaires professionnelles.

La loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture a cherché à renouveler le cadre administratif et juridique : les structures de la profession d'architecte et les conditions d'exercice ont été profondément modifiées, en particulier en prévoyant la règle du recours obligatoire à un architecte.

La mise en place de cette réforme est à peu près achevée. L'essentiel des textes d'application est paru. Les organes nouveaux sont en place. Les nouvelles procédures d'inscription à l'Ordre sont entrées en application. L'inscription à l'Ordre des maîtres d'oeuvre non architectes est en cours, plus ou moins rapidement selon les départements.

Mais cette réforme a laissé pendants un certain nombre de problèmes aggravés par les difficultés économiques des architectes. Cela se traduit en particulier par des troubles au sein de l'ordre : il est certain que de nombreuses tensions ont vu le jour dans cet organisme durant ces derniers mois (démission de certains membres du bureau du conseil national, opposition entre le conseil national et certains conseils régionaux, démission d'un conseil régional...). Il s'agit là, dans un premier temps, de conflits purement internes à l'ordre des architectes. Toutefois, l'avenir de l'ordre dans sa forme actuelle est posé par de nombreux protagonistes, et, même, tout récemment, par le Gouvernement qui envisage sa suppression.

2° La mission pour la qualité des constructions publiques.

Organisme léger (une dizaine de collaborateurs permanents) créé en 1968, la mission pour la qualité des constructions publiques poursuit, avec des crédits réduits (4 millions de francs en 1979, 3,5 en 1980, 1,8 en 1981, 2 en 1982), une action en profondeur qui se révèle plus difficile qu'il n'avait été prévu initialement, du fait des résistances des diverses administrations concernées.

Ainsi par exemple, la réforme des textes de 1973 relatifs à la rémunération des missions d'ingénierie et d'architecture, amorcée par un décret et une directive de janvier 1980, préparés par la mission, s'est heurtée à de vives réactions des professions (en particulier des architectes). La négociation reprise en avril 1981 n'a pas pu aboutir.

De même la création de secteurs pilotes dans les départements ministériels constructeurs n'a pu être réalisée que dans un très petit nombre d'entre eux.

L'aspect le plus positif de l'action de la mission reste l'action de formation et d'information et notamment la réalisation de guides et de fiches. Mais l'effet d'une telle information reste forcément limité si une action vigoureuse n'est pas mise en place en direction des ministères constructeurs.

3° L'expérimentation architecturale.

L'expérimentation architecturale est suscitée au sein du Ministère par la Direction de l'architecture, mais aussi par le Plan-construction dans le domaine du logement et par la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques.

Elle est le fait de longues actions de persuasion des maîtres d'ouvrage et d'incitations financières portant principalement sur des réalisations expérimentales qui doivent avoir un effet d'entraînement important.

Les crédits à ce titre restés fixés à 1,025 millions de francs de 1979 à 1981 sont portés à 2 millions de francs en 1982.

Pour une part, cette expérimentation s'appuie sur les efforts non négligeables effectués en matière de recherche. Sur les crédits examinés plus loin, un montant de 4,5 millions de francs en 1980 a été orienté vers l'architecture.

Procédant par larges appels d'offres au cours des premières années puis par consultations thématiques restreintes depuis 1979, la recherche architecturale a permis l'émergence de nouvelles connaissances historiques, théoriques et esthétiques sur l'architecture, tout en favorisant par l'éclosion de nombreuses équipes de chercheurs, le renouvellement et la consolidation de l'enseignement de l'architecture. Les grands champs d'action du secrétariat de la Recherche architecturale sont les suivants :

- la recherche liée à l'enseignement supérieur de l'architecture, qui vise à la fonder sur des contenus de haut niveau ;

- la recherche liée au projet architectural, qui vise à donner aux professionnels des connaissances pouvant transformer leur pratique quotidienne en fonction des données nouvelles (informatique, énergie, etc...)

- la recherche sur l'architecture urbaine et régionale, qui vise à permettre une meilleure intégration de l'architecture nouvelle dans les villes et les régions à partir d'un corps de connaissances morphologiques et esthétiques précises ;

- la recherche sur les formes de la pratique et de l'intervention des architectes et le rôle de l'Etat ;

– la recherche sur les processus de production et d'architecture, qui vise à fonder une politique industrielle sur une bonne connaissance des qualités architecturales des matériaux et des techniques.

4° L'Institut français d'architecture.

Après plusieurs années d'hésitations et de consultations, l'Institut français d'architecture avait commencé à se mettre en place en 1980. Il a bénéficié de subventions majorées en cours d'année et qui ont atteint 5,5 millions de francs en 1980 (3 au budget primitif) et 7 en 1981 (5 au budget primitif).

Les dépenses se ventilent ainsi :

(en milliers de francs)

| | 1980 | 1981 |
|-----------------------------|--------------|---------------|
| I- Structure | | |
| Personnel | 192 | 2.400 |
| Fonctionnement..... | 258 | 1.140 |
| Locations et charges | 974 | 1.000 |
| Total | 1.424 | 4.540 |
| II- Actions | | |
| Formation | - | 675 |
| Documentation | - | 670 |
| Diffusion..... | 61 | 655 |
| Total | 61 | 2.000 |
| III- Investissements | | |
| Mobilier | - | 1.020 |
| Travaux..... | 240 | 3.260 |
| Total | 240 | 4.280 |
| TOTAL GENERAL | 1.725 | 10.820 |

Les 3,5 millions de francs de travaux ont concerné la remise en état des 1.600 m² de locaux.

L'an dernier votre Commission des Finances examinant les missions de cet Institut portait le jugement suivant :

« Il s'agit là d'une réalisation de prestige qui consomme des crédits fort importants et dont les effets sur ce que l'on appelle souvent l'architecture

quotidienne, c'est-à-dire celle dans laquelle vivent les français, est problématique, en tout cas sûrement lointaine ».

Tel semble être également l'avis du Gouvernement puisque dans une réponse à votre Rapporteur il indique :

« Les missions confiées à l'Institut doivent notablement évoluer. Il n'est pas question de laisser se mettre en place, insidieusement ou officiellement, un centre de formation complémentaire de caractère élitiste tel que l'avait imaginé le précédent gouvernement. La réduction notable du train de vie de l'I.F.A. – pour lequel le budget de 1982 sera la simple reconduction du budget de 1981 – l'obligera par ailleurs à un profond réexamen de ses priorités.

Celles-ci pourraient être au nombre de trois : création d'un centre de rencontre international sur l'architecture, donnant aux architectes étrangers et français le lieu d'échanges et de contacts qui leur manque (Beaubourg ne joue absolument pas ce rôle). Diffusion d'une culture architecturale dans le champ culturel des français à travers la télévision, les programmes scolaires, les C.A.U.E. Conservation et valorisation du patrimoine documentaire. »

CHAPITRE IV

LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES ET LES ACTIONS DE SOUTIEN ET D'ACCOMPAGNEMENT

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 le budget du Ministère de l'Urbanisme et du logement dépassent très largement celles afférentes aux activités propres du Ministère puisqu'elles concernent en réalité la quasi-totalité de l'ancien Ministère de l'Équipement ainsi que les services nouvellement rattachés (protection de l'environnement, qualité de la vie, architecture).

Ainsi, d'après le blanc budgétaire, la répartition des effectifs selon leur activité serait la suivante en 1982 (les transferts et les régularisations de la situation des personnels auxiliaires ne permet pas la comparaison avec les années antérieures).

| | 1982 |
|--|---------------|
| - Urbanisme et paysages | 11 997 |
| - Architecture | 2 265 |
| - Construction | 2 392 |
| - Actions de soutien et d'accompagnement | 2 950 |
| - Administration générale | 1 682 |
| TOTAL Ministère de l'Urbanisme et du Logement | 21 286 |
| - Ministère de l'Environnement | 2 308 |
| - Ministère de la Mer | 4 490 |
| - Ministère des Transports | 34 358 |
| - Collectivités locales et divers | 36 309 |
| TOTAL GENERAL..... | 98 751 |

S'agissant plus particulièrement des directions départementales de l'équipement et des services départementaux de l'architecture, l'administration estime ainsi la répartition de leurs activités :

| DOMAINES | Pourcentages par rapport à l'activité globale | Etat | Départements | Communes (y compris certaines interventions à l'égard des tiers) |
|---|---|-------------|--------------|--|
| - Routes, y compris les travaux des collectivités locales | 76 | 24 | 49 | 27 |
| - Urbanisme | 11 | 76 (1) | 4 | 20 |
| - Construction-logement | 2 | 100 (1) | - | - |
| - Activités spécifiques | 3 | 51 | 34 | 15 |
| - Bases aériennes | 2 | 100 | - | - |
| - Ports maritimes-Littoral | 2 | 100 | - | - |
| - Cours d'eau intérieurs | 3 | 100 | - | - |
| - Architecture | 1 | 100 | - | - |
| TOTAL D.D.E. + S.D.A. | 100 % | 37 % | 39 % | 24 % |
| - NOMBRE D'AGENTS CONCERNES | 97 750 | | | |

(1) Les permis de construire sont délivrés au nom de l'Etat ce qui explique ce chiffre. Les services ont en matière d'urbanisme et logement un rôle très important de conseil auprès des collectivités locales.

Mais à ces personnels rémunérés par l'Etat (pour partie d'ailleurs par rattachement de fonds de concours) avec des statuts variés (titulaires, contractuels, ouvriers, statut spécifique, emplois non budgétaires régularisés par le dernier collectif...) s'ajoutent notamment :

– 21 782 (sans changement depuis plusieurs années) personnels non titulaires, homologues aux personnels à statut spécifique de l'Etat, en fonction dans les directions départementales de l'équipement et rémunérés sur crédits départementaux dans le cadre d'un effectif autorisé ;

– 2 189 (en 1981 contre 2 013 en 1980, 1 925 en 1979, 1 698 en 1978) personnels titulaires ou non mis à la disposition des directions départementales de l'équipement par les départements.

La loi en cours d'examen sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions ne manquera pas d'avoir des conséquences très importantes sur les structures et les activités de cet ensemble déjà très complexe. Il est encore trop tôt pour pouvoir les mesurer.

2°) Mesures intéressant le personnel en activité.

Les crédits relatifs aux personnels en activité se décomposent ainsi :
(En millions de francs)

| | Rémunérations et indemnités | Charges sociales | Total |
|---|--------------------------------|---------------------|--------------|
| – Administration centrale | 260 | 30 | 290 |
| – Services extérieurs | 5 691 | 793 | 6 484 |
| – Recherche scientifique et technique ... | 16 | 4 | 20 |
| – Architecture | 120 | 28 | 148 |
| TOTAL..... | 6 087 | 855 | 6 942 |

L'augmentation de 21,0 % de ces crédits par rapport à 1981 résulte principalement des mesures suivantes :

– revalorisation générale des rémunérations de la Fonction publique :
+ 718 millions de francs, soit 12,5 % des rémunérations de 1980 ;

– révision des classements indiciaires, transferts d'emplois et amélioration de certaines indemnités : + 11,6 millions de francs ;

– augmentation des cotisations sociales et des prestations familiales :
+ 60 millions de francs ;

– incidence de l'extension en année pleine des 1 302 créations d'emplois du collectif : + 78 millions de francs ;

- création de 1 208 emplois : + 68 millions de francs ;
- suppression de 26 emplois du fait de la disparition de deux secrétaires d'Etat : - 3 millions de francs ;
- divers transferts de et vers plusieurs autres ministères : + 222 millions de francs.

Sur les 2 510 emplois créés (1 302 au collectif de juillet 1981 et 1 208 dans le présent budget) 10 concernent la recherche scientifique (Laboratoire central des ponts-et-chaussées), 22 l'enseignement de l'architecture et le reste les services extérieurs dont 250 pour les activités relevant du ministère de l'Environnement. Les 2 228 emplois restant doivent renforcer les directions départementales de l'équipement pour 1 645 d'entre eux dans le domaine de l'exploitation (en particulier pour des tâches d'entretien) et pour 583 dans le domaine administratif (en priorité pour renforcer les services en contact avec le public).

Par ailleurs, il convient de mentionner que 13 301 emplois créés par la loi de finances rectificative de juillet 1981 ont eu pour seul objet de régulariser la situation de personnels non titulaires (pour l'essentiel des personnels rémunérés jusqu'en avril 1976 sur des crédits d'études ou de travaux).

3°) Pensions de retraite.

Les crédits relatifs aux pensions de retraite versées aux anciens agents du Ministère sont en augmentation de 15,5 %, passant de 1 814 millions de francs en 1981 à 2 095 millions de francs en 1982, dont 114 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 1982 à 449 millions de francs, soit 22,6 % de plus qu'en 1981. Les dépenses se décomposent en 92 millions de francs pour l'administration centrale et 357 millions de francs pour les services extérieurs.

5°) Programme immobilier.

Les autorisations de programme pour l'équipement immobilier s'élèvent à 72 millions de francs, en augmentation de 38 % et les crédits de paiement correspondant à 87 millions de francs, en progression de 45 %. L'essentiel concerne les directions départementales de l'équipement. La forte augmentation des crédits résulte en particulier du lancement de la première tranche de la nouvelle D.D.E. de Lille.

B.- LES ACTIONS DE SOUTIEN

Il s'agit d'un certain nombre d'actions internes à l'Administration qui contribuent à l'efficacité des principaux domaines d'action du Ministère.

L'évolution des crédits de 1980 à 1982 se présente ainsi :

(En millions de francs)

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1982/1981 en % |
|---|--------------|--------------|--------------|-------------------|
| - Information | 23,4 | 21,8 | 22,1 | + 1,3 |
| - Modernisation de la gestion | 37,7 | 37,1 | 38,1 (1) | + 2,6 (1) |
| - Recrutement, formation, action sociale | 68,5 | 70,8 | 83,5 | + 17,9 |
| - Dommages de guerre et réparations civiles | 47,5 | 41,1 | 50,8 | + 23,7 |
| - TOTAL | 176,9 | 170,8 | 194,5 | + 13,9 |

(1) Avant un transfert vers les dépenses de personnel, les crédits sont de 41,4 millions de francs, en progression de 11,6 %.

Les œuvres sociales figurent pour 42,5 millions de francs en augmentation de 19,6 %.

C.- LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT

Il s'agit d'un certain nombre d'actions qui viennent compléter les grands domaines sans pouvoir se rattacher à l'un d'entre eux.

1°) Les crédits.

L'évolution des crédits de 1980 à 1982 se présente ainsi :

(En millions de francs)

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1982/1981 en % |
|---|--------------|--------------|--------------|-------------------|
| - Action économique et internationale | 35,4 | 36,1 | 44,9 | + 24,2 |
| - Cartographie nationale (I.G.N.) .. | 187,5 | 206,8 | 284,2 | + 37,4 |
| - Recherche scientifique et technique (1) | 184,4 | 224,1 | 253,2 | + 13,0 |
| - Etudes générales | 0,5 | 14,7 | 6,5 | + 38,3 |
| TOTAL | 407,8 | 471,7 | 588,8 | + 24,8 |

(1) Y compris les dépenses de personnel déjà incluses ci-dessus (20 millions de francs en 1982).

2°) Action économique et internationale.

Le chapitre « Interventions en faveur des moyennes entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics » créé en 1979 voit ses autorisations de programme passer de 10 millions de francs en 1979 à 12 en 1980, 13 en 1981 et 19,8 en 1982.

Il s'agit de l'extension au secteur B.T.P. d'une formule qui est utilisée depuis longtemps 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. Cette procédure connaît un développement intéressant : 7 contrats pour 6,6 millions de francs en 1979, 13 contrats pour 17,8 millions de francs en 1980 et 17 contrats pour 17,3 millions de francs pour les sept premiers mois de 1981. Pour les 20 derniers contrats signés, les objectifs visés étaient la promotion des exportations (6 contrats), l'amélioration de la productivité (6 contrats), l'organisation des filières (5 contrats), les économies d'énergie (5 contrats), le renforcement des structures du secteur par association d'entreprises (6 contrats).

Pour l'action internationale la subvention à l'agence coopération et aménagement est maintenue au niveau de 6 millions de francs.

3°) 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.

L'augmentation apparemment importante (de 194,6 à 269 millions de francs) de la subvention de fonctionnement résulte pour une large part (47,9 millions de francs) d'un crédit destiné à compenser l'assujettissement de l'I.G.N. à la T.V.A. conformément à la 6ème directive européenne. En dehors de cette dotation exceptionnelle la subvention augmente de 13,6 %, ce qui permet de couvrir les augmentations de rémunération et la création de un emploi (après 4 ans de stabilité des effectifs). La subvention d'équipement, plus faible, progresse de 12,2 à 14,2 millions de francs en autorisations de programme et de 12,2 à 15,2 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'I.G.N. et votre Commission des Finances s'en était fait l'écho. Il semble que la situation soit maintenant à peu près rétablie. En 1979 le déficit d'exploitation a été limité à 686 000 francs, soit 0,2 % des recettes. Il a fait place en 1980 à un léger excédent de 709 000 francs qui devrait être encore amélioré en 1981. Le décret du 12 mai 1981 qui rénove le statut de l'I.G.N. en précisant ses missions de service public ainsi que la mise en place prévue pour le 1er janvier 1982 d'une comptabilité analytique informatisée, devraient constituer les dernières étapes du redressement et de la mise en oeuvre des recommandations de la Cour des Comptes.

4°) Recherche scientifique et technique.

La constitution du Ministère de l'Environnement et du cadre de vie avait conduit à envisager les actions de recherche sur l'habitat et le cadre de vie de manière plus synthétique qu'à l'époque où la responsabilité de ces recherches se trouvait partagée entre les Ministères de l'Environnement, de l'Équipement et de la Culture : une structure de coordination de ces actions a été mise en place : la Mission des études et de la recherche, chargée en liaison avec la D.G.R.S.T. et les directions concernées d'élaborer les orientations de la recherche pour l'ensemble de celui-ci. La séparation du Ministère de l'Environnement et du Ministère de l'Urbanisme et du Logement ne remet pas en cause cette structure. La Mission des études et de la recherche est mise, en tant que de besoin, à la disposition du Ministère de l'Environnement (ainsi que, plus marginalement, des Ministères des Transports, de la Culture et de la Mer).

Les crédits mis en oeuvre sont ceux de l'enveloppe-recherche, dont le montant est fixé annuellement dans le cadre de la discussion budgétaire, après concertation avec la D.G.R.S.T. et au vu des programmes.

Ils sont utilisés soit pour le financement d'actions concertées (actions incitatives sur contrats), soit pour alimenter les ressources d'organismes de recherche dépendant du Ministère (recherche institutionnelle, notamment au C.S.T.B.)

Après avoir été fortement revalorisés en 1981 (+ 20,9 %), les crédits progressent encore de 13 % atteignant 253 millions de francs. Cette orientation, dont il convient de se féliciter, entre dans le cadre de la priorité accordée à la recherche dans l'ensemble du budget.

MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

L'Assemblée Nationale a adopté deux amendements du Gouvernement qui tendent à réduire les crédits du titre III et du titre IV en vue de les transférer au Ministère de l'Environnement. Il s'agit simplement de tenir compte de la répartition des compétences entre ces deux Ministères précédemment réunis en un seul, mieux qu'il n'avait été possible de le faire lors de l'élaboration initiale du projet de budget. Il s'agit pour 2,5 millions de francs de subventions diverses et surtout pour 114,8 millions de francs de dépenses de personnel et de dépenses de fonctionnement général. Le nombre d'emplois ainsi transférés est de 768 dont 420 à l'Administration centrale et 348 dans les services extérieurs.

Rappelons que le budget de programme (« blanc ») estimait à 2 308 les personnels du Ministère de l'Urbanisme et du Logement ayant une activité pour le compte du Ministère de l'Environnement. Après ce transfert, il en resterait donc encore 1 540 (dans les services extérieurs).

DISPOSITIONS SPECIALES*Article 62***Aide au logement social**

| Texte proposé initialement | Texte adopté par l'Assemblée Nationale et proposé par votre Commission |
|---|---|
| Pour l'année 1982, l'aide de l'Etat est Conforme accordée pour les emprunts contractés en vue de la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements dans la limite de 64.800 millions de francs. | Conforme. |

COMMENTAIRES.— Cet article traditionnel fixe le montant maximal des emprunts ouvrant droit aux aides de l'Etat. Le montant fixé pour 1982 soit 64.800 millions de francs est en progression de 42 % sur celui de 1981, ce qui semble en harmonie avec la progression des autorisations de programme pour les aides de l'Etat à la construction et à l'amélioration de logements.

Article 92

Accession des sociétés d'économie mixte de construction constituées dans les départements d'outre-mer aux financements du régime des organismes d'habitation à loyer modéré

| Texte proposé initialement par le Gouvernement | Texte adopté par l'Assemblée Nationale et proposé par votre Commission |
|---|--|
| <p>I. L'article L. 432-5 du Code de Construction et de l'habitation est abrogé.</p> <p>II.- Il est inséré dans le Code de la construction et de l'habitation un article L. 472-1.1 ainsi rédigé :</p> <p><i>Art. L. 472-1.1</i> – Les sociétés d'économie mixte de construction constituées dans les Départements d'Outre-Mer en application de la loi n° 46-860 du 30 avril 1946 tendant à l'établissement et à l'exécution de plans d'équipement et de développement économique et social des Territoires et Départements d'Outre-Mer et agréées par décision administrative peuvent bénéficier, dans les mêmes conditions que les sociétés d'habitations à loyer modéré, des prêts de la caisse de prêts aux organismes d'habitations à loyer modéré.</p> <p>« Les modalités d'application du présent article sont fixées dans les mêmes conditions que celles prévues à la première phrase de l'article précédents. »</p> <p>III.- L'article L. 472-2 du Code de la construction et de l'habitation est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« <i>Art. L. 472-2.</i> – Les dispositions du présent livre à l'exception de l'article L. 472-1.1, ne sont pas applicables au département de Saint-Pierre-et-Miquelon. »</p> <p>IV. l'article L. 481-1 du Code de la construction et de l'habitation est complété par les dispositions suivantes :</p> <p>« Cette redevance est due également par les sociétés d'économie mixte de construction agréées en application des dispositions de l'article L. 472-1 du Code de la construction et de l'habitation pour les emprunts qu'elles contractent en application du livre IV du présent code. »</p> | <p>Conforme.</p> |

COMMENTAIRES.— Les diverses dispositions de cet article visent, dans les départements d’Outre-Mer, à aligner les réglementations applicables aux sociétés d’économie mixte de construction sur celles applicables aux organismes d’habitation à loyer modéré. Il s’agit de permettre à ces sociétés mixtes d’accéder à des financements à des conditions favorables avec pour contrepartie d’être soumises à des règles strictes de prix-plafond, de fourchettes de loyers et de plafonds de revenus. Elles pourraient ainsi participer plus activement à la politique de construction et d’amélioration de logements dans les départements d’Outre-Mer, notamment en vue d’accélérer la résorption de l’habitat insalubre.

Il existe actuellement une société d’économie mixte dans chacun des départements suivants : Guadeloupe, Martinique, Réunion et Guyane. Dans ce dernier département une seconde société est spécialisée pour les logements de la base spatiale de Kourou.

Le parc de ces sociétés est le suivant :

| | Total des logements | Logements vendus | Logements loués construits |
|--------------------|---------------------------|---------------------|-------------------------------|
| - Guadeloupe..... | 9 600 | 2 100 | 7 500 |
| - Martinique | 6 464 | 1 411 | 5 053 |
| - Réunion..... | 14 000 | 3 662 | 10 338 |
| - Guyane | 1 600 | - | 1 600 |
| Kourou | 1 288 | - | 1 288 |
| TOTAL..... | 32 952 | 7 173 | 25 779 |

Au cours de sa séance du 29 octobre 1981 la Commission a procédé, sur le rapport de M. Charles BEAUPETIT, rapporteur spécial, à l'examen du projet de budget pour 1982 du Ministère de l'Urbanisme et du Logement (voir introduction).

Elle a examiné le 21 novembre les modifications adoptées par l'Assemblée Nationale (voir ci-dessus).

La Commission a approuvé le rapport de M. Charles BEAUPETIT, rapporteur spécial et, sous le bénéfice des observations qu'il contient, a donné un avis favorable à l'approbation du budget de l'Urbanisme et du Logement pour 1982 et à l'adoption des articles 62 et 92 du projet de loi de finances.