

N° 62

# SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

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

## 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 1984, 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° 36

URBANISME ET LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. Charles BEAUPETIT

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fossat, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Gotschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Molnet, René Monory, Jacques Moisson, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7<sup>e</sup> légis.) : 1726 et annexes, 1735 (annexe n° 43), 1736 (tome XXVII), 1740 (tome XVIII) et in-8° 458.

Sénat : 61 (1983-1984)

---

Loi de Finances - Urbanisme - Logement

## SOMMAIRE

	Pages
<b>I.- PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION</b> .....	5
<b>II.- EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	10
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	13
<b>CHAPITRE I.- LE LOGEMENT</b> .....	17
<b>A. Le secteur du logement</b> .....	18
1. Les réalisations physiques .....	19
2. La situation du secteur du bâtiment .....	20
3. Le financement du logement .....	22
<b>B. Les crédits</b> .....	23
1. Les crédits budgétaires .....	23
2. Les moins-values fiscales .....	26
<b>C. L'action sur le parc de logements existant</b> .....	27
1. La résorption de l'habitat insalubre .....	27
2. Les aides aux propriétaires occupants .....	28
3. Les aides aux propriétaires bailleurs .....	28
4. Les aides complémentaires .....	29
<b>D. La construction de logements</b> .....	32
1. Le programme physique .....	32
2. Le locatif aidé .....	33
3. L'accession aidée .....	35
<b>E. L'aide à la personne</b> .....	38

1. Le Fonds national d'aide au logement .....	39
2. L'aide personnalisée au logement .....	40
3. La fusion des aides : expérimentation en 1984 .....	43
<b>CHAPITRE II.- L'URBANISME ET LES PAYSAGES .....</b>	<b>45</b>
<b>A. Présentation générale .....</b>	<b>45</b>
<b>B. Assistance et production techniques .....</b>	<b>46</b>
1. Les études .....	46
2. La formation .....	47
3. Les agences d'urbanisme .....	47
4. Les sites, abords et paysages .....	49
<b>C. Organisation et protection de l'espace .....</b>	<b>49</b>
1. L'élaboration des documents d'urbanisme .....	49
2. La protection des sites et abords .....	50
<b>D. Aménagement et promotion du cadre de vie urbain .....</b>	<b>51</b>
1. Les interventions de la C.A.E.C.L. ....	52
2. Les subventions foncières pour implantation de logements sociaux .....	53
3. Les espaces verts .....	54
4. L'aménagement urbain .....	57
5. Les villes nouvelles .....	59
<b>CHAPITRE III.- L'ARCHITECTURE .....</b>	<b>63</b>
<b>A. L'enseignement de l'architecture .....</b>	<b>63</b>
1. La réforme de l'enseignement de l'architecture .....	63
2. La régulation des effectifs d'étudiants et les perspectives de débouchés .....	64

<b>B. La promotion de l'architecture</b> .....	66
1. Les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (C.A.U.E.) .....	66
2. Protection et mise en valeur des ensembles architecturaux anciens. Secteurs sauvegardés .....	69
<b>C. La création architecturale</b> .....	71
1. Le domaine des affaires professionnelles .....	71
2. La mission pour la qualité des construc- tions publiques .....	72

#### **CHAPITRE IV.- LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES ET LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT ...**

<b>A. Le fonctionnement des services</b> .....	75
1. Présentation générale .....	75
2. Les effectifs budgétaires .....	76
3. La titularisation des agents .....	77
4. Les mesures concernant l'action sociale et la formation professionnelle .....	78
5. La mise en oeuvre de la décentralisation .....	79
<b>B. Les actions d'accompagnement</b> .....	80
1. Action économique .....	80
2. La cartographie nationale .....	81
3. La recherche scientifique et technique .....	81
<b>C. La nouvelle répartition des services</b> .....	82
<b>ANNEXE : RELEVÉ DES MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	85

## I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Le budget de l'Urbanisme et du Logement est un budget d'extrême rigueur. Les crédits de paiement (39,6 milliards de francs) n'augmentent que de 2,47 %, alors que les autorisations de programme (23,15 milliards de francs) diminuent de 7,9 %. L'évolution des crédits de paiement et des autorisations de programme est respectivement de + 2,8 % et - 7 %, en tenant compte des crédits transférés à la D.G.E. et à la D.G.D.

Il a été observé plus particulièrement que :

- le financement de certains chapitres du secteur logement, par voie de fonds de concours alimenté par le Fonds de garantie des caisses d'épargne, pose un problème de principe.

- la suppression de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties de 15 ou 20 ans prévue dans le projet de budget pour 1984 dans son article 13, est une mesure regrettable.

### A. LE LOGEMENT

Le secteur logement qui représente 96,7 % du total des autorisations de programme, est en forte régression.

Les crédits de paiement (26,1 milliards de francs) diminuent de 0,7 %. Un fonds de concours de 4,1 milliards de francs est prévu.

Les autorisations de programme (22,4 milliards de francs) diminuent de 7,3 %.

52,03 millions d'autorisations de programme et 28,89 millions de crédits de paiement sont prélevés sur le chapitre « Action sur le parc de logements existant » au titre du transfert en D.G.E.

1. Le montant des autorisations de programme consacrées à l'accession sera de 10,4 milliards contre 11,1 milliards en 1983, soit une baisse de 7,2 %. Néanmoins, le chiffre de 150.000 prêts prévus ne sera probablement pas atteint en raison des difficultés rencontrées dans l'écoulement de la dotation. En effet, ces prêts se heurtent à l'obstacle d'un apport personnel insuffisant et des taux d'intérêt trop élevés des prêts complémentaires.

2. Les crédits consacrés au secteur locatif accusent une baisse de 1 milliard de francs, passant de 10,4 à 9,4 milliards en 1984 (soit une baisse de 10 %).

Une légère préférence reste accordée au secteur locatif, un nombre similaire de prêts locatifs, égal à celui de 1983 (70.000) étant prévu pour 1984 alors que le secteur accession est en régression par rapport à 1983.

3. Il convient de signaler les mesures concernant la passerelle ouverte entre les P.A.P. et les P.L.A.

Le décret du 5 juillet 1983 prévoit que tout organisme peut mettre en location des programmes terminés mais non commercialisés en raison des difficultés conjoncturelles, en recevant directement le bénéfice des P.A.P.

Par ailleurs, la loi du 2 novembre 1983 prévoit la possibilité de ventes de logements H.L.M. aux locataires, permettant ainsi de stabiliser les locataires anciens, et de parer aux problèmes financiers des organismes d'H.L.M. lorsque les locataires sont trop peu nombreux.

Un second projet de loi, relatif à la location-accession, est destiné à ouvrir l'accession à la propriété à des catégories sociales aujourd'hui exclues par les taux d'intérêts élevés et l'insuffisance d'apport personnel. Ce projet prévoit une possibilité d'option après signature du contrat et des droits et obligations de locataire accédant, supérieurs à ceux du locataire traditionnel.

Ce projet apparaît comme une mesure intéressante à suivre.

#### **4. Réforme A.P.L. - Allocation logement.**

Les propositions du groupe de travail Badet prévoient une aide unique, combinée avec une nouvelle politique des loyers qui maintient l'équilibre financier des bailleurs du parc social, de sorte que le taux d'effort des locataires se situe entre 12 et 18 %. Il a été décidé de procéder à une expérimentation limitée de leur mise en oeuvre dans le parc social.

Les crédits consacrés à l'allocation logement progressent de 9,5 % (6,645 milliards de francs) ; ceux de l'A.P.L. passent de 4,6 milliards à 5,8 milliards, soit une augmentation de 26 %.

#### **5. Surcharge foncière.**

L'implantation de logements locatifs sociaux en zone urbaine demeure privilégiée : une augmentation de 25 % est prévue pour les crédits de subvention à la surcharge foncière (135,3 millions de francs en 1984).

#### **6. Habitat existant.**

Les crédits inscrits au titre de la Palulos concernent 114.000 logements et augmentent de 1,1 milliard à 1,3 milliard et seront majorés de 300 millions de la 2ème tranche du F.S.G.T.

Les primes à l'amélioration de l'habitat (amélioration des logements des propriétaires occupants) baissent de 534 millions en 1983 à 512 millions et recevront 150 millions du F.S.G.T.).

Un effort supplémentaire devrait encore être fait dans ce domaine.

### **B. URBANISME ET PAYSAGES**

Ce secteur représente 1,5 % du budget. Les crédits de paiement (502,9 millions de francs) augmentent de 5 % et les autorisations de programme (349,9 millions de francs) diminuent de 37 %.

132,44 millions de francs d'autorisations de programme et 44,15 millions de francs de crédits de paiement sont prélevés sur le chapitre « Aménagement du cadre de vie urbain » au titre du transfert en D.G.E., 47 millions de francs d'autorisations de programme et 47 millions de francs de crédits de paiement sont prélevés sur le chapitre « Etudes et documents d'urbanisme » au titre du transfert en D.G.D.

La loi du 7 juin 1983 relative à la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat a transféré de larges compétences aux communes dans le domaine de l'urbanisme. Celles-ci sont désormais responsables de l'élaboration et de l'approbation des schémas directeurs et des P.O.S., ainsi que de la délivrance des permis de construire pour les communes dotées d'un P.O.S. approuvé.

L'Etat conserve des attributions en cette matière : il est associé à l'élaboration des documents d'urbanisme et délivre les permis de construire dans les communes non dotées d'un P.O.S. approuvé.

La loi n'a pas prévu de transfert des services de l'Etat aux communes pour les compétences qui leur sont attribuées en matière d'urbanisme. Les services de l'Etat concernés sont mis à disposition des communes pour les études et l'instruction des permis de construire.

Les crédits consacrés aux Agences d'urbanisme diminuent de 4,4 %, passant de 54 millions de francs en 1983 à 51,6 millions de francs en 1984. Une remise à niveau de ces crédits serait souhaitable, compte tenu de la nécessité de la poursuite d'une concertation entre l'Etat et les collectivités locales.

### **C. ARCHITECTURE**

Pour l'enseignement de l'architecture, les crédits de paiement augmentent de 8,3 % (259 millions de francs contre 237,7 millions de francs en 1983) et les autorisations de paiement diminuent de 10,2 % (28,22 millions de francs contre 31,4 millions de francs en 1983).

Les textes portant réorganisation des études d'architecture ont fait l'objet d'une concertation, en mai et juin 1983, et doivent être arrêtés en 1984.

#### **D. ACTIONS HORIZONTALES**

- Les contrats de croissance : les crédits augmentent de 16,8 % ; 35 millions de francs sont prévus pour 1984.

- L'I.G.N. : la subvention totale qui s'élève à 373,7 millions en 1984, augmente de 17,4 % et représente presque le double du chiffre d'affaires de l'I.G.N. (199,5 millions estimés pour 1983). Il semble anormal qu'une subvention aussi importante soit ainsi accordée. Une réorientation des actions de l'I.G.N. serait souhaitable.

#### **E. MOYENS DES SERVICES**

- 1.154 emplois budgétaires sont supprimés dans le cadre du redéploiement interministériel des effectifs. Les opérations de régularisation concernant les vacataires et les transferts d'emplois venant des ministères des Transports et de l'Environnement ramène le solde global des emplois supprimés à 1.071.

- La situation des personnels du ministère reste inchangée au regard de la loi du 7 juin 1983 susvisée.

Ainsi qu'il a été précisé précédemment, l'article 40 de la loi prévoit que les Services extérieurs seront mis gratuitement à disposition des communes pour l'élaboration des documents d'urbanisme. Le transfert de ressources sera-t-il suffisant pour les communes désireuses d'employer leur propre personnel ?

## II. EXAMEN EN COMMISSION

Dans sa séance du 2 novembre 1983, votre Commission a procédé à l'examen des crédits de l'Urbanisme et du Logement pour 1984, sur le rapport de M. Charles Beaupetit, rapporteur spécial.

Les crédits de paiement n'augmentent que de 2,8 % et les autorisations de programme diminuent de 7 % en tenant compte des crédits transférés à la D.G.E. et à la D.G.D.

M. Charles Beaupetit a signalé le problème des fonds de concours alimentés par le Fonds de garantie des caisses d'épargne et celui de la suppression de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties de 15 ou 20 ans prévue au projet de budget 1984.

Le rapporteur spécial a ensuite observé que les crédits prévus pour le Logement étaient en forte régression et qu'une légère préférence était accordée au secteur locatif. Il a ensuite signalé les mesures concernant la passerelle ouverte entre les P.A.P. et les P.L.A. et l'examen de deux textes concernant la vente de logements H.L.M. aux locataires et la location accession.

M. Charles Beaupetit a d'autre part, évoqué l'expérimentation de l'aide unique se substituant à l'A.P.L. et l'allocation logement.

Il a souhaité que les crédits concernant l'amélioration de l'habitat existant fassent l'objet d'un effort complémentaire (Paiulos - P.A.H.).

S'agissant de l'urbanisme, le rapporteur spécial a noté que la loi de transfert des compétences n'a pas prévu de transferts de services de l'Etat aux communes pour les attributions qui leur ont été nouvellement confiées dans ce domaine, ces services étant mis gratuitement à disposition. Il a précisé qu'une remise à niveau des crédits consacrés aux agences d'urbanisme serait souhaitable.

Enfin, les moyens des services font apparaître une diminution nette portant sur 1.071 emplois.

**M. Charles Beaupetit** a souhaité qu'une nouvelle orientation des actions de l'Institut géographique national soit opérée (vers les pays étrangers notamment) compte tenu de l'importance des subventions de l'Etat par rapport à son chiffre d'affaires.

**M. Maurice Blin**, rapporteur général, a regretté le recours au Fonds de garantie des caisses d'épargne pour suppléer à l'insuffisance de certaines lignes budgétaires du ministère.

**M. Fernand Lefort** a demandé des précisions sur le nombre de logements aidés financés en 1983 et à financer en 1984.

La Commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits pour 1984 de l'Urbanisme et du logement.

## AVANT-PROPOS

### Présentation générale

#### Comparaison globale des crédits selon le projet initial

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1983	1984	Diffé- rence %	1983	1984	Diffé- rence %
Logement	26.319,0	26.122,2	- 0,7	24.167,4	22.387,4	- 7,3
Urbanisme et paysages	478,1	(a) 502,9	+ 5	629,2	(a) 394,9	- 37
Architecture	281,1	(b) 301,3	+ 7,2	55,5	(b) 46,3	- 16,6
Actions horizontales	847,8	1.008,7	+ 18,9	200,1	233,5	+ 16,7
Moyens des services	10.741,9	11.689,2	+ 8,8	96	92,1	- 4
<b>Total</b>	<u>38.668,4</u>	<u>39.624,3</u> (c)	<u>+ 2,47</u>	<u>25.147,8</u>	<u>23.154,2</u> (c)	<u>- 7,9</u>

(a) 28,89 millions de crédits de paiement et 52,03 millions d'autorisations de programme ont été transférés à la D.G.E. Au total, les crédits de paiement diminuent de 0,64 % et les autorisations de programme de 7,15 %.

(b) 44,15 millions de crédits de paiement et 132,44 millions d'autorisations de programme ont été transférés à la D.G.E. ; 47 millions de crédits de paiement et 47 millions d'autorisations de programme ont été transférés à la D.G.D.

Au total, les crédits de paiement progressent de 24 % et les autorisations de programme ne diminuent que de 8,7 %.

(c) au total, 120,04 millions de crédits de paiement et 231,47 millions d'autorisations de programme ont été transférés (D.G.E., D.G.D.) portant la progression des crédits de paiement à 2,8 % et la diminution des autorisations de programme à 7 %.

## Détail des crédits

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1983	1984	%	1983	1984	%
	(M.F.)			(M.F.)		
<b>Principales dotations :</b>						
<b>A - Logement (Total général)</b>	<b>26.319</b>	<b>26.122,2</b>	<b>- 0,7</b>	<b>24.167,4</b>	<b>22.387,4</b>	<b>- 7,3</b>
. Aide à la personne	10.629	10.433	+ 16,9	-	-	-
. Construction et amélioration (opérations anciennes)	2.497	-	-	-	-	-
. Construction neuve - location	6.881	5.443,6	- 20,8	10.426,9	9.384,2	- 10
. Construction neuve - accession	3.988,6	5.764,9	+ 44	11.165	10.356,6	- 7,2
. Amélioration	1.697,4	1.710,5	+ 0,7	1.911,8	1.926,3	+ 0,5
. Construction et amélioration D.O.M.	443,9	522,7	+ 17,7	457,8	487,6	+ 6,5
. Surcharge foncière	94,1	152,6	+ 62	108,2	135,3	+ 25
. Charges communes : primes et bonifications	9.467,4	5.680	- 40	-	-	-
. Agriculture : bonifications	580	550	- 5,2	-	-	-
<b>B - Urbanisme et paysages (Total général)</b>	<b>478,6</b>	<b>502,9</b>	<b>+ 5</b>	<b>629,2</b>	<b>394,9</b>	<b>- 37</b>
. Agences d'urbanisme	54	51,6	- 4,4	54	51,6	- 4,4
. Espaces verts	20,7	28	+ 35	25,7	-	-
. Sites, abords et paysages	7,7	16	+107	35	30	- 14,3
. Villes nouvelles	69,8	55	- 21,2	100	80	- 20
. Assistances technique et études : servitudes d'urbanisme	94,8	83,7	- 11,7	134,5	73,7	- 45
. Aménagement du cadre de vie urbain	190,5	195,8	+ 2,8	265	129,6	- 51
. Service technique de l'urbanisme	14,6	13,1	- 10,3	-	-	-
. Budget des charges communes :						
- villes nouvelles	183	210	+ 14,7	205	220	+ 7,3
- bonifications F.N.A.F.U.	110	100	- 9	-	-	-
. Compte spécial :						
- F.N.A.F.U.	120	120	-	100	100	-
<b>C - Architecture (Total général)</b>	<b>281,1</b>	<b>301,3</b>	<b>+ 7,2</b>	<b>55,5</b>	<b>46,3</b>	<b>- 16,6</b>
. Enseignement de l'architecture	237,7	259	+ 8,9	31,4	28,2	- 10,2
. Architecture	43,6	42,3	- 3	24,1	18	- 25,3

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1983	1984	%	1983	1984	%
	(M.F.)			(M.F.)		
<b>D. Actions horizontales (Total général).</b>	<b>847,8</b>	<b>1.008,7</b>	<b>+ 18,9</b>	<b>200,1</b>	<b>233,5</b>	<b>+ 16,7</b>
. Actions économiques et professionnelles	39,8	53,9	+ 64,3	40,8	44,7	+ 9,5
. Cartographie nationale (subvention IGN)	318,2	373,7	+ 17,4	14,6	41,2	+ 182
. Recherche	277,5	301,8	+ 8,6	121,1	129,9	+ 7,2
. Etudes générales	4,8	8,7	+ 81,3	13,3	10,3	- 22,5
. Information	13,4	15,8	+ 17,9	-	-	-
. Modernisation de la gestion	35,8	70,3	+ 96	1,4	1,2	- 14,3
. Recrutement, formation	34	34,6	+ 1,7	-	-	-
. Action sociale	49,0	58,5	+ 19,3	-	-	-
. Dommages de guerre et réparations civiles	75,3	91,4	+ 17,6	8,9	6,2	- 30,3
<b>E. Moyens des services (Total général)</b>	<b>10.741,9</b>	<b>11.689,2</b>	<b>+ 8,8</b>	<b>96</b>	<b>92,1</b>	<b>- 4</b>
. Administration centrale: personnel	221,5	248,9	+ 12,3	-	-	-
. Services extérieurs: personnel	7.498,7	8.002,5	+ 6,7	-	-	-
. Administration centrale: frais de fonctionnement et projet immobilier	87,3	98,9	+ 13,3	25,4	22,7	- 10,1
. Services extérieurs: frais de fonctionnement et projet immobilier	440,9	462,2	+ 4,8	70,6	69,4	- 1,7
. Pensions et retraites	2.493,5	2.876,7	+ 15,3	-	-	-

## CHAPITRE PREMIER

### LE LOGEMENT

La politique de la construction et du logement s'inscrit en 1984 dans un contexte de rigueur.

L'année 1984 représente une année charnière, qui verra la mise en oeuvre d'un certain nombre de réformes, tendant à apporter une certaine réorientation des actions menées sous la loi de 1977 et pallier aux difficultés rencontrées au niveau des différents systèmes d'aide.

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 déroulés dans les plus mauvaises conditions possibles. Après une période de stabilisation, de nouvelles difficultés conjoncturelles et notamment l'élévation importante des taux d'intérêts sont à l'origine d'une reprise de la baisse du nombre de logements construits. Si l'on ajoute par ailleurs les effets du blocage des loyers, on peut s'interroger sur l'adaptation des nouveaux mécanismes à une telle situation de crise. Cela s'est traduit au niveau budgétaire par une baisse de 11,8 % du nombre de logements neufs aidés. Un certain nombre de mesures ont donc été prises :

Les mesures de relance de l'épargne-logement adoptées en juin 1983 visent à assurer une collecte abondante et stable susceptible d'alimenter à des taux privilégiés l'activité du logement.

Le développement de la location-accession dès le vote du projet de loi déposé par le Gouvernement à l'automne 1983 permettra de solvabiliser une nouvelle catégorie de familles de revenus intermédiaires entre la location et l'accèsion à la propriété.

La présentation aux accédants à la propriété, en option avec les formules classiques, d'un nouveau prêt aidé à conditions variables leur assurera une meilleure adaptation au contexte de désinflation tout en accroissant la sécurité des emprunteurs et une meilleure répartition des aides de la collectivité.

Par ailleurs, l'année 1984 sera marquée pour ce qui concerne le secteur H.L.M. par l'expérimentation simultanée de la remise en ordre des loyers et d'une aide unique à la personne destinée à se substituer à moyen terme à l'allocation logement et à l'A.P.L. conformément aux orientations retenues pour le programme prioritaire d'exécution n° 10 du IXème Plan.

#### **A. LE SECTEUR LOGEMENT**

En 1982, le volume de l'investissement en logements a fortement déchu. Comme l'année précédente le recul de l'investissement en logements provient des logements neufs, l'investissement en amélioration et en gros entretien du parc des logements existants ayant continué à se développer.

La demande des organismes d'H.L.M. qui avait amorcé une reprise l'an dernier, enregistre une évolution en volume positive pour la première fois depuis longtemps. Mais l'ampleur de la baisse totale enregistrée en 1982, sans précédent depuis 1974, s'explique par le fait que, pour la première fois sont venus s'ajouter au cours d'une même période, les éléments d'une crise déjà ancienne de la construction collective et ceux d'un accident conjoncturel propre au financement de la construction individuelle. Les reculs sont limités au secteur non directement aidés par l'Etat (y compris les prêts conventionnés). La crise concerne la construction privée d'immeubles collectifs, et la maison individuelle qui n'échappe plus aux aléas de la crise financière et monétaire ouverte à partir de 1979.

### 1. Les réalisations physiques.

Le nombre de logements commencés et terminés de 1979 à 1982 est fourni par le tableau suivant :

en milliers de logements

Secteur de financement	Nombre de logements commencés				Nombre de logements achevés			
	1979	1980	1981	1982	1979	1980	1981	1982
Prêts locatifs aidés.....	60,3	47,0	53,3	55,0	63,0	55,0	53,4	-
dont : H.L.M. location .....	32,2	7,7	-	-	59,6	36,5	-	-
Prêts en accession à la propriété	121,6	93,6	118,2	115,0	148,3	118,9	107,6	-
dont :								
H.L.M. accession .....	14,7	3,8	-	-	35,1	16,4	-	-
Primes et prêts du Crédit foncier .....	20,6	4,2	-	-	69,1	26,2	-	-
Autres financements .....	248,6	259,0	228,1	173,4	192,3	204,4	229,9	
<b>TOTAL .....</b>	<b>430,5</b>	<b>399,6</b>	<b>399,6</b>	<b>343,4</b>	<b>403,6</b>	<b>378,3</b>	<b>390,9</b>	<b>-</b>
dont logements individuels .....	281,5	265,5	251,0	220,1	243,5	250,2	250,0	-

On notera que le secteur non aidé n'a pratiquement pas été affecté jusqu'en 1981, 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 initiaux 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 de logements commencés en 1982 marque une chute importante par rapport à 1981, qui avait déjà enregistré une forte baisse, avec un peu moins de 350.000 mises en chantier. Cette chute s'est opérée au cours des trois premiers trimestres, le 4ème trimestre marquant un palier. Au total sur l'ensemble de l'année 1982, le recul par rapport à l'année précédente est de 57.000 logements.

Cette baisse a affecté essentiellement le secteur libre, constructions collectives et maison individuelle. Après un recul sensible, la part de la maison individuelle dans le nombre des logements commencés semble se stabiliser (64,0 % contre 62,8 % en 1981).

Les résultats des cinq premiers mois de 1983 (seuls connus actuellement), font ressortir 132.257 logements commencés (dont 86.945 individuels et 45.312 collectifs), soit une diminution de 8,8 % par rapport à la même période 1982.

## **2. La situation du secteur du bâtiment.**

L'ensemble des éléments sur lesquels se fonde l'analyse conjoncturelle (statistiques de production, de construction ou de livraison des matériaux ; légère remontée du nombre des demandes d'emploi à partir de mai ; enquêtes professionnelles de l'I.N.S.E.E. et évolution de la demande publique au cours des derniers trimestres) amène à considérer que le bâtiment, après une période courte de relative amélioration, est entré depuis le printemps dans une nouvelle phase de baisse de son activité.

Depuis le début de l'année, en effet, de nombreux facteurs économiques et financiers sont intervenus de manière convergente dans un sens défavorable et conduisent à retenir, pour l'ensemble de la profession, un recul d'activité en 1983 plus important qu'en 1982, soit une baisse de l'ordre de - 4,2 % (contre - 2,4 % en 1982).

Les facteurs explicatifs de cette tendance sont divers et souvent propres à chaque compartiment de la demande de bâtiment : ralentissement de la croissance économique française pour l'investissement productif ; mesures de rigueur budgétaire et financière pesant sur l'investissement des administrations et des grandes entreprises nationales, prolongement, pour des raisons spécifiques à ce secteur, des difficultés du logement neuf...

On notera que l'estimation de plusieurs des postes les plus importants de la demande a dû être revue à la baisse, notamment pour l'Etat, les collectivités locales et les grandes entreprises nationales, affectant aussi bien les ouvrages de bâtiment que ceux des travaux publics.

En ce qui concerne le logement neuf, il convient de distinguer la maison individuelle et le logement collectif. Il apparaît maintenant que la « reprise » de la construction de maisons individuelles est restée d'une ampleur et d'une durée très limitée.

Au lieu de contribuer à la resolvabilisation de la demande et à son adaptation, les moyens de financement aidés par les pouvoirs publics (prêts aidés et prêts conventionnés) se sont révélés légèrement excédentaires par rapport à une demande déclinante du fait des effets dépressifs de la conjoncture générale.

Pour le logement collectif, si les prêts locatifs aidés (P.L.A.) constituent un élément de soutien stable, le mouvement de recul de la promotion privée n'était pas encore arrivé à son terme en 1982, en raison, notamment, du repli de « l'immobilier de loisirs », repli qui fait suite à plusieurs années d'expansion forte.

En conséquence, il paraît donc difficile d'espérer, pour 1983, que l'activité dépasse 350.000 logements commencés par an. Un tel objectif supposerait cependant que le comportement d'anticipation des ménages redevienne suffisamment favorable, afin de donner son plein effet à la politique de baisse, poursuivie depuis un an, des taux des prêts P.A.P. et conventionnés.

En retenant une hypothèse de travail sans doute extrême de 320.000 logements au total commencés en 1983 (343.000 en 1982), l'ampleur de la baisse du volume d'activité atteindrait - 8,2 %, soit une baisse égale à celle constatée en 1982.

Par ailleurs, certaines tranches de travaux des grandes entreprises nationales (ou organismes assimilables) sont susceptibles d'être différées ou étalées dans le temps en fonction de l'évolution de la demande ou des problèmes de financement de leur maître d'ouvrage. En outre, les programmes d'investissement de ces entreprises devraient être affectés par les mesures d'économies nouvelles de 7 milliards de francs, portant à la fois sur leur budget de fonctionnement et sur leur budget d'équipement qui leur ont été imposées par le Gouvernement dans le cadre du dispositif général de lutte contre l'inflation annoncé le 25 mars 1983.

En ce qui concerne enfin le reste de l'investissement productif (bâti-  
ments industriels, bureaux, mais aussi grandes surfaces commerciales),  
c'est à un recul important qu'il faut s'attendre. En effet, ce type d'investis-  
sement amplifie traditionnelle la baisse ou la stagnation de l'investisse-  
ment des entreprises ou la consommation des ménages.

Par contraste avec les difficultés du marché intérieur, le marché  
international de l'appareil français de B.T.P. connaît actuellement un  
degré d'activité très soutenu.

En ce qui concerne le chiffre d'affaires (facturations), après une  
quasi-stabilisation en valeur au cours des années 1978 et 1979, les expor-  
tations françaises ont augmenté de 18 % en 1980, de 22 % en 1981 et de  
40 % en 1982, chiffres qui traduisent une progression très importante du  
volume des travaux réalisés à l'étranger.

### 3. Le financement du logement.

Selon les comptes financiers du logement établis par la Banque de  
France, les crédits finançant le logement en fonction des institutions  
distributrices en 1981 et 1982, ont évolué ainsi :

	1981		1982	
	Montants (en milliards de F)	en % du total	Montants (en milliards de F)	en % du total
<b>Prêteurs à caractère public</b>	52,66	32,9	55,23	31,4
- Caisse des Dépôts et Caisses d'Epargne	28,77	18,0	27,27	15,5
- Caisse de Prêts aux H.L.M.	21,65	13,5	25,50	14,5
- Administrations publiques	2,24	1,4	2,46	1,4
<b>Crédit Foncier et Com- ptoir des Entrepreneurs</b>	22,44	14,0	28,08	16,0
<b>Secteur bancaire</b>	76,55	47,8	82,28	46,9
- Institutions monétaires (1)	67,28	42,0	74,65	42,5
- Etablissements financiers	9,27	5,8	7,63	4,4
<b>Autres prêteurs</b>	8,58	5,3	9,97	5,7
- Entreprises (1% patronal)	7,58	4,7	8,87	5,1
Assurances	1,00	0,6	1,10	0,6
<b><u>TOTAL du crédit au logement</u></b>	<b><u>160,23</u></b>	<b><u>100%</u></b>	<b><u>175,56</u></b>	<b><u>100%</u></b>

(1) Les institutions monétaires regroupent les banques inscrites et le Crédit populaire, le Crédit agricole, le Crédit mutuel.

La progression des crédits nouveaux au logement s'est légèrement accélérée en 1982 : l'augmentation a été de 9,6 % au lieu de 2,9 % en 1981.

Constatée depuis 1980, l'affaiblissement du rôle des institutions financières bancaires dans la distribution des crédits au logement s'est poursuivi en 1982 mais de façon plus atténuée : leur part dans le total des crédits qui atteignait 51,5 % en 1980 et 47,8 % en 1981 s'est établie à 46,9 % en 1982. Les bons résultats obtenus en matière de prêts conventionnés et de prêts d'épargne-logement ont permis au secteur bancaire de compenser le fléchissement des autres catégories de prêts dont les taux d'intérêt restent élevés.

La part des prêteurs à caractère public a fléchi en 1982. Elle représente 31,4 % du total des crédits au lieu de 32,9 % en 1981. Cette diminution est due à la réduction des concours apportés par la Caisse des dépôts et les caisses d'épargne, notamment dans le domaine des prêts conventionnés où la concurrence des banques a été vive et aux bons résultats obtenus par la Caisse des prêts aux H.L.M. ; 14,5 % du total des crédits en 1982 au lieu de 13,5 % en 1981 sont dus à l'augmentation des prêts locatifs aidés (P.L.A.).

Les aménagements apportés au début de l'année 1982 au système de financement de la distribution des P.A.P. ont considérablement élargi le rôle du Crédit Foncier. Ainsi, la part du Crédit Foncier et du Comptoir des Entrepreneurs, qui représentait 14 % en 1981, a atteint 16 % en 1982.

Les versements des entreprises (contribution du 1 % patronal) ont continué de progresser, poursuivant la tendance observée depuis 1980 : 4,4 % du total des concours au logement en 1980, 4,7 % en 1981, 5,1 % en 1982.

## **B. LES CREDITS**

### **1. Les crédits budgétaires.**

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

(millions de francs)

	1980	1981	1982	1983	1984
I - Urbanisme et logement ....	11.896,2	15.112,3 (1)	22.116,1	26.319	26.122,2 (4)
II - Charges communes .....	5.856	6.694 (2)	8.174	9.467,4	5.680
dont :					
Prime d'épargne-logement.	1.601	2.900 (2)	4.500	5.500	5.500
Bonifications d'intérêt (H.L.M.) .....	2.355	2.094	1.994	2.010	- (5)
Bonifications d'intérêt (Crédit foncier) .....	1.900	1.700	1.680	1.957	180 (6)
III - Agriculture - Bonifica- tions d'intérêt (Crédit agricole) .....	550	600	628	580	550
TOTAL BUDGET .....	18.301,7	22.406,3 (3)	30.918,3	36.366,4	32.352,2
dont :					
Aide à la personne .....	4.553,9	5.825,7	8.807,8	10.629	12.433
Aide à la pierre et divers	13.747,8	16.580,6	22.110,5	25.737,4	19.919,2

(1) Collectif de juillet + 121,5 MF

(2) Collectif de juillet + 1 100 MF

(3) Collectif de juillet + 1 221,5 MF

(4) Le chapitre « Construction et amélioration de logements sociaux » est abondé par voie de fonds de concours de 2 349 MF

Le chapitre « Construction de logements » est abondé par voie de fonds de concours de 1 780 MF.

(5) Article abondé par voie de fonds de concours de 1 571 MF

(6) Article abondé par voie de fonds de concours de 1 700 MF

Les crédits consacrés au logement pour 1984 marquent un ralentissement de 0,7 % (de 0,64 % seulement, si l'on tient compte du transfert de 28,89 millions de francs de crédits de paiement à la D.G.E.).

Néanmoins, si l'on tient compte des apports par voie de fonds de concours (au total 7,4 milliards de francs), les crédits consacrés au logement augmentent de 9,3 %.

Ces fonds de concours sont apportés pour 1984 par le Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne.

L'abondement du budget par le Fonds de réserve et de garantie suppose la ratification par le Parlement des fonds de concours prévus dans le projet de loi de finances et un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, la gestion du Fonds lui étant confiée dès l'origine. Le principe même de ce financement pose un problème de fond.

D'autre part, la substitution de l'aide à la personne à l'aide à la pierre prévue par la réforme de 1977 continue de s'effectuer : 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, 28,4 % en 1982, 29 % en 1983 et 38,5 % en 1984.

Les crédits consacrés à l'aide à la pierre (27,3 milliards de francs en prenant en compte les fonds de concours, soit + 6,2 % par rapport à 1983) correspondent à une reconduction des crédits, si on tient compte de l'augmentation du coût de la vie prévue de 1983 à 1984.

Il convient de rappeler en outre que d'autres ressources importantes sont affectées à titre obligatoire à la couverture des dépenses de logement :

- la contribution des employeurs à l'effort de construction (0,9 %) dont le produit total pourrait atteindre 10,5 milliards en 1984 ;

- au titre de l'allocation logement :

- la participation des employeurs au F.N.A.L. (1,15 milliard contre 1,1 milliards en 1983),

● les dépenses de la C.N.A.F. (15,3 milliards en 1984 contre 15 milliards en 1983).

## 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 positions 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 dispositions les plus importantes. En extrapolant ces données aux autres dispositions pour lesquelles on ne dispose pas de chiffre, on peut estimer grossièrement les moins-values fiscales profitant au logement en 1983 à une vingtaine de milliards de francs.

Le projet de budget pour 1984 prévoit certaines modifications regrettables dans la mesure où elles vont à l'encontre des actions d'encouragement à la construction, et qu'elles comportent une rétroactivité.

Ainsi, le projet de budget pour 1984 prévoit en son article 13 un certain nombre de modifications, tendant à supprimer l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties de 15 ou 25 ans (sauf pour les H.L.M.) et la réduction de la durée d'exonération de 15 à 10 ans pour les logements en accession à la propriété.

L'Assemblée Nationale a en première lecture ramené la durée de l'exonération de 15 ou 25 ans à 15 ans et celle concernant les logements en accession à la propriété à 10 ans.

La mesure proposée par le Gouvernement constitue une remise en cause d'un engagement de l'Etat concernant une exonération que les acquéreurs ou constructeurs de logements avaient prise en compte lors de l'établissement de leur plan de financement ; elle conduira donc à modifier celui-ci et posera aux ménages à revenus modestes des problèmes difficiles (le montant des exonérations pouvant être estimé en 1983 à 5,4 milliards de francs et concernant un peu plus de 4 millions de ménages).

Cette mesure risque de pénaliser l'activité du bâtiment à un moment où ce secteur d'activité est déjà durement affecté par la conjoncture.

Par ailleurs, le projet de budget pour 1984 prévoit également de remplacer la déduction des intérêts des emprunts contractés pour l'acquisition d'une résidence principale par des réductions d'impôt.

L'avantage offert par ce nouveau mode de calcul sera plus important que l'ancien système, pour tous les contribuables dont le taux marginal d'imposition sera plus faible que le taux de la réduction (celle-ci étant de 20 ou 25 % selon les cas). Si 3,5 millions de foyers fiscaux bénéficieraient de ce nouveau régime, 2,5 millions en retireraient un avantage moindre que précédemment.

### **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. La procédure nouvelle instituée en 1979 (réalisation de travaux sur place, même importants, plutôt que la destruction-reconstruction) a tardé à se mettre en place, laissant d'importants crédits de report. Les crédits pour 1984 sont réduits de 40 % (55,49 millions de francs d'autorisations de programme contre 93,8 millions en 1983) : 29 millions de francs d'autorisations de programme ont été prélevés sur ce chapitre au titre du transfert en D.G.E.

## 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. De 1979 à 1981, la stagnation des crédits n'a permis d'améliorer qu'un nombre de logements en constante diminution : 5.000 en 1979, 4.700 en 1980, 4.133 en 1981. Pour 1982 et 1983, la dotation budgétaire permettrait le maintien des taux bonifiés pour près de 4.000 logements. 3.860 logements sont prévus pour 1984.

### 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 et prévoit notamment des travaux de mise aux normes et d'équipement de confort minimum. 50.000 améliorations de logements sont prévues.

La dotation budgétaire diminue de 534 millions de francs en 1983 à 512 millions en 1984, mais recevrait 150 millions du F.S.G.T.

## 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 (8,8 milliards de francs en 1982).

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. D'autres sujets (attribution des logements, fixation des loyers après travaux) ont fait l'objet d'amélioration à l'occasion de la réunion de la Commission présidée par M. Badet.

Les crédits inscrits pour 1984 devraient permettre d'améliorer 114.000 logements (1,3 milliard de francs en 1984 contre 1,1 milliard en 1983) et 300 millions de francs sont prévus au titre de la 2ème tranche du F.S.G.T., intervenant pour les travaux visant à économiser l'énergie.

#### 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'ensemble urbains dont la conser-

vation, 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. Aussi a-t-il été décidé en 1981 de transférer 45 millions de francs disponibles sur d'autres lignes budgétaires tandis que les crédits pour 1982 ont été ramenés à 5 millions de francs. Ils ont été portés à 5,45 millions de francs pour 1983. Pour 1984, 4,9 millions de francs ont été prévus.

#### *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 avait été 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.

A la fin de 1982, 169 conventions nouvelles ont été signées, ce qui porte le chiffre global des conventions en cours à 448. Ce résultat correspond aux objectifs prévus initialement pour 1983, atteints donc par anticipation dès 1982.

Après la réorientation opérée en 1981 puis 1982 en faveur du logement social dans les O.P.A.H. (obligation d'utiliser des « P.L.A. », mise en oeuvre d'une action foncière pour le logement social, modification des conditions d'intervention de l'A.N.A.H.), des modalités nouvelles de mise en oeuvre ont été précisées par le Comité directeur du Fonds d'aménagement urbain pour l'année 1983.

En premier lieu, les crédits du chapitre 65-47, article 50, affectés à l'étude et à l'animation sont désormais gérés de manière déconcentrée par les Commissaires de la République de département après répartition des enveloppes par les Commissaires de la République de région et consultation du Groupe administratif départemental (G.A.D.) ou organisme similaire.

De même, les crédits de l'A.N.A.H., qui doivent s'inscrire dans la programmation établie par le Commissaire de la République de région à partir de l'enveloppe régionale, sont mis à disposition de chaque délégué local de l'Agence au moment de la signature des conventions.

L'accroissement des ressources financières des collectivités locales par la D.G.E. a d'autre part conduit le F.A.U. à modifier ses taux de subvention, qui passent de 70 % à 50 %, 50 à 35 % et 35 à 25 %. Il en va de même pour l'action foncière pour le logement social, sauf exception particulière. C'est ainsi que les crédits prévus pour 1984 diminuent de 40,8 %, passant de 75 millions de francs en 1983 à 44,4 millions de francs en 1984.

Dans les années à venir, l'animation et le suivi des opérations, qui demeure une condition indispensable au lancement d'une O.P.A.H., ne sera pas systématiquement subventionnée par le F.A.U. dans toutes les opérations mais seulement dans les plus intéressantes d'un point de vue social et urbain. En 1983, le lien entre l'aide à l'animation et les autres éléments constitutifs d'une O.P.A.H. est néanmoins maintenu, et devrait permettre de conserver le rythme antérieur de conclusion de nouvelles opérations.

En tout état de cause, la priorité donnée aux O.P.A.H., tant à propos de l'attribution des P.A.H. que des subventions de l'A.N.A.H., reste clairement affirmée.

### 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 contre indique l'évolution depuis 1981 des logements financés par l'Etat. Il s'agit là des autorisations effectives de financement (sauf pour 1984 où il s'agit de prévisions) qui diffèrent à la fois des prévisions budgétaires et des mises en chantier.

#### FINANCEMENTS ACCORDES

(Nombre de logements)

	1981	1982	1983 (1)	1984 (2)
Secteur locatif aidé	65.000	71.000	70.000	70.000
Secteur accession aidée	174.000	170.000	170.000	150.000
<b>Total aidé</b>	<b>239.000</b>	<b>241.000</b>	<b>240.000</b>	<b>220.000</b>
Prêts conventionnés	92.000	130.000	140.000	160.000
<b>Total</b>	<b>331.000</b>	<b>371.000</b>	<b>380.000</b>	<b>380.000</b>

(1) Objectifs

(2) Prévisions.

De 1973 à 1978, le nombre de logements locatifs aidés a diminué de 54 % tandis que le nombre de logements en accession à la propriété (hors prêts conventionnés) progressait de 24 %.

Après 1977, l'équilibre entre location et accession s'est à peu près stabilisé ; le léger redressement du locatif obtenu en 1982 n'a fait que compenser la chute des années précédentes.

Quant au nombre total, il est lui aussi resté stable à l'exception de 1980 où la vente de logements aidés a été inférieure de 13 % à la moyenne des années voisines.

A partir de 1981, on constate une stabilisation du nombre de logements locatifs aidés, après une légère augmentation en 1982. Le nombre de logements en accession à la propriété (hors prêts conventionnés) marque une diminution plus forte en 1984.

Par contre, les prêts conventionnés augmentent de façon régulière, ce fait s'expliquant par les conditions plus incitatives faites aux règles d'encadrement de ces crédits.

## **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.

L'élément le plus important expliquant les écarts entre les prévisions et les réalisations est 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.**

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 (1)
Prêt moyen prévisionnel (en francs)	141.750	168.940	188.700	217.005	307.110	328.427	344.848
Prêt moyen réel (en francs)	167.000	188.900	228.200	265.000	313.500	341.000	-
Ecart (en ‰)	+ 17,8	+ 11,8	+ 20,9	+ 22,1	+ 2,1	+ 3,8	-

(1) Projet de budget)

Cette situation avait été corrigée dans le budget pour 1982 puisque le prêt moyen prévisionnel était supérieur de 41,5 % à celui de 1981 et en progrès de 15,9 % sur le prêt moyen réel de 1981. Les dernières estimations ne sont d'ailleurs supérieures que de 2,1 % aux prévisions.

Pour 1983, il semble que l'on retrouve les mauvaises habitudes de sous-évaluation du prêt moyen. En effet, celui-ci n'est supérieur que de 6,95 % à la prévision pour 1982 et même de 4,8 % à l'estimation révisée. Quels que soient les succès remportés en matière de lutte contre l'inflation, il est douteux que le coût de la construction puisse effectivement être contenu dans ces limites.

Pour 1984, le prêt moyen ne serait supérieur que de 1,1 % au prêt moyen réel estimé pour 1983.

### 3. L'accession aidée.

Contrairement au secteur locatif, il n'y a pas pour l'accession aidée de sous-estimation systématique.

Le coût budgétaire des logements varie beaucoup selon les circuits de financement, parce que le coût des ressources financières varie beaucoup d'un circuit à l'autre et au cours du temps, bien que les prêts consentis aux accédants le sont au même taux pour tous.

Pour la première fois depuis la création des P.A.P., une baisse des taux d'intérêts est intervenues, à deux reprises, dans le courant de l'année 1983 : le taux d'intérêt de la première période de prêt a été ramené de 10,88 % à 9,95 % le 1er janvier 1983 et de 9,95 % à 9,45 % le 1er août dernier.

Globalement la réalisation du nombre de logements prévus s'obtient par des ajustements des conditions de prêts P.A.P. ; celles-ci ont évolué selon le tableau suivant :

#### TAUX D'INTERET DES PRETS 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
du 1er janvier au 31 décembre 1982	10,80 (1) 12,90 (2)	14,70
du 1er janvier au 1er juillet 1983	9,95 (3) 12,55 (4)	13,70
du 1er août au 31 décembre 1983	9,45 (3) 11,15 (4)	12,95

(1) Les quatre premières années.

(2) Les trois années suivantes.

(3) Les cinq premières années.

(4) Les deux années suivantes.

C'est en fonction de ces taux et du coût des ressources par circuit qu'a évolué le coût budgétaire moyen de 1980 à 1984 :

	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	1982	1983	1984
Caisse de prêts 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	56.214	61 632	64.714
Crédit agricole .....	35 280	35 280	22 060	49 434	692			

Pour les prêts conventionnés qui ne comportent pas d'aide de l'Etat mais peuvent ouvrir droit à l'A.P.L., le développement a été assez rapide à partir de 1982.

(en milliers de prêts)

Organismes	1978	1979	1980	1981	1982	1983 (6 mois)
Crédit agricole	35,0	45,4	31,6	73,0	72,9	51,1
Crédit mutuel	8,5	13,6	9,1			
Banques populaires	3,3	6,6	4,7			
C.D.C. et divers	3,1	21,9	36,1	13,3	46,3	22,7
Banques nationalisées	8,0	24,3	15,1			
Banques privées	10,8	21,1	13,4			
Etablissements financiers	3,5	19,7	6,6	5,9	10,7	6,5
TOTAL	72,2	155,6	116,1	92,2	129,9	80,3

Parmi ces prêts, ceux ouvrant droit à l'aide personnalisée ont représenté 46,3 % en 1978, 49,1 % en 1980, 43,1 % en 1981 et 46,1 % en 1982, 45 % pour les cinq premiers mois de 1983.

Le resserrement progressif de l'encadrement a nettement pesé sur la croissance des encours à partir du milieu de 1980, mais un renversement de cette tendance a été amorcé au début de 1982, par l'instauration à cette date d'un régime spécifique, plus favorable pour les prêts conventionnés, comme le montre le tableau ci-dessus.

Les établissements financiers se sont ainsi vus autoriser par la Banque de France deux progressions semestrielles dans la limite de la norme générale de progression des encours bancaires. Ainsi, le contrôle de la norme est devenu semestriel et non plus mensuel mais, surtout, les économies de crédits (norme non atteinte en prêts conventionnés) ne sont plus reportables sur d'autres catégories de prêts, ni sur une autre année, au titre de ces mêmes prêts. Les établissements prêteurs ont donc tout intérêt à consommer intégralement leur enveloppe, mais aucun à la dépasser. Afin de stabiliser la production bancaire de ce type de prêts, le régime spécifique d'encadrement a été reconduit pour 1983 et le ministère de l'Economie, des finances et du budget a annoncé qu'il serait également maintenu pour 1984. Ce nouveau régime, spécifique aux prêts conventionnés, est nettement plus favorable pour les banques que le régime antérieur puisqu'il a pu les autoriser – en même temps que les inciter – à augmenter considérablement le montant de leurs prêts à des conditions de taux favorables malgré un environnement financier difficile.

En conséquence, alors que c'est un nombre de prêts légèrement supérieur à 92.000 qui avait été atteint en 1981, l'ensemble des réseaux distributeurs (caisses d'épargne incluses) ont eu la faculté de délivrer 140.000 prêts conventionnés en 1982, enveloppe qui a été consommée à près de 130.000 prêts. Sur le premier semestre 1983, la production est en augmentation sur le semestre homologue de l'année précédente puisqu'un chiffre d'environ 80.000 prêts destinés à l'acquisition a été atteint, contre un peu moins de 50.000 au 1er semestre 1982.

La diminution du nombre des P.A.P. et l'augmentation du nombre des prêts conventionnés, montrent qu'à l'heure actuelle, le système des P.A.P. ne semblerait plus tout à fait adapté.

A la base, subsiste le problème de l'apport personnel et des taux d'intérêt trop élevés des prêts complémentaires.

Pour favoriser l'adaptation des prêts immobiliers à l'évolution du contexte économique et des revenus des ménages, il sera expérimenté en 1984, conformément aux recommandations du Rapport Bonin, la formule des prêts à annuités révisables, sur une fraction des P.A.P.

Par ailleurs, un certain nombre de dispositions ont été prises pour permettre une plus grande souplesse dans l'utilisation des P.L.A. et des P.A.P., et prévoir aussi des dispositions visant à établir une passerelle entre ces deux types de prêts (« P.A.P. locatif »).

Afin de résoudre les difficiles problèmes de commercialisation que posent certaines opérations, le décret n° 83-594 du 5 juillet 1983 accorde, après autorisation conjointe du Ministre chargé de la Construction et du Ministre des Finances, le bénéfice du P.A.P. au promoteur, qui s'engage à louer des logements à des personnes physiques selon les termes d'une convention.

Par ailleurs, deux projets de lois ont été examinés à l'automne 1983. Le premier prévoit la possibilité de ventes de logements H.L.M. aux locataires, permettant ainsi de stabiliser les locataires anciens et de trouver une solution aux problèmes financiers des organismes d'H.L.M. lorsque les locataires sont trop peu nombreux. Ce projet de loi vient d'être adopté (loi n° 83-953 du 2 novembre 1983).

Le second projet, relatif à la location-accession, est destiné à ouvrir l'accession à la propriété à des catégories sociales aujourd'hui exclues par les taux d'intérêts élevés et l'insuffisance d'apport personnel. Ce projet prévoit une possibilité d'option après signature du contrat et des droits et obligations du locataire accédant, supérieurs à ceux du locataire traditionnel et a été adopté à l'Assemblée Nationale en première lecture.

### **E. L'AIDE A LA PERSONNE**

Actuellement 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.

### **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 sociales.

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 1982 pour environ 15 % à de jeunes travailleurs, 10 % à des handicapés et le reste à des personnes âgées.

Du fait de l'amélioration des prestations, les dépenses totales s'accroissent encore plus rapidement. En 1980, elles étaient de 4.027 millions de francs (+ 399 millions de francs de régularisations de l'exercice 1979). En 1981, elles ont atteint 4.271 millions de francs (moins 108 de régularisations de 1980).

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 820 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 millions en 1980 (+ 75 %). Toutefois, elle a pu être stabilisée en 1981 à 3.730 millions de francs.

(1) Ces dernières versent principalement les allocations de logements « familiales » sans intervention de l'Etat (environ 1,7 million de bénéficiaires).

En 1983, une progression plus modérée des prestations grâce au ralentissement de la hausse des loyers, a permis de ne porter l'aide de l'Etat qu'à 6 milliards de francs.

Pour 1984, les crédits progressent de 9,5 % et passent à 6,645 milliards de francs.

## **2. L'aide personnalisée au logement.**

Dans le secteur locatif, le versement de l'A.P.L. est lié à la signature d'une convention avec les propriétaires.

Cette convention est obligatoire pour les nouveaux systèmes d'aides (P.L.A., PALULOS). Dans les autres secteurs, son développement est beaucoup plus lent.

On comptait 593.997 logements conventionnés au 31 mars 1983.

La ventilation par type de conventionnement est la suivante :

1. le conventionnement P.L.A. soit 259.310 logements et 30.799 en acquisition-amélioration, représente 43,6 % de l'ensemble des logements conventionnés.

2. Le conventionnement des logements financés avec les anciennes aides et ne faisant pas l'objet de travaux soit 44.466 logements dont 16.113 mis en service et 28.353 sous travaux, représente 7,5 % du total.

3. Le conventionnement des logements améliorés à l'aide de la PALULOS, soit 266.480 logements représente 44,9 % du total.

4. Le conventionnement des logements améliorés à l'aide d'une subvention de l'A.N.A.H. en opérations programmées, soit 14.173 logements, représente 2,4 % du total.

5. Le conventionnement des logements financés à l'aide de prêts conventionnés locatifs, soit 9.569 représente 1,6 % du total.

Entre le 30 juin 1980 et le 31 mars 1983, le nombre de logements concernés a été multiplié par 4, passant de 144.559 logements (pour 5.132 conventions) à 593.997 logements (pour 23.738 conventions).

Dans le secteur accession, tous les prêts conventionnés et les P.A.P. ouvrent droit en principe à l'A.P.L.

Le nombre des bénéficiaires de l'A.P.L. par secteur, se répartissait à cette date ainsi :

- 286.232 bénéficiaires de l'A.P.L. en secteur locatif,
- 395.389 bénéficiaires de l'A.P.L. en secteur accession neuve,
- 100.159 bénéficiaires de l'A.P.L. en secteur acquisition amélioration et agrandissement.

Le financement de l'A.P.L. est assuré par le Fonds national de l'habitation (F.N.H.) dont les recettes sont constituées par :

- des contributions du Fonds national des prestations familiales (F.N.P.F.), du B.A.P.S.A. et du F.N.A.L. représentant les allocations de logements (familiale ou sociale) qui aurait été financées par ces régimes en l'absence d'A.P.L. Ces contributions sont évaluées chaque année au moyen d'une étude faite sur un échantillon représentatif des bénéficiaires de l'A.P.L. au mois de décembre de l'année civile précédente ;
- une dotation d'équilibre de l'Etat.

Il faut ajouter que les bailleurs de logements conventionnés devaient également participer au financement du F.N.H. Le recouvrement des contributions dues au titre des conventions signées antérieurement au 1er juillet 1981 a été suspendu. Pour les conventions signées depuis cette date, le Gouvernement a également décidé de suspendre la contribution des bailleurs au F.N.H.

En 1981 et 1982, les contributions des régimes de prestations familiales et du F.N.A.L. ont été les suivantes en pourcentage du montant global des A.P.L. et des primes de déménagement versées qui a été de 2.767 millions de francs en 1981 et 4.926 millions de francs en 1982.

Régimes	1981	1982
F.N.P.F.	31,60 %	44,10 %
B.A.P.S.A.	1,50 %	1,40 %
F.N.A.L.	1,90 %	3,30 %

L'Etat a assuré le financement du solde des dépenses de prestations et des frais de fonctionnement du F.N.H.

En 1983, les contributions du F.N.P.F., du B.A.P.S.A. et du F.N.A.L. seront égales respectivement à 46 %, 1,70 % et 3,30 % de la somme des A.P.L. et des primes de déménagement versées par les organismes payeurs au cours de l'exercice.

Le tableau suivant fait apparaître la répartition entre les sources de financement du F.N.H. des dépenses totales liées à l'A.P.L. pour les trois années considérées

(en millions de francs).

	1981	1982	1983 (prévisions)
F.N.P.F.	874,5	2.174,0	3.536
B.A.P.S.A.	41,5	69,0	130,7
F.N.A.L.	54,0	162,5	253,7
Etat	1.940,0	2.774,5	4.154,7
TOTAL	2.910,0	5.180,0	8.075,1

Les crédits prévus pour 1984 augmentent de 26 % et s'élèvent à 5,8 milliards de francs.

### 3. La fusion des aides : expérimentation en 1984.

Le rapport du groupe de travail présidé par M. Badet sur l'unification des aides personnelles au logement proposait de rétablir la nécessaire égalité entre les locataires tout en maîtrisant la dépense publique et en maintenant l'équilibre financier des bailleurs du parc social.

Ces propositions ont été reprises dans le rapport du groupe sur le financement du logement du IXème Plan présidé par M. Bonin qui a en outre tenté un cadrage financier de cette réforme sur le seul parc social. Il en ressort que l'extension à ce parc d'une aide unique pourrait être envisagée en combinant l'application de cette aide et une nouvelle politique des loyers, établie en concertation entre bailleurs et locataires, de telle sorte que les taux d'effort des locataires se situent entre 12 % et 18 % selon leur niveau de revenus.

Dans ces conditions, il serait possible d'adopter pour l'aide unique un barème qui, tout en solvabilisant les locataires efficacement, serait moins coûteux pour la collectivité que le barème de l'A.P.L.

Selon un premier chiffrage, établi sur la base du barème de juillet 1983, le coût d'un système d'aide unique s'établirait, en 1988, à 9,9 milliards francs, peu différent du coût prévisible de la poursuite du système actuel (10,2 milliards prévus à la même date).

Toutefois, seule une expérimentation peut valider, ou infirmer, les hypothèses retenues pour cette évaluation, tant sur la possibilité de resserrement de l'éventail des loyers que sur la composition sociologique des occupants du parc locatif social non conventionné.

Aussi, le Gouvernement, ayant examiné les orientations du rapport du groupe de travail présidé par M. Bonin, a décidé de procéder à une expérimentation de leur mise en oeuvre dans le parc social.

Un bilan de l'expérimentation sera fixé au début de l'année 1985.

Pour le parc locatif privé, il lui est apparu prématuré de définir les modalités d'extension du nouveau barème d'aide personnelle, mais il considère que les conclusions tirées de l'expérimentation du système dans le parc social seront mises à profit pour envisager son extension éventuelle au parc privé.

## CHAPITRE II

### L'URBANISME ET LES PAYSAGES

#### A. PRESENTATION GENERALE

En premier lieu doit être soulignée, en ce qui concerne l'urbanisme, la poursuite de la mise en oeuvre des textes sur la décentralisation. La constitution progressive de la dotation globale d'équipement (132,44 millions de francs d'autorisations de programme et 44,15 millions de francs de crédits de paiement) et de la dotation générale de décentralisation (47 millions de francs d'autorisations de programme et de crédits de paiement) au profit des collectivités locales explique d'ailleurs la réduction très sensible des autorisations de programme en matière d'urbanisme (- 37 %) ; ainsi, les dotations consacrées à l'action 20 « Urbanisme et paysages » s'élèvent à 502,9 millions de francs de dépenses ordinaires et crédits de paiement ainsi que 394,9 millions de francs d'autorisations de programme (au lieu de 478 millions de francs et 629,2 millions de francs respectivement en 1983).

L'une des conséquences essentielles de la décentralisation est en effet la réorientation des actions de l'Etat en matière d'urbanisme vers un effort de formation et d'information des collectivités locales et vers le soutien et l'encouragement d'actions exemplaires et innovantes.

La mise en oeuvre de « projets de quartier » traduit à cet égard un axe de recherche original en matière de technologie de l'habitat et d'urbanisme opérationnel. Des efforts sensiblement accrus vont être faits par ailleurs pour protéger le patrimoine : la sauvegarde du Mont-Saint-Michel, qui sera poursuivie, en est un des exemples les plus parlants ; les dotations en crédits de paiement correspondants augmentent de 25 %.

## **B. ASSISTANCE ET PRODUCTION TECHNIQUE**

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

### **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 13,1 millions de crédits de fonctionnement et utilise la majeure partie des crédits d'études.

Le Service technique de l'urbanisme mis en place en 1976 et intégré à la Direction de l'urbanisme et des paysages dès sa création, a pour mission de concourir à la promotion d'un urbanisme de qualité en mettant au service des équipes locales un réseau de connaissances et de compétences en matière d'aménagement urbain. Ses fonctions résultent de l'arrêté du 5 juillet 1976. Organisme d'appui technique, le service est donc en même temps un carrefour d'échanges entre tous les praticiens de l'urbanisme public ou privé : il contribue ainsi à la diffusion et à l'évolution du savoir-faire et des pratiques concrètes.

La mise en oeuvre en cours de la décentralisation des compétences d'urbanisme vers les collectivités locales (lois du 7 janvier et 22 juillet 1983) implique des modifications dans le poids respectif des missions du service tout en renforçant la nécessité globale.

Le morcellement des compétences sur le territoire justifie en effet que des structures nationales et régionales organisent l'échange des informations sur les expériences, les méthodologies, les réalisations. En outre, la naissance de procédures et de pratiques nouvelles – charte intercommunale, projet de quartier par exemple – appelle un suivi durant la phase expérimentale et une rediffusion des résultats.

L'organisation du S.T.U. a donc été amendée pour accroître les moyens en matière de circulation des informations : rencontres, expositions, publications, fichiers, documentation.

## 2. La formation.

Les dotations du chapitre 44-20 permettent de verser des subventions aux organismes d'enseignement. Elles s'élèvent pour 1984 à 5,98 millions. 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 et progressent de 18,8 %, passant de 1,8 million de francs à 2,14 millions de francs.

## 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 s'élève à 29. Toutefois, en 1984, il n'y en aura plus que 28, les responsables locaux de la ville de Saint-Malo ayant pris la décision de mettre un terme à l'agence créée en 1982.

Les effectifs en personnel s'élèvent à 830 agents auxquels s'ajoutent cinquante à soixante personnes employées à titre de vacataires ou pour une durée déterminée. La quasi totalité du personnel est gérée dans le cadre de contrats de droit privé. Seuls quelques directeurs ou cadres

spécialisés relèvent de statuts qu'il s'agisse de fonctionnaires mis à disposition par l'Etat ou par certaines collectivités locales.

Les moyens financiers des agences proviennent de fonds mis à leur disposition par les collectivités locales et d'une participation financière de l'Etat au programme d'études qu'elles réalisent. Elles effectuent également pour le compte d'organismes extérieurs des études rémunérées dont le montant représente environ 10 % de leur budget.

Ces moyens financiers ont été évalués de la façon suivante :

1982 - 29 agences

Budget global .....	174 MF
Subvention de l'Etat (chapitre 65-20/30) .....	46 MF

1983 - 29 agences

Budget global .....	198 MF
Subvention de l'Etat .....	54 MF.

En 1984, les crédits destinés aux agences métropolitaines restent inscrits sur la ligne 65-20/30, mais cette ligne recevra pour la première fois en 1984 les crédits destinés aux agences D.O.M. et à l'I.A.U.R.I.F. (autrefois inscrits sur la ligne 55-21/10). Ce mouvement de transfert affecte évidemment la comparaison entre les deux exercices 1983 et 1984.

Le montant des autorisations de programme figurant au bleu budgétaire 1984 sur la ligne 65-20/30 s'élève à 51,65 millions de francs. Le montant des dotations susceptibles d'être attribuées dans cette hypothèse aux seules agences métropolitaines serait de l'ordre de 36 millions de francs, donc en net retrait par rapport à 1983.

Compte tenu des engagements pris par le Gouvernement, le montant de la dotation devait être révisé lors du débat parlementaire au cours de sa seconde délibération, l'Assemblée Nationale a adopté un amendement tendant à majorer les crédits, en AP et en CP, destinés aux agences d'urbanisme de 12,15 MF, portant la totalité de la ligne à 63,80 MF.

Néanmoins la dotation aux agences métropolitaines pour 1984, n'atteint que 48,60 MF alors que pour le budget 1983, la subvention de l'Etat était de 54 MF.

#### **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***

#### **1. L'élaboration des documents d'urbanisme.**

Dans le domaine de l'urbanisme, la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, confie aux communes et à leurs groupements la maîtrise de leur sol, en leur transférant la compétence de droit commun en matière d'élaboration et d'approbation des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols.

Les crédits actuellement consacrés par l'Etat à l'établissement et à la mise en oeuvre des documents d'urbanisme financent pour partie des frais de personnel et des frais de fonctionnement (pour celles des tâches effectuées en régie par les personnels des services extérieurs du ministère de l'Urbanisme et du logement) et d'autre part des études (crédits inscrits au chapitre 55-21, article 10).

La compensation correspondant au transfert de compétences en matière d'établissement des documents d'urbanisme prévus par la loi du

7 janvier 1983, complétée par la loi du 22 juillet 1983, sera assurée d'une part par la mise à disposition gratuite des services extérieurs de l'Etat au profit des collectivités locales qui le souhaiteront et, d'autre part, par une compensation financière inscrite à la D.G.D. Le montant des crédits jusqu'ici inscrits sur le chapitre 55-21, article 10 et destinés à alimenter la D.G.D. dès 1984, a été fixé à 47 millions de francs dans le projet de budget. Ce montant correspond à celui des crédits d'étude que l'Etat consacrait à la date du transfert des compétences, aux travaux d'élaboration des documents d'urbanisme, dont la charge incombe désormais aux collectivités locales.

Ces crédits figurent désormais au chapitre 41-56, article 10 du budget du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation.

Sur le plan local, la D.G.D. sera inscrite à la section de fonctionnement des budgets communaux conformément à l'article 98 de la loi du 7 janvier 1983. Sa répartition entre les communes et leurs groupements qui souhaitent réaliser des documents d'urbanisme sera effectuée par le représentant de l'Etat dans le département dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat (article 83 de la loi du 22 juillet 1983).

## **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, zones 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 7.138 sites protégés (au 30 juillet 1983) dont 4.819 sites inscrits et 2.319 sites classés.

La mise en place de nouvelles protections se poursuivra en 1984 comme en 1983 sur la base d'une plus grande rigueur quant à la sélection des sites à classer et, d'autre part, en s'attachant à la protection de patrimoines mal connus tels que les paysages industriels (c'est ainsi que plusieurs terrils sont en cours de classement dans le Nord et que les routes pavées ont été inscrites dans la même région) ou des canaux et ouvrages d'art.

Une action ponctuelle de grande ampleur a été entreprise en 1983. La démolition de la digue de la Roche-Torin et le lancement des études opérationnelles sur l'aménagement du fleuve Couesnon constituent une impulsion déterminante pour la reconstitution du caractère maritime du Mont-Saint-Michel.

Les autorisations de programme progressent de 8,8 millions de francs à 10 millions de francs en 1984 pour les études, alors que les subventions de travaux diminuent de 14,3 % (30 millions de francs en 1984).

#### ***D. AMENAGEMENT ET PROMOTION DU CADRE DE VIE URBAIN***

Cette ligne d'action comporte des programmes en évolution contrastée.

– les programmes bénéficiant jusqu'ici de subventions spécifiques de l'Etat, soit au titre de l'action foncière, soit au titre du Fonds d'aménagement urbain, ne seront plus financés à partir de 1985. Les dotations encore inscrites en 1984 seront consacrées à la poursuite d'opérations engagées (programmes d'actions foncières et opérations globales d'aménagement urbain).

Un effort particulier sera consenti cette année, dans le cadre de contrats de plan entre l'Etat et les régions, aux opérations touchant les quartiers dégradés et notamment celles retenues par la Commission nationale pour le développement social des quartiers.

– Les moyens dont l'Etat continuera à disposer à l'issue de la décentralisation seront consacrés à deux types d'interventions.

L'Etat soutiendra d'abord l'innovation, l'expérimentation et les initiatives locales exemplaires dans le cadre d'un grand programme de recherche interministériel sur l'urbanisme et les technologies de l'habitat (« Plan urbain ») ou au titre de la mise en oeuvre d'opérations significatives d'une nouvelle approche de l'urbanisme opérationnel (« projet de quartier »).

En second lieu, l'Etat continuera à conduire ou à impulser directement de grandes opérations d'architecture et d'urbanisme qui polarisent le développement des plus grandes agglomérations (villes nouvelles) ou incarnent les ambitions de la politique urbaine (grands projets parisiens).

### **1. Les interventions de la C.A.E.C.L**

Depuis 1978, elles comprennent deux types de prêts ; le conseil d'administration de cet organisme a arrêté, à compter du 1er janvier 1983, compte tenu de la loi du 2 mars 1983 et des dispositions du texte relatif au transfert de compétences dans le domaine de l'urbanisme, excluant tout contrôle d'opportunité sur les acquisitions foncières des collectivités locales, les dispositions suivantes.

#### ***a) Simplifications des conditions.***

Les prêts à long terme sont supprimés, les collectivités locales pouvant bénéficier désormais de prêts de 6 à 12 ans aux conditions et taux en vigueur pour ces durées. Ces prêts peuvent être assortis, dans le seul cas où il s'agit du financement d'acquisitions destinées à cession, d'un différé d'amortissement maximum de 4 ans. Un autofinancement est conseillé à la collectivité locale emprunteuse mais non exigé, l'assiette des prêts demeurant liée à l'estimation par les autorités compétentes en la matière : Services fiscaux, chargés du domaine, juge de l'expropriation.

#### ***b) Assouplissement des critères d'attribution***

L'ensemble des acquisitions revêtant un caractère de réserve est maintenant recevable quelle que soit la destination du bien et la procédure d'acquisition, tout contrôle d'opportunité étant écarté.

Demeurent toutefois exclues les acquisitions anticipées dont le financement peut être assuré dans le cadre des financements opérationnels et celles destinées à la réalisation de zones d'activité dans la zone blanche de la D.A.T.A.R.

***c) Déconcentration des procédures d'instruction et d'attribution.***

L'instruction des demandes de prêts continue d'être assurée par les délégués régionaux de la Caisse des dépôts et consignations par référence aux documents d'urbanisme, l'avis des autorités déconcentrées (Trésorier-Payeur Général, Directeur départemental de l'équipement) n'étant plus requis.

La compétence d'attribution des délégués régionaux est portée de 1,5 million de francs à 5 millions de francs, les demandes portant sur des montants supérieurs ou intéressant le rachat des terrains sis en zones opérationnelles continuant à être soumises à l'approbation de la Commission permanente de la C.A.E.C.L.

En ce qui concerne les primes liées aux prêts à moyen terme de la C.A.E.C.L., il a été décidé pour 1983 de ne plus abonder cette ligne, en raison notamment :

- de la disparition progressive des subventions spécifiques dans la perspective de la mise en place de la dotation globale d'équipement ;
- du fait que l'augmentation du taux des intérêts rendait moins significatif le montant de la subvention non revalorisée.

**2. Subventions foncières pour implantation de logements sociaux.**

Le plan intérimaire a insisté sur la nécessité de rendre à la politique foncière, après des années de constante régression, son rôle primordial dans la politique de l'urbanisme. Il a fait de la relance des programmes d'action foncière (P.A.F.), liant contractuellement l'Etat aux collectivités locales, la première des actions à mettre en oeuvre à cet effet.

Dès 1982, cette relance s'est traduite vigoureusement dans les faits.

Au cours des premiers mois de l'année 1982, cinq nouveaux P.A.F. ont été signés : Saint-Denis de la Réunion, département de la Seine-Saint-Denis ainsi que Nancy, Angers et Grenoble (renouvellement).

Depuis 1982, les P.A.F. sont mis en place sur la base de nouvelles orientations. Cette génération de P.A.F. s'appuie sur une réflexion d'ensemble sur la politique d'urbanisation à moyen terme, fait de la réalisation d'une politique sociale de l'habitat un objectif prioritaire, prévoit un renouvellement progressif du volant de réserves foncières, vise à répondre aux besoins actuels de l'extension urbaine et comporte la mise en place d'opérateurs fonciers adaptés. Une vingtaine de nouveaux P.A.F. sont en préparation sur ces bases.

En complément des P.A.F. signés en 1982 et 1983, ou dont la signature est prévue à court terme plusieurs engagements ont été pris :

1) dans le cadre de la préparation de la loi sur la Montagne : décision du C.I.A.T. du 20 décembre 1982 ;

2) dans le cadre d'engagements mutuels avec des régions, en particulier les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Aquitaine.

Bon nombre de contacts préliminaires ont par ailleurs été pris, donnant lieu à des études plus approfondies.

Cependant, les lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983, posent le principe et les modalités de la globalisation des subventions spécifiques aux collectivités locales dans la dotation globale d'équipement.

La ligne budgétaire affectée aux programmes d'action foncière est soumise à ce prélèvement principalement à partir de 1984.

Aussi bien, la dotation affectée aux programmes d'action foncière s'élèvera-t-elle à 30 millions de francs en 1984.

### **3. Les espaces verts.**

Depuis 1977 (circulaire du 28 octobre 1977 relative aux subventions pour la réalisation d'espaces verts urbains et périurbains), l'Etat a pour-

suiwi une politique de création d'espaces verts dans les villes. Un certain nombre de lignes budgétaires sur titres V et VI destinées au développement de ces espaces verts ont été regroupées en 1980 au niveau de la Direction de l'urbanisme et des paysages. Depuis lors, la D.U.P. a été responsable de l'action gouvernementale en matière d'espaces verts urbains, si l'on excepte les opérations aidées.

En 1982 et 1983 les crédits espaces verts se sont établis comme suit :

(en millions de francs)

1982	65-23/31 (cat. II)	0
	65-23/32 (cat. I)	49,4
	55-20/40 (cat. I)	1
		50,4
1983	65-23/32 (cat. I)	16,8
	55-20/40 (cat. I)	8,9
		25,7

La ligne budgétaire de catégorie I sur le titre VI, 65-23/32 a été dotée en 1982 de 49,4 millions de francs et en 1983 de 16,8 millions de francs.

Pour le budget 1983, cette dotation s'entend après mise en dotation globale d'équipement de 25 millions de francs au titre de la décentralisation. La ligne 65-23/32 est destinée spécifiquement aux interventions dans les espaces publics verts en vue d'acquisitions d'aménagements et études au profit des collectivités locales et organismes publics.

La ligne budgétaire 55-20/40 a été introduite en 1980 sur le titre V et est destinée à des interventions sur des terrains appartenant à l'Etat.

En 1980, 1981 et 1982, l'achèvement de l'opération du parc national forestier de Sevran (Seine-Saint-Denis) a été financé sur cette ligne. L'opération étant pratiquement terminée, cette ligne a été dotée de 1 million de francs en 1982. Les 8,9 millions de francs programmés en 1983 sont réservés aux travaux d'aménagement du site de la Montagne Sainte-Geneviève (ancienne Ecole polytechnique) dans le cadre des « Grandes opérations d'urbanisme parisien ». Le M.U.L. sera affectataire des jardins ouverts au public et est maître d'ouvrage des travaux d'aménagement correspondants.

#### **Mesures prévues pour 1984.**

Globalement on peut estimer que les superficies d'espaces verts réalisés à l'aide de participation de l'Etat depuis 1977 s'élèvent actuellement à 1.600 ha pour l'ensemble des agglomérations urbaines.

Depuis déjà quelques années, dans l'esprit de la circulaire de 1977 et compte tenu des crédits disponibles, le Ministère de l'Urbanisme et du logement ne prenait en charge que des espaces urbains ou périurbains présentant un caractère exemplaire. En 1983, le processus de décentralisation en cours s'est traduit par le retrait de 25 millions de francs de la ligne 65-23/32 pour abonder la dotation globale d'équipement. Cette évolution va se poursuivre en 1984. Dans le cadre général de la décentralisation, le développement des espaces verts sera du ressort exclusif des collectivités territoriales. La dotation « espaces verts » de la ligne 65-23/32 abondera la dotation globale d'équipement.

En 1983 s'achève le programme prévu de mise en place d'opérations expérimentales de préverdissement des extensions urbaines (près de 15 projets en cours de réalisation).

Seule la poursuite de l'aménagement du domaine public de l'Etat sur le site de la Montagne Sainte-Geneviève restera en 1984 sous la responsabilité directe du Ministère de l'Urbanisme et du logement (Direction de l'urbanisme et des paysages) avec inscription d'une dotation à cet effet sur la ligne.

En déléguant ainsi de nombreuses responsabilités en matière d'espaces verts urbains aux collectivités territoriales, l'Etat développera son action d'animation et d'information auprès des régions, départements,

communes et milieux professionnels. Un des principaux objectifs est la mise en place de politiques régionales dans ce domaine : celles-ci devraient s'efforcer de promouvoir une conception de l'espace vert et de l'espace public urbain caractérisée par le souci d'une intégration maximum dans le tissu urbain.

Le Ministère de l'Urbanisme et du logement continuera à diffuser de façon systématique tant au niveau national que local les résultats d'opérations originales et innovantes.

Enfin, le Ministère poursuivra son action d'ouverture au public des espaces verts appartenant à l'Etat, en application de l'article L 51-1 du Code du domaine de l'Etat. L'opération de la Montagne Sainte-Geneviève doit à cet égard avoir valeur d'exemple.

#### 4. L'aménagement urbain : Fonds d'aménagement urbain.

Le Fonds d'aménagement urbain décide de l'affectation de plusieurs chapitres budgétaires concernant tant l'aménagement d'espaces publics que la mise en valeur du patrimoine et la lutte contre la ségrégation sociale (chapitre 65-23, art. 20, chapitre 66-47, art. 50, 60, 70).

Au début 1982, le F.A.U. a connu une réorientation dans le sens d'un recentrage social : les aides de l'Etat devaient avoir comme objectif prioritaire de participer à l'effort de solidarité et de lutte contre la ségrégation sociale. Il a ainsi participé activement aux opérations menées dans le cadre de la Commission nationale pour le développement social des quartiers et par ailleurs, a initié la politique contractuelle entre l'Etat et les régions (début 1982 contrat région Nord-Pas-de-Calais).

Le bilan de l'action du F.A.U. en 1982 en ce qui concerne le F.A.U. (chapitre 65-23, art. 20) s'établit à 193,2 millions de francs de subventions concernant 102 études et 222 opérations F.A.U. dont 16 opérations « Dudebout » de la Commission nationale pour le développement social des quartiers.

En ce qui concerne les crédits de la Direction de la construction, les crédits pour les opérations du F.A.U. s'imputent sur la ligne 65-47, art. 50 et 70 et 65-47, art. 60. En 1982, 146,8 millions de subventions ont été financés.

L'action du F.A.U. en 1983, se trouve modifiée par la mise en place de la décentralisation. Ainsi, 20 % des crédits sont transférés vers la dotation globale d'équipement, par ailleurs, il est procédé à une déconcentration des enveloppes budgétaires auprès des Commissaires de la République de région qui les répartissent entre les départements concernés. Cette nouvelle instruction touche d'une part, les procédures de lancement et de suivi des opérations Habitat et vie sociale et des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (études, animation et suivi), d'autre part, les études d'urbanisme (plans de référence, études préalables).

Le Fonds d'aménagement urbain est réorienté sur quelques objectifs correspondant à des priorités fortes de l'Etat : l'amélioration des quartiers dégradés, la résorption de l'habitat insalubre et la maîtrise de l'urbanisation.

Par ailleurs, la politique contractuelle Etat-région se poursuit : contrat Picardie (signé mi-1983), contrats Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'azur et Aquitaine (en cours de signature).

En ce qui concerne les actions d'aménagement, seules sont désormais recevables au F.A.U., celles qui visent à une restructuration significative des espaces publics dans les quartiers d'habitat très social que sont :

1. les opérations relevant de la Commission nationale pour le développement social des quartiers ;
2. les opérations habitat et vie sociale ;
3. les opérations de résorption d'habitat insalubre ;
4. exceptionnellement et pour enrayer le processus de dégradation, les opérations dans les zones d'aménagement anciennes (ZUP, ZAC, ZH) à très forte proportion d'habitat social (les opérations récentes ou en cours ne peuvent être prises en compte).

Ainsi, en 1983, le Fonds d'aménagement urbain a été profondément rénové en conformité avec les options convergentes du IXème Plan et de la décentralisation pour lui donner au niveau national un objectif primordial de lutte contre la ségrégation sociale tandis que l'animation et le suivi d'opérations et des études susceptibles d'aider les municipalités dans leur démarche de planification étaient déconcentrées au niveau départemental.

En 1984, le processus de décentralisation se poursuit avec 60 % de transfert des crédits dans la D.G.E. ; il convient toutefois, afin d'éviter toute rupture d'une dynamique amorcée sur un nombre croissant d'ensembles dégradés, que l'Etat continue et amplifie son soutien tant technique que financier aux quartiers atteints par un processus de dégradation et de paupérisation de manière à mener des actions globales et simultanées, notamment dans le domaine de l'habitat et de l'aménagement urbain.

Pour des opérations d'une telle envergure, l'Etat et les régions rechercheront la meilleure articulation des différents moyens à mettre en commun sous forme contractuelle.

### **5. Les villes nouvelles.**

Après les difficultés intervenues à partir de 1975 (réduction d'objectifs à terme, ajustement de rythme), les villes nouvelles sont arrivées actuellement en moyenne à mi-parcours de leur réalisation. La plupart devraient atteindre leur maturité vers 1990 (à l'exception de Lille-Est qui doit s'achever fin 1983).

Au début de 1983 la situation était la suivante :

#### *a) Population*

Au recensement général de 1982, près de 780.000 personnes résidaient dans les 9 villes nouvelles, dont 572.000 en Ile-de-France. Plus de 80 % ont moins de 45 ans.

#### *b) Habitat*

A la fin de 1982, plus de 161.000 logements avaient été mis en chantier depuis l'origine, dont près de 125.000 en Ile-de-France. Dans un contexte de baisse générale du rythme de la construction depuis 1975, les villes nouvelles ont maintenu leur activité, jusqu'en 1980, à un niveau de l'ordre de 13.000 à 14.500 logements par an ; ce dernier s'est quelque peu ralenti pour se situer actuellement entre 12.000 et 13.000 logements par an.

Aujourd'hui encore, plus d'un logement sur cinq mis en chantier en Ile-de-France est situé en ville nouvelle.

Le secteur de l'accèsion à la propriété prédomine mais, depuis un an, la tendance est au profit du locatif.

Les logements sociaux, construits avec l'aide de l'Etat, sont très fortement majoritaires.

### *c) Emplois*

On peut estimer à un emploi par logement les effectifs actuellement employés en ville nouvelle. Le maintien de ce rapport habitat/emploi reste précaire, tout particulièrement pour Marne-la-Vallée et Melun-Sénart.

Depuis l'origine, 1657 ha de surfaces industrielles et 1.491.370 m<sup>2</sup> de bureaux ont été commercialisés.

### *d) Equipements collectifs.*

La mise en service des équipements collectifs simultanément à l'arrivée des habitants nouveaux est devenue une réalité dans les villes nouvelles. C'est dans le domaine scolaire que cet objectif a été le mieux atteint : 235 groupes scolaires ont été réalisés depuis l'origine (dont 165 dans les villes nouvelles d'Ile-de-France). Chaque rentrée scolaire voit l'ouverture d'environ 15 groupes scolaires nouveaux.

Dans les villes nouvelles, les équipements collectifs sont organisés en réseaux regroupant des services complémentaires (équipements intégrés). Ainsi, les équipements de proximité (écoles maternelles et primaires, gymnases, maisons de jeunes, centres sociaux, commerces) sont le plus souvent situés au coeur d'unités de voisinage de 500 à 1.000 logements, dont ils constituent l'armature.

De même, les équipements de niveau supérieur (maisons pour tous, centres administratifs, bibliothèques, salles de spectacle, centre commercial) sont placés au coeur des nouveaux centres urbains.

Les difficultés financières des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles, connaissent une évolution un peu plus favorable.

Mais cette évolution des E.P.A. – exprimée par le rythme croissant de leur désendettement net et par la part prépondérante des recettes commerciales dans leurs recettes annuelles – ne peut être que fragile, car elle est liée aux montants des charges foncières et à leur rythme d'encaissement, eux-mêmes dépendant de la conjoncture dans le secteur immobilier.

Or, l'augmentation des charges foncières applicables aux logements aidés est plafonnée réglementairement, alors que, par exemple, le coût des travaux d'aménagement à la charge des E.P.A. augmente rapidement (l'index général tous travaux publics TP 01 a crû ainsi de 17,2 % en 1981 et 11,7 % en 1982).

En outre, les difficultés de commercialisation amènent les promoteurs à allonger les délais de paiement des charges foncières, d'où une augmentation des encaissements de recettes d'aménagement inférieure à celle des décaissements de dépenses d'aménagement.

••

La réforme du statut des villes nouvelles apportée par la nouvelle loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 ne modifiera pas les modalités d'attribution des crédits afférents au titre V (acquisitions foncières et voirie primaire).

En ce qui concerne ceux concernant le titre VI, la globalisation des subventions d'équipement sera aménagée par la création d'une dotation spécifique permettant de continuer à individualiser les subventions destinées aux villes nouvelles ; toutefois, pour respecter les nouvelles règles, cette individualisation sera faite globalement et non plus par chapitre.

Au cours du IXème Plan, conformément au programme prioritaire d'exécution n° 10 « Mieux vivre dans la ville », déterminé par la loi du 13 juillet 1983, la politique des villes nouvelles demeurera un instrument privilégié de l'organisation urbaine dans la région Ile-de-France et dans les grandes métropoles où elles sont situées.

Les caractéristiques du développement des villes nouvelles conduisent à fixer trois objectifs essentiels pour le IXème Plan :

– contribuer à l'équilibre du territoire dans leurs régions d'implantation, notamment l'Ile-de-France, en polarisant le développement urbain

sur des sites reliés à l'agglomération où elles s'inscrivent par un système cohérent de transports en commun :

- développer leur réseau d'équipements en relation avec leurs caractéristiques démographiques, notamment dans le domaine de la formation, afin de favoriser l'emploi des jeunes ;

- utiliser leur potentiel économique, afin de favoriser l'équilibre habitat/emploi et de contribuer au renouvellement de l'appareil productif sur des sites favorables à l'accueil d'activités en développement.

## CHAPITRE III

### L'ARCHITECTURE

L'année 1984 devrait voir l'achèvement des efforts initiés en 1982 et 1983 pour engager une profonde mutation de la politique de l'architecture.

En effet, c'est en 1984 que sera signé le décret sur le nouveau régime des études d'architecture. En outre, le texte réformant la loi de 1977 sur l'architecture et modernisant les règles d'ingénierie publique devrait être voté en 1984.

S'agissant des crédits, le budget de la Direction de l'architecture est organisé autour de trois groupes de programme :

- Enseignement de l'architecture,
- Promotion de l'architecture,
- Création de l'architecture.

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

259 MF de dépenses ordinaires et de crédits de paiement ainsi que 28,2 MF d'autorisations de programme sont prévus.

##### **1. La réforme de l'enseignement.**

La réforme de l'enseignement de l'architecture doit donner lieu à la signature d'un décret en 1984 et concerne tant le plan pédagogique que professionnel :

- l'organisation des études sur une durée de cinq ans avec institution de passerelles vers l'université, notamment à la fin du 1er cycle ;

- la création au-delà du D.P.L.G. de cycles spécialisés ou approfondis, semblables à ceux de l'université et en coordination avec celle-ci ;

- le développement de la politique des stages et la mise en place d'une pédagogie de pratique opérationnelle ;

- la définition d'un programme pluri-annuel de développement de la recherche conjointement avec le Ministère de l'Industrie et de la recherche ;

- la mise au point des textes relatifs aux statuts des écoles d'architecture et des enseignants.

En 1984 débiteront les premiers post-diplômes (cycles spécialisés ou approfondis au-delà du D.P.L.G.).

Dans le cadre du budget, l'effort sur les moyens à mettre en oeuvre (7 millions de francs de mesures nouvelles) portera principalement :

- sur l'augmentation des crédits de vacations pour mettre en place les cycles spécialisés (+ 1,3 million de francs) ;

- sur la création d'une dotation informatique qui permettra de développer une pédagogie de l'informatique liée à la conception et à la gestion du projet (+ 2 millions de francs) ;

- sur le renforcement des crédits de bourses permettant une aide plus efficace des étudiants les plus défavorisés (+ 1 million de francs) ;

- sur la mise à disposition des écoles d'architecture de moyens matériels améliorés (2,7 millions de francs : frais de fonctionnement et entretien immobilier, formation professionnelle et permanente).

## **2. La régulation des effectifs d'étudiants et perspectives de débouchés.**

Cette régulation constituait un des aspects essentiels de la réforme de 1978. Il semble que les effectifs soient stabilisés en 1983.

Les unités pédagogiques d'architecture comptent 16.255 étudiants pour l'année universitaire 1982-1983 contre 16.105 étudiants en 1981-1982, ce qui laisse apparaître une très faible augmentation (moins de 1 %).

L'effectif de la première année subit, pour la première fois, un net retournement de tendance. En effet, celui-ci décroît de 5,7 % en 1982-1983, alors qu'il avait crû de 3,2 % l'année précédente.

Quant à l'effectif de troisième cycle, il révèle une stabilité certaine, et le nombre de diplômés pour l'année scolaire 1981-1982 s'élève à 1.348 étudiants contre 1.414 l'année antérieure.

Les perspectives de débouchés de la profession d'architecte sont à situer dans le cadre de la réforme de la politique globale de l'architecture. Une des préoccupations essentielles est de faciliter l'accès des architectes, et plus particulièrement des jeunes diplômés, à des secteurs qui traditionnellement demeurent à l'écart de leur intervention.

C'est ainsi que des mesures visant à offrir de nouveaux débouchés aux architectes dans des domaines liés à la construction et à l'urbanisme sont envisagés (collectivités locales, maîtrise d'ouvrage, emplois d'initiative locale...). A cet égard, la Direction de l'architecture a mis sur pied, avec le soutien de différents partenaires - Ministère de la formation professionnelle, Ministère de l'Agriculture, Ministère du Commerce et de l'artisanat, Direction de la Construction, Agence française pour la maîtrise de l'énergie - un programme de formation sous forme de stages d'une année, destinés à faciliter l'insertion professionnelle des architectes dans des secteurs où leur présence est mal assurée. Ces stages visent un double objectif : accroître les débouchés des architectes pour apporter une solution aux problèmes d'emplois rencontrés par cette profession d'une part, avoir une influence positive sur le cadre de vie et sur le développement économique de secteurs où la présence des architectes peut être jugée insuffisante, d'autre part.

Enfin, dans le but de favoriser le recours à un jeune architecte, une prime d'architecture a été mise en place le 1er mars 1983, à titre expérimental, dans deux départements de la région Provence-Côte d'Azur. Cette prime, qui est actuellement de 3.000 francs, consiste en la prise en

charge, par le conseil régional et l'Etat, de la moitié du coût d'un contrat de consultation architecturale passé entre un particulier et un jeune architecte de moins de 35 ans et diplômé depuis moins de 5 ans.

## **B. 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.

### **I. Les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (C.A.U.E.)**

Aujourd'hui 89 conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (C.A.U.E.) sont opérationnels. Ils disposent d'un budget, d'une équipe constituée par du personnel rémunéré sur leur budget propre ou mis à disposition par l'Etat.

Le budget de ces organismes repose sur des subventions accordées par l'Assemblée départementale et par l'Etat, sur le produit résiduel de la taxe additionnelle à la T.L.E. (taxe instituée par l'article 104 de la loi de finances pour 1979) aujourd'hui remplacée par la taxe départementale pour les C.A.U.E. instituée par l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 1981 et entrée en application à partir du 1er mai 1982 après délibération favorable de l'Assemblée départementale. A ces ressources il convient d'ajouter les crédits destinés à assurer la rémunération des architectes consultants ; ces crédits délégués aux directions départementales de l'équipement permettent de rémunérer environ 400 architectes à temps partiel qui, aux termes de la circulaire du 28 février 1982, sont mis à disposition des C.A.U.E.

Les subventions accordées par les Conseils généraux sont en constante augmentation depuis la création des C.A.U.E. En 1982, le montant de ces subventions était de 22.000.000 francs pour 81 départements ; en 1983, ce montant est à ce jour de 17.014.000 francs pour 54 départements (en 1981 ce montant était de 20.700.000 francs pour 91 départements). La participation financière des collectivités locales montre l'intérêt qu'elles portent à ces organismes décentralisés placés sous leur autorité. Pour 1984, il est difficile de donner une tendance pour ce qui concerne l'évolution de la participation des collectivités locales. En effet, l'institution de la taxe départementale pour les C.A.U.E., taxe qui a été adoptée à ce jour par 66 départements, devrait prendre le relais des subventions directes versées par les assemblées départementales et permettre dans la majorité des cas d'assurer le financement des C.A.U.E. avec l'aide de subventions de l'Etat.

En 1983, l'Etat a accordé sous forme de subventions directement versées aux C.A.U.E. des crédits d'un montant de 13.000.000 de francs inscrits au chapitre 43-30, article 90 de la Direction de l'architecture. Cette ligne budgétaire était dotée en 1982 d'un crédit de 17.000.000 de francs. Il y a donc eu d'une part une diminution de l'aide de l'Etat et d'autre part un infléchissement quant aux modalités de versement de la subvention.

En 1983, les 13.000.000 de francs sont accordés aux C.A.U.E. sous deux formes différentes. Les départements dont le produit de la taxe départementale votée ou non par le Conseil général au taux de 0,3 % (taux maximum prévu) n'atteint pas à plein rendement le seuil de 1.600.000 francs bénéficient d'une subvention forfaitaire de fonctionnement de 150.000 francs. C'est dire que l'Etat soutient les départements les plus défavorisés et cette décision conduit la Direction de l'architecture à accorder cette subvention à environ 55 départements.

Par ailleurs, tous les C.A.U.E. peuvent bénéficier d'une subvention accordée pour la mise en oeuvre dans le département d'une action d'intérêt national. Des propositions ont été faites quant aux types d'action que l'Etat souhaitait voir développer par les C.A.U.E. Elles concernent trois grands domaines :

- l'aide à la mise en place de la décentralisation,

- le développement de la mission de conseil aux maîtres d'ouvrage publics,

- le soutien à des actions innovantes de formation et de sensibilisation du public.

Au total, et sur la base des propositions faites par les conseils d'administration des C.A.U.E., c'est près de 150 actions qui seront financées en 1983.

Par ailleurs, 21.900.000 francs inscrits sur le chapitre 31-83, article 62 de la Direction de l'architecture servent à rémunérer les architectes consultants qui, dans pratiquement tous les départements, sont aujourd'hui mis à disposition de ces organismes.

En 1984, l'effort de l'Etat en faveur des C.A.U.E. devrait être du même ordre de grandeur qu'en 1983, l'infléchissement dans le mode d'attribution des subventions versées aux C.A.U.E. sera poursuivi. Seuls les départements les plus défavorisés recevront une subvention forfaitaire de fonctionnement, en revanche un effort sera maintenu pour soutenir des actions d'intérêt national que les C.A.U.E. souhaiteraient mettre en oeuvre au niveau départemental ou régional. Pour ce qui concerne les architectes consultants, la ligne budgétaire progresse de 3 % et permettra d'assurer la rémunération de ce personnel mis à disposition.

Pour ce qui concerne l'incidence de l'existence du C.A.U.E. sur la procédure du permis de construire, son action se situe en amont de la procédure d'instruction des permis de construire. La loi n° 81-1153 du 29 décembre 1981 a supprimé le recours obligatoire aux C.A.U.E. pour les constructions de petite superficie. Cette suppression n'a cependant pas conduit les C.A.U.E. à ne plus assumer la mission de conseil gratuit aux usagers qui reste une de leurs missions prioritaires et qui permet de rendre les maîtres d'ouvrage privés plus exigeants et attentifs à la qualité architecturale de leur réalisation. Par ailleurs, la mission de conseil aux élus ayant été développée de manière très significative à la demande des maires, certains C.A.U.E. jouent aujourd'hui un rôle fondamental auprès d'eux et les aident à prendre des décisions au moment de l'avis à émettre sur la qualité d'un projet. Cette évolution place aujourd'hui les C.A.U.E. en bonne position au moment où les maires, par la loi, auront cette responsabilité.

## **2. Protection et mise en valeur des ensembles architecturaux anciens. Secteurs sauvegardés.**

La loi de 1962, instituant les secteurs sauvegardés, dite « Loi Malraux » a été votée à l'époque de la rénovation urbaine, pour éviter la destruction de nombreux quartiers anciens, liée à une conception étroite du modernisme et du fonctionnalisme urbains.

L'objet de la politique instituée par la loi Malraux a été de préserver des tissus urbains d'une qualité exceptionnelle et des quartiers historiques exprimant la mémoire collective d'une ville mais menacés d'un processus de dégradation.

Au 1er juillet 1983 :

- 61 secteurs sauvegardés ont été créés,
- 26 plans de sauvegarde et de mise en valeur ont été publiés,
- 14 ont été approuvés, 2 sont en révision.

Une vision patrimoniale, voire passéiste des problèmes urbains, l'échec sur le plan social des îlots opérationnels, leur coût pour la collectivité ont conduit à une modification de la procédure par la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.

De nouvelles options ont alors été prises :

Meilleure concertation avec les collectivités locales concernées, plus grande souplesse dans l'application des plans qui ont un caractère plus évolutif, meilleure articulation avec les autres documents d'urbanisme ; abandon de la création d'îlots opérationnels ; appel aux financements de droit commun en matière de réhabilitation. Sur ces nouvelles bases et grâce au travail mené par une nouvelle génération d'architectes urbanistes auxquels ont été confiées l'élaboration de nouveaux plans et la reprise de certains plans, une procédure qui avait pu sembler condamnée a été actualisée.

Les réflexions en cours sur les secteurs sauvegardés ne peuvent ignorer la décentralisation. Les services du Ministère de l'Urbanisme et du logement travaillent à définir une éventuelle troisième génération de plans de sauvegarde et de mise en valeur qui tout en maintenant au niveau de l'Etat une responsabilité nécessaire pour ce patrimoine national, donnerait aux élus une capacité accrue d'insérer les secteurs sauvegardés dans l'évolution de leur ville.

En dépit des contraintes que cette procédure paraît présenter, la plupart des municipalités concernées sont parties prenantes à sa mise en oeuvre et plusieurs villes sont actuellement favorables à la création d'un secteur sauvegardé dans leur périmètre. Plusieurs études de délimitation de nouveaux plans de sauvegarde et de mise en valeur sont en cours.

Les crédits pour 1984 passent de 6,48 millions de francs à 3,76 millions de francs pour les secteurs sauvegardés, soit une baisse de 42 %, les autorisations de programme diminuant de 8 millions de francs à 7,2 millions de francs.

S'agissant de la réutilisation des bâtiments anciens, les autorisations de programme diminuent très fortement de 8 millions de francs à 1,5 million (soit plus de 80 %) et les crédits de paiement augmentent de 2 millions de francs à 3,5 millions de francs en 1984.

Dans ce domaine, le Ministère a mené une politique active.

Le Fonds d'aménagement urbain a en particulier été amené à accorder des subventions à des collectivités locales pour la réutilisation de bâtiments sous forme d'équipements sociaux, culturels, commerciaux ou d'animation. Notamment la création à travers l'ensemble du territoire de salles polyvalentes dans les bâtiments anciens réaménagés, a constitué un point fort de cette politique.

Le relais en ce domaine doit désormais être pris par les collectivités locales elles-mêmes, sur les crédits qui leur sont accordés au titre de la dotation globale d'équipement.

En matière de réutilisation de bâtiments de taille généralement plus importante pour y implanter des services de l'Etat, une ligne budgétaire spécifique existe (chapitre 57-91, article 80) afin de subventionner les surcoûts engendrés par de telles réutilisations par rapport à des constructions neuves de taille et d'usage équivalents.

Enfin, le Ministère de l'Urbanisme et du logement conserve une action de promotion et de conseil en matière de réutilisation, que ce soit par la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques ou par des interventions ponctuelles sur des projets d'envergure.

Il est, en outre, associé aux différentes actions menées en ce domaine notamment par la Caisse nationale des monuments historiques.

## C. LA CREATION ARCHITECTURALE

Dans ce secteur, ce ministère joue plutôt un rôle d'animateur : les crédits sont modestes.

Ce groupe de programmes concerne à la fois la tutelle de la profession d'architecte et les problèmes de conception et de commande architecturales.

### 1. Le domaine des affaires professionnelles.

Le Gouvernement estime que la loi du 3 janvier 1977 a manqué son objectif apparent : améliorer la qualité des constructions, comme son but réel : résoudre les problèmes de la profession d'architecte.

En outre, ce texte a placé la majeure partie des personnes qui exerçaient avant la loi une activité de conception architecturale, sans être architectes, dans une situation difficile à laquelle la procédure de l'agrément en architecture n'a pas apporté une solution satisfaisante. Cette procédure se poursuit cependant. Il a toutefois été décidé de ne prendre, jusqu'à la mise en place des textes devant se substituer à la loi du 3 janvier 1977, aucune décision définitive de rejet de candidature afin de ne pas priver les personnes concernées du récépissé de dépôt de demande qui leur permet de poursuivre leurs activités professionnelles.

L'action sur la commande d'architecture concernent trois domaines :

L'habitat, les constructions publiques – en s'appuyant sur l'action de la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques –, et des lieux de travail. Elle s'exerce sur les conditions de la maîtrise d'ouvrage, de l'intervention de l'homme de l'art et de la réalisation du projet.

La réforme de la réglementation des marchés publics d'ingénierie et d'architecture entreprise dans un souci de simplification devrait prochainement déboucher.

La réflexion a, par ailleurs, été poursuivie sur la politique architecturale de certains ministères (éducation nationale, santé, temps libre) pour en faire le bilan et avancer des propositions.

Un ensemble d'actions est en cours de définition pour améliorer la qualité architecturale des lieux de travail (bâtiments industriels, agricoles, commerciaux, artisanaux, bureaux...). Enfin, l'assistance technique aux maîtres d'ouvrage locaux et nationaux a été poursuivie et diversifiée.

En matière de conception architecturale, des études et expérimentations ont été lancées sur les processus (concours, programmations...), les filières de production (matériaux, technologies...) et l'insertion des architectes dans divers domaines (industrie, milieu rural...).

L'année 1983 a été marquée enfin par le lancement du plan de recherche et d'expérimentation sur les lieux de travail et les constructions publiques.

Une réforme de la législation relative à la profession d'architecte est actuellement en préparation. Elle a été précédée d'un premier effort de concertations qui s'est déroulé tant au niveau régional et national et qui a regroupé toutes les personnes intéressées par l'acte de construire (architectes, maîtres d'oeuvre, collaborateurs, entrepreneurs, maîtres d'ouvrage, élus, usagers, étudiants...).

Il ressort de cette concertation que plusieurs thèmes doivent trouver leur place dans ces nouveaux textes. Il est en effet nécessaire de diversifier les pratiques des architectes, de redéfinir le projet architectural, de rendre le recours à l'architecte plus nécessaire qu'obligatoire, de définir les conditions de création à l'initiative des collectivités locales et des règles de fonctionnement d'ateliers publics d'urbanisme et d'architecture ainsi que de revoir les modalités de l'organisation professionnelle.

## **2. La mission pour la qualité des constructions publiques.**

Au moment où la politique de décentralisation est mise en place, la mission s'attache à se rapprocher encore plus des maîtres d'ouvrage, ministères constructeurs et collectivités territoriales et à trouver les moyens appropriés pour les conseiller et les aider à faire des constructions publiques un exemple de qualité. Cette démarche s'appuie en partie sur des actions dans le domaine de l'information et de la formation de l'ensemble des intervenants à la commande publique.

Plus localement, la mission poursuit et développe une action d'aide et conseils aux collectivités : examen de règlements de concours, conseils en matière de réutilisation de bâtiments existants, d'études préalables, de programmes, pour le choix des concepteurs, participation à des jurys.

Au niveau local, la mission s'appuie, le plus souvent, sur les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.).

La mission souhaite pour 1984, à la suite des conclusions des différents groupes de travail, élaborer avec les ministères les bases d'une nouvelle action dans le cadre de la décentralisation, allant dans le sens d'une meilleure information des élus locaux sur les moyens à mettre en oeuvre pour réaliser des bâtiments publics de qualité. Ces actions de conseils et d'information pourraient s'inspirer de l'action menée par la mission depuis quelques années.

La formation des membres des services de l'administration s'occupant à divers titres des constructions publiques doit encore être améliorée. La mission envisage d'y prendre part d'une façon active.

Avec les collectivités territoriales, au-delà de ses actions d'aide et de conseil, la mission pourrait développer ses actions de formation. Quelques actions de sensibilisation des élus locaux pourraient également être menées avec les différentes associations des maires.

Enfin, la mise au point de la réforme des missions de maîtrise d'oeuvre (architecture et ingénierie) et le suivi de son application sur le terrain ne pourra être réalisée qu'en liaison étroite avec la mission.

Une fois les textes réglementaires adoptés, une action d'information et de formation pourrait être lancée par la mission auprès des maîtres d'ouvrage et de leurs conducteurs d'opération.

Les crédits prévus pour 1984 marquent une stagnation de cette ligne (1,9 million de francs contre 2 millions en 1983).

## CHAPITRE IV

### LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES ET LES ACTIONS 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**

L'administration aura, en 1984, deux préoccupations majeures concernant le personnel du Ministère de l'Urbanisme et du logement :

- la mise en oeuvre de la décentralisation en raison de son incidence sur l'organisation des services et sur le devenir des personnels, au regard notamment du projet de loi sur la fonction publique territoriale :

- la poursuite du plan de titularisation (catégories B et A) et la traduction, en gestion, des mesures budgétaires déjà adoptées en vue de procéder à la titularisation des agents concernés (catégories C et D) et une partie des agents contractuels de niveau B.

#### **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

débordent 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).

La répartition des effectifs selon leur activité serait la suivante en 1984 :

	1984
- Urbanisme et paysages	<b>12. 593</b>
- Architecture	2. 305
- Construction	2. 500
- Actions de soutien et d'accompagnement	<b>3. 030</b>
- Administration générale	<b>1. 793</b>
Total ministère de l'Urbanisme et du Logement	22. 221
- Secrétariat d'Etat à l'Environnement	520
- Secrétariat d'Etat à la Mer	4. 243
- Ministère des Transports	33. 960
- Collectivités locales et divers	34. 996
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>96. 940</b>

## 2. Les effectifs budgétaires.

Les prévisions d'effectifs budgétaires pour 1984 sont marquées par les mesures de redéploiement interministériel des effectifs qui conduisent à supprimer 1.154 emplois.

Par ailleurs, la régularisation de la situation de 18 vacataires employés dans les unités pédagogiques d'architecture et de 93 vacataires travaillant pour l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat est proposée.

Enfin, deux opérations de transferts d'emplois sont prévues avec le Ministère des Transports et le Secrétariat d'Etat à l'Environnement et à la qualité de la vie.

Le Ministère de l'Urbanisme et du logement bénéficiera ainsi du budget d'un emploi de gendarme en provenance du Ministère des Transports.

Le transfert effectué avec l'Environnement afin de tenir compte des besoins en personnels appartenant à des corps techniques des délégations régionales à l'architecture et à l'environnement, se traduira, au budget du Ministère de l'Urbanisme et du Logement, par la suppression de 15 emplois d'ingénieurs des T.P.E. et la création de 22 emplois d'assistants techniques des T.P.E., soit un solde net de 7 emplois.

La balance des emplois, au titre du budget 1984, se présente donc ainsi :

<u>Suppressions</u>		<u>Créations</u>	
Mesures de redéploiement	- 1.154	+ 111	(régularisation de vacataires - U.P.A.: 18, A.N.A.H.: 93)
Autres suppressions	- 36	+ 8	(transferts d'emplois au profit du M.U.L.)
	<hr/>		<hr/>
Total	- 1.190	+ 119	
Solde	- 1.071		

### 3. La titularisation.

La volonté du Gouvernement de procéder à la titularisation des agents non titulaires a été affirmée par le décret du 22 septembre 1982 relatif à la titularisation dans des corps de fonctionnaires des catégories C et D d'agents non titulaires de l'Etat et par la loi du 11 juin 1982 définissant les conditions dans lesquelles doivent être pourvus les emplois civils permanents de l'Etat et autorisant l'intégration des agents non titulaires occupant de tels emplois.

La titularisation concerne :

- au niveau des catégories A et B : 9.100 agents environ ;
- au niveau des catégories C et D : 6.600 agents environ.

Ces agents sont rémunérés soit sur des emplois de contractuels ou d'agents non titulaires à statut spécifique, soit sur des vacances d'emplois de titulaires (notamment auxiliaires intérimaires ou de service et agents non titulaires relevant des règlements intérieurs locaux).

Le plan de titularisation a porté en premier lieu sur les personnels des catégories C et D ; au titre d'une première étape, 1.505 emplois de titulaires ont été inscrits au budget 1983. En 1984, il est prévu de poursuivre cette action par la création de 370 emplois de titulaires.

En ce qui concerne les agents non titulaires des niveaux A et B, une première phase a été amorcée en 1984. Elle prévoit la création de 650 emplois de catégorie B qui devraient permettre la titularisation d'agents contractuels de 2ème catégorie relevant du décret n° 46-1507 du 18 juin 1946.

Enfin, il est précisé qu'outre les emplois de titularisation prévus à cet effet dans les lois de finances 1983 et 1984, des mesures de titularisation sur vacances d'emplois ont été prévues afin de couvrir l'ensemble des personnels ayant vocation à être titularisés.

#### **4. Les mesures visant à améliorer la situation du personnel.**

##### **- Action sociale :**

Il est prévu d'augmenter pour 1984 les crédits sociaux de 5,3 millions de francs, cette somme étant consacrée essentiellement aux opérations de surveillance médicale au profit des agents, au paiement des allocations aux parents d'enfants handicapés, aux demandes de subventions pour le placement d'enfants et des dépenses d'équipement des cantines de vacances.

##### **- Formation et promotion professionnelle**

Un crédit supplémentaire d'un montant global de 5 millions de francs a été inscrit pour 1984.

Les orientations retenues pour 1984 concernent :

- les préparations aux examens et concours ;
- la formation initiale : les efforts porteront plus particulièrement sur les corps des secrétaires administratifs et de conducteurs des travaux publics de l'Etat ;
- la formation continue : elle aura, en 1984, pour objectif principal de mettre en place des formations devant permettre l'adaptation des missions traditionnelles et l'appréhension des nouvelles missions.

Trois axes sont prévus :

- les nouvelles compétences en matière d'urbanisme ;
- les formations aux services et techniques urbains ;
- les formations à l'économie locale.

#### **5. La mise en oeuvre de la décentralisation.**

La loi du 7 janvier 1983 portant transfert de compétences de l'Etat aux communes, départements et régions définit, dans ses articles 7 à 15, les principes régissant l'avenir des services extérieurs de l'Etat exerçant une activité pour ces collectivités territoriales.

Ils continueront à être mis à disposition des exécutifs régionaux et départementaux pendant une durée de deux ans à compter de la publication de la loi relative aux garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités territoriales. Pendant ce délai, les services ou parties de services, chargés à titre principal de la mise en oeuvre d'une compétence relevant du département ou de la région, ou qui lui est transférée, seront réorganisés pour permettre leur transfert à l'autorité locale concernée.

Les modalités et la date de ces transferts seront fixées par décret.

Par ailleurs, les directions départementales de l'équipement vont être mises à disposition des communes qui en feront la demande, pour étude des documents d'urbanisme et l'instruction des permis de construire et autres autorisations d'utilisation du sol, en application des articles 40 et 61 de la loi du 7 janvier 1983.

Ce nouveau régime sera appliqué à la date du transfert de compétences correspondantes (prévue pour le 4ème trimestre 1983).

Il aura des conséquences importantes sur l'activité des services en matière d'urbanisme, pour le compte de l'Etat et des communes et sur les relations avec ces dernières, qui pourront nécessiter le cas échéant d'adapter l'organisation des parties des directions départementales de l'équipement chargées de l'urbanisme.

## **B. LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT**

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

### **1. L'action économique.**

Le chapitre « Interventions en faveur des entreprises performantes 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, 19,8 en 1982, 30,8 en 1983 et 35 millions de francs en 1984.

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 de **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 (promotion des exportations, amélioration du potentiel technique, développement des économies d'énergie dans le bâtiment).

En 1982, 11 contrats de croissance ont été décidés par le Comité de gestion, dont 10 sont entrés en vigueur, pour un montant de 17,3 millions de francs.

A titre de comparaison, 7 contrats étaient entrés en vigueur en 1979 pour un montant de 5,5 millions de francs, 13 en 1980 pour un montant de 14,8 millions de francs et 26 en 1981 pour un montant de 22,7 millions de francs.

## 2. La 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 d'augmentation (de 298,9 à 332,5 millions de francs) de la subvention de fonctionnement représente 11,2%. La subvention d'équipement (41,2 millions de francs d'autorisations de programme) augmente de façon importante (près du triple du montant de 1983).

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. 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. L'année 1981 a vu réapparaître le déficit à hauteur de 10 millions de francs. Le décret du 12 mai 1981 a renouvelé le statut de l'I.G.N. en précisant ses missions de service public ainsi que la mise en place pour le 1er janvier 1982, d'une comptabilité analytique informatisée.

Compte tenu de l'importance du montant de la subvention par rapport au chiffre d'affaires réalisé par l'I.G.N. qui ne représente que la moitié de la subvention totale, il serait souhaitable que soit mieux cernée la part de « vocation » des activités de l'I.G.N. et celle qui lui revient dans les charges à couvrir par les subventions et que notamment une nouvelle orientation de son activité générale soit examinée.

Rappelons qu'au niveau des activités, outre la mise à jour permanente de la cartographie de base, l'I.G.N. développe notamment la mémorisation du relief (qui permet de transférer les comptes en banque de données) l'exploitation des données spatiales (satellites d'observation), la préparation de cartes thématiques, la constitution d'inventaires spécifiques (agricoles, littoral...).

## 3. 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 n'a pas remis 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 plus lentement en 1983 et en 1984 (+ 11,5 %).

### ***C. LA NOUVELLE REPARTITION DES SERVICES.***

Les opérations de décentralisation en province et de desserrement en ville nouvelle de la région parisienne, notamment vers l'Est de cette région, sont étudiées par le Ministère de l'Urbanisme et du Logement, tant pour répondre à la politique générale d'aménagement du territoire, que pour permettre un développement harmonieux des activités.

Un plan de localisation du Ministère, répertoriant les diverses opérations, doit être présenté pour approbation au Comité de décentralisation. Un premier projet, présenté en ce sens en novembre 1982 a été examiné par le Comité le 16 décembre 1982, est actuellement repris pour quelques mises au point.

Outre le regroupement à la Tête« de la zone d'aménagement de la Défense, à l'ouest de Paris, de l'essentiel de l'administration du Ministère

(actuellement dispersée dans 16 localisations parisiennes, opération décidée le 8 mars 1982 par le Président de la République), les principales opérations de localisation actuellement étudiées sont les suivantes :

- extension du centre de Nantes-Bouguenais, du Laboratoire central des Ponts-et-Chaussées (L.C.P.C.) ;

- extension des établissements provinciaux du Centre scientifique et technique du bâtiment (C.S.T.B.) à Grenoble, Nantes et Valbonne ;

- dans le cadre d'un projet de pôle scientifique et technique, la « Cité Descartes », devant accueillir à Marne-la-Vallée des établissements supérieurs d'enseignement et de recherche, le Ministère de l'Urbanisme et du Logement installerait en ce site :

- l'établissement principal de l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées (à partir de 1984) ;

- les activités de recherche du Laboratoire central des Ponts-et-Chaussées liées aux enseignements de l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées ;

- l'extension prévue en région Ile-de-France du Centre scientifique et technique du bâtiment ;

- les moyens de formation de la direction du personnel du Ministère.

Ces opérations ne seront arrêtées qu'après approbation par le Comité de décentralisation. Elles seront réalisées progressivement.

Par ailleurs, les aspects matériels comme les contraintes financières conduisent à étaler les opérations dans le temps, le programme complet ne pouvant être réalisé que sur une période d'au moins 6 ans.

Le financement sera assuré par :

- les crédits budgétaires : Urbanisme et logement, Aménagement du Territoire, Décentralisation, Recherche ;

- la contribution des collectivités locales ;

- les établissements publics à caractère industriel et commercial (notamment le C.S.T.B.) pourront de leur côté, recourir à l'emprunt.

## ANNEXE

**RELEVÉ DES MODIFICATIONS APPORTÉES  
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Au cours de la seconde délibération du projet de loi de finances pour 1984, l'Assemblée Nationale a majoré les crédits du Ministère de l'Urbanisme et du Logement à hauteur de 60 millions de francs en autorisations de programme et 25 millions de francs en crédits de paiement.

Les dotations se répartissent ainsi :

– chapitre 65-47 : « Action sur le parc de logements existants » 60 millions de francs en autorisations de programme, 12,85 millions de francs en crédits de paiement, au titre de la **résorption de l'habitat insalubre** ;

– chapitre 65-20 : « Urbanisme et paysages – Subvention d'équipement » 12,15 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement au titre des **Agences d'urbanisme** ;

– Les autorisations de programme du chapitre 65-23 « Urbanisme et paysages – Aménagement du cadre de vie urbain et interventions dans les sites, abords et paysages » sont réduites de 12,15 millions de francs. Ce chapitre a déjà fait l'objet d'un prélèvement de 132,44 millions de francs d'autorisations de programme au titre du transfert en D.G.E.

**Au cours de sa séance du 2 novembre 1983, la Commission des Finances a procédé, sur le rapport de M. Charles Beaupetit, à l'examen du projet de budget de l'Urbanisme et du Logement pour 1984.**

**La Commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits pour 1984 de l'Urbanisme et du Logement.**