

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

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

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 1985, 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° 32

**Urbanisme, logement et transports
I. URBANISME ET LOGEMENT**

Rapporteur spécial : M. Jean FRANÇOIS-PONCET.

(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 Bellayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Göttschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moynet, René Monory, Jacques Mossion, 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^e législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 39), 2370 (tome XVI), et in-8° 683.
Sénat : 68 (1984-1985)

Loi de Finances - Urbanisme - Logement

SOMMAIRE

	pages
<i>I. Principales observations de la Commission</i>	5
<i>II. Examen en Commission</i>	9
<i>Avant-Propos</i>	13
CHAPITRE I : LE LOGEMENT	15
<i>I. La situation du secteur du bâtiment : une dégradation inquiétante</i>	15
A. Le poids du bâtiment dans l'économie nationale	15
B. La dégradation de la situation	16
<i>II. Les réalisations physiques dans le secteur libre et aidé : en constante régression</i>	18
A. L'investissement en logements neufs par secteur institutionnel	18
B. L'évolution du nombre de logement construits	19
<i>III. Le financement du logement</i>	20
A. L'évolution par secteur de prêts	20
B. L'insuffisance des crédits budgétaires seulement partiellement relayée par d'autres sources de financement	23
a) l'accession aidée	25
b) le locatif aidé	27
c) les prêts conventionnés	29
d) l'amélioration de l'habitat existant	30
e) la surcharge foncière	33
f) l'aide à la personne : la fusion des aides	34
C. L'insuffisance des mesures fiscales et juridiques qui marquent néanmoins un changement d'orientation intéressant ..	37
a) la location-accession	37
b) la libre négociation des loyers	37
c) les mesures fiscales du budget 1985	39

CHAPITRE II : L'URBANISME ET LES PAYSAGES	41
<i>I. La mise en oeuvre de la décentralisation</i>	<i>41</i>
A. La dotation générale de décentralisation	41
B. La dotation globale d'équipement.....	43
<i>II. Les compétences de l'Etat</i>	<i>43</i>
A. La poursuite de la réalisation des villes nouvelles	44
B. La protection des sites et du patrimoine	44
C. Le fonds social urbain.....	44
D. Les agences d'urbanisme	45
CHAPITRE III : L'ARCHITECTURE	47
<i>I. L'enseignement de l'architecture.....</i>	<i>47</i>
<i>II. Les opérations d'architecture.....</i>	<i>47</i>
CHAPITRE IV : LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES .	49
<i>I. La gestion des personnels.....</i>	<i>49</i>
A. Les effectifs budgétaires	49
B. Les mesures de titularisation	50
C. L'action sociale	51
II. L'opération de la Tête-Défense	51
CHAPITRE V : LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT ...	55
<i>I. Les contrats de croissance</i>	<i>55</i>
<i>II. La cartographie nationale</i>	<i>56</i>
ANNEXE : Relevé des modifications apportées à l'Assemblée nationale en 2^e délibération	59

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Le budget de l'Urbanisme et du Logement est un budget de grande rigueur. Si les dépenses ordinaires et les crédits de paiement (45,018 milliards de francs) augmentent de 13,5 %, les autorisations de programme (20,5 milliards de francs) diminuent de 11,6 %, soit une baisse de 17,9 % en francs constants.

A. LE LOGEMENT

L'examen des principaux secteurs fait apparaître une forte diminution des autorisations de programme opposée à une croissance importante des crédits de paiement.

Les autorisations de programme diminuent de 11,86 % (18,2 % en francs constants). Cette forte baisse fait suite à une diminution déjà intervenue en 1984 et en 1983 respectivement de 15,15 % et 11,4 % en francs constants.

La forte augmentation des crédits de paiement (16,23 %) est due à la montée en régime des aides liées aux programmes antérieurs.

1. Secteur accession.

Le montant des autorisations de programme sera de 9,5 milliards, soit une baisse de 7,59 % (14,4 % en francs constants).

Les crédits de paiement augmenteront de 24,73 % (7,2 milliards). 150.000 PAP sont prévus, soit le même montant qu'en 1984.

Les mesures prises en décembre 1983, ont prévu une augmentation de la quotité des PAP, mais n'ont été prorogées que jusqu'en septembre 1984.

L'arrêté du 25 octobre 1984 a fixé la quotité des PAP à un niveau intermédiaire entre l'ancienne quotité et celle de décembre 1983.

2. Secteur location.

Les autorisations de programme d'un montant de 7,9 milliards baissent de 14,84 % (21,7 % en francs constants). Les crédits de paiement s'élèvent à 8,2 milliards et augmentent de 51,46 %.

Le même nombre de PLA est prévu pour 1985 (70.000).

3. Habitat existant.

Les autorisations de programme inscrites au titre de la Palulos (1,058 milliard) diminuent de 19,2 % (soit 24,4 % en francs constants).

Les crédits de paiement diminuent de 27,2 % (783 millions).

Les autorisations de programme inscrites au titre des PAH (308 millions) baissent de 39,8 % (soit 44 % en francs constants) et les crédits de paiement baissent de 45,6 % (288 millions).

Cette forte réduction sera, comme en 1984, compensée par la quatrième tranche du FSGT et devrait en principe permettre la réhabilitation de 140.000 logement locatifs sociaux, bien que les professionnels mettent en doute la réalisation d'un tel programme.

4. Surcharge foncière.

Les crédits diminuent de 10 % (16,4 % en francs constants), en autorisations de programme (121,7 millions) et de 15,8 % en crédits de paiement (128,6 millions).

5. La réforme de l'aide unique.

Son expérimentation doit se faire sur un parc de 70.000 logements avec application du barème APL actuellement en vigueur. Les crédits de l'allocation logement baissent de 0,7 % (6,595 milliards), ceux de l'APL augmentent de 12 % (6,5 milliards).

B. URBANISME ET PAYSAGES

Ce secteur est caractérisé essentiellement par la mise en oeuvre de la décentralisation.

Les crédits de paiement diminuent de 5,1 % et les autorisations de programme de 5,26 % compte tenu d'un transfert en D.G.E. de 118,19 millions de francs d'autorisations de programme et de 39,39 millions de crédits de paiement prélevés sur les crédits consacrés aux programmes d'action foncière et au Fonds d'aménagement urbain, et d'un transfert en D.G.D. de 6,14 millions de crédits de paiement et d'autorisations de programme prélevés sur les crédits consacrés à l'élaboration des documents d'urbanisme, ainsi que de 10,44 millions en dépenses ordinaires sur le chapitre 37-72 « Frais judiciaires et réparations civiles. »

Une contribution de l'Etat sera apportée au Fonds social urbain, (nouveau chapitre créé en 1985) à hauteur de 40,5 millions de crédits de paiement et 130 millions d'autorisations de programme, destinée à mettre en oeuvre dans les quartiers affectés par des déséquilibres sociaux, les interventions du Comité interministériel des villes.

Le soutien aux Agences d'Urbanisme sera en francs courants inférieur à 1984 (63,4 millions en 1985 contre 63,8 millions en 1984), alors qu'une revalorisation aurait été souhaitable.

C. ARCHITECTURE

Pour l'enseignement de l'architecture, les crédits de paiement augmentent de 13,7 % (294,5 millions de francs) et les autorisations de programme de 4,2 % (29,4 millions de francs) ; cette augmentation est due à l'équipement immobilier des écoles d'architecture.

D. ACTIONS HORIZONTALES

Les contrats de croissance : les crédits restent au même niveau qu'en 1984 (35 millions d'autorisations de programme). Les principaux objectifs demeurent les mêmes : inciter les entreprises performantes du secteur B.T.P. à améliorer leur productivité et également encourager les exportations ;

L'I.G.N. : la subvention totale s'élève à 384,8 millions, soit + 2,9 % et semble encore trop élevée par rapport au chiffre d'affaires réalisé qui ne représente que moins de la moitié de la subvention.

E. MOYENS DES SERVICES

1.076 emplois budgétaires sont supprimés dans le cadre du redéploiement interministériel des effectifs. En 1984, 1.071 emplois budgétaires ont été supprimés.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Dans sa séance du 6 novembre 1984, votre Commission sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, Président a procédé à l'examen des crédits de l'Urbanisme et du Logement pour 1985 sur le rapport de M. Jean François-Poncet, rapporteur spécial.

M. François-Poncet a signalé l'augmentation des moyens des services de 8,62 % qui lui semble encore trop importante. Il a noté que la suppression en 1985 de 1.076 emplois s'expliquait compte tenu de la décentralisation.

Le rapporteur spécial a observé que le projet de budget de 1985 était un budget de grande rigueur avec une forte baisse des autorisations de programme (- 11,6 %, - 17,9 % en francs constants) contrastant avec une forte croissance des crédits de paiement (+ 13,5 %).

En ce qui concerne le logement, M. François-Poncet a émis des doutes quant à l'affirmation selon laquelle la baisse des taux d'intérêt des produits d'épargne et sur le marché financier, permettrait de financer à moindre coût le même nombre de logements que l'an dernier. Il a précisé que cette affirmation est formellement contestée par le mouvement HLM qui fait valoir que si le nombre de PAP est maintenu sa quotité diminue.

Il a souligné d'autre part, que le locatif est le seul secteur à ne pas bénéficier de la baisse des taux d'intérêt, la différence entre le coût des ressources et le taux des prêts étant encaissée par l'Etat.

De sorte qu'une interrogation sérieuse pèse sur la réalisation effective du programme physique tel qu'il est prévu au budget.

Avant d'exposer les principaux chiffres du secteur logement, M. François-Poncet a rappelé l'inquiétante diminution des autorisations de programme en 1985, qui fait suite à deux années de baisse consécutives.

Il a insisté sur les graves problèmes du secteur du BTP où le nombre de faillite ne cesse de croître, alors que les mises en chantier diminuent d'année en année. Il a rappelé que les recherches du Centre Scientifique et

Technique du Bâtiment ont montré qu'une relance du Secteur B.T.P. profite à l'économie nationale à concurrence de 85 % de la demande générée, et n'entraîne que 15 % d'importations supplémentaires. Pour d'autres secteurs, tels que les biens de consommation ou d'investissement, l'augmentation des importations se situe entre 30 % et 45 %. Il aurait donc été possible sans inconvénient pour la préservation des équilibres économiques de conduire une politique plus ambitieuse dans le secteur du Logement en 1985.

M. François-Poncet a regretté que, comme en 1984, l'insuffisance des moyens budgétaires nécessite l'appel à d'autres sources de financement (fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne : 7 milliards de francs, Fonds spécial des grands travaux : projet de loi en cours).

Le rapporteur spécial a noté un changement d'orientation significatif avec plusieurs mesures destinées à favoriser une relance de la construction (loi du 12 juillet 1984 sur la location-accession, la libre-négociation des loyers en 1985, les mesures fiscales pour travaux de grosses réparations et l'acquisition ou la construction de logement locatif dans le projet de budget pour 1985).

M. François-Poncet a néanmoins regretté que le Gouvernement n'ait pas choisi une politique plus incitative dans un domaine qui est peu tributaire des importations.

Observant que l'ensemble de ces mesures marquait une diminution des dotations budgétaires allant au-delà de la baisse des taux d'intérêt, le Rapporteur spécial a proposé à la Commission de rejeter les crédits consacrés au logement.

En ce qui concerne l'Urbanisme et les Paysages, **M. François-Poncet** a plus particulièrement noté que le processus de décentralisation a entraîné une augmentation très sensible du rythme de prescription des POS, et que les crédits inscrits en D.G.D. risquaient de ne plus correspondre à la réalité des besoins exprimés.

M. Lefort a jugé que la loi sur la location accession était une mesure intéressante. Il a insisté sur la crise du logement et la régression des mises en chantier, ainsi que sur l'expérimentation de la réforme de l'aide unique sur les 70.000 logements.

M. de Montalembert a approuvé les réserves émises par **M. François-Poncet** et signalé la grave pénurie de logements dans son département.

M. Bonnefous a regretté l'uniformisation des constructions de logements en France, qui ne tiennent pas compte des spécificités régionales.

M. François-Poncet a indiqué que le contrôle de la qualité architecturale dépendait du maire à travers la délivrance du permis de construire et des départements par l'intermédiaire des C.A.U.E.

La Commission a, ensuite, décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les titres IV et VI du budget de l'Urbanisme et du Logement et de donner un avis favorable à l'adoption des titres III et V.

AVANT-PROPOS

Présentation générale

Comparaison globale des crédits selon le projet initial.

(en millions de francs)

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1985	1984	Diffé- rence %	1985	1984	Diffé- rence %
Logement	30.378 (a)	26.135	+ 16,23	19.783,5 (a)	22.447,6	- 11,86
Urbanisme et paysages	488,7 (b)	515	- 5,1	374,1 (b)	394,9	- 5,26
Architecture	331,2	301,3	+ 9,9	46,3	46,3	+ 0,43
Actions horizontales	1.122,9	1.008,7	+ 11,23	252,89	233,5	+ 8,3
Moyens des services	12.696,9	11.689,2	+ 8,62	64,3	92,1	- 30,18
Total	45.017,7 (c)	39.649,2	+ 13,33	20.521,29 (c)	23.214,2	- 11,6

(a) 20,62 millions de crédits de paiement et 20,62 millions d'autorisations de programme ont été transférés à la D.G.E.. Au total, les crédits de paiement augmentent de 16,3 % et les autorisations de programme diminuent de 11,7 %.

(b) 39,39 millions de crédits de paiement et 118,19 millions d'autorisations de programme ont été transférés à la D.G.E.

16,38 millions de crédits de paiement et de dépenses ordinaires et 6,14 millions d'autorisations de programme ont été transférés à la D.G.D. Au total, les crédits de paiement augmentent de 3,76 % et les autorisations de programme augmentent de 26,2 %.

(c) Au total, 76,39 millions de crédits de paiement et dépenses ordinaires et 144,95 millions d'autorisations de programme ont été transférés (D.G.E. - D.G.D.) portant la progression des crédits de paiement à 13,73 % et la diminution des autorisations de programme à 10,97 %.

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1985	1986	%	1985	1986	%
		(M.F.)			(M.F.)	
Principales dotations :						
A - Logement (Total général)	30.378	26.135,2	+ 16,23	19.783,5	22.047,0	- 11,86
• Aide à la personne	13.068	12.433	+ 5,1	-	-	-
• Construction neuve - location	8.243,2	5.943,6	+ 51,46	7.991,0	9.384,2	- 16,84
• Construction neuve - accession	7.190,8	5.764,9	+ 24,73	9.570,0	10.356,6	- 7,39
• Action sur le parc de logements existant	1.162,0	1.723,3	- 32,34	1.520,6	1.986,3	- 23,42
• Construction et amélioration D.O.H.	487,6	322,7	+ 6,71	487,6	487,6	-
• Surcharge foncière	128,3	152,6	- 15,8	121,7	135,3	- 10,03
• Charges communes : primes et bonifications	6.380	5.680	+ 12,32	-	-	-
• Agriculture : bonifications	430	350	- 21,81	-	-	-
• Intérieur : contrepartie de l'exonération d'impôt foncier	2.730	3.370	- 22,96	-	-	-
B - Urbanisme et paysages (Total général)	488,7	315	- 5,1	370,1	390,9	- 5,26
• Agences d'urbanisme	63,0	63,8	- 0,62	63,0	63,8	- 0,62
• Espaces verts	20	33	- 40	-	-	-
• Villes nouvelles	31	35	+ 7,2	65,0	80	- 18,23
• Assistances techniques et études : servitudes d'urbanisme	68	83,7	18,75	60,3	73,7	- 18,18
• Aménagement du cadre de vie urbain et interventions dans les sites, abords et paysages	193	211,7	- 8,83	36,6	147,0	- 75,16
• Fonds social urbain (nouveau)	40,5	-	-	130	-	-
• Budget des charges communes :						
- villes nouvelles	203	210	- 3,33	205	220	- 6,81
- bonifications F.N.A.F.U.	80	100	- 20	-	-	-
• Compte spécial :						
- F.N.A.F.U.	144	120	+ 20	100	100	-
C - Architecture (Total général)	331,2	301,3	+ 9,92	46,5	46,3	+ 0,03
• Enseignement de l'architecture	290,5	259	+ 13,70	29,0	28,2	+ 0,25
• Architecture	36,7	42,3	- 13,23	17,1	18	- 5
D. Actions horizontales (Total général)	1.122,9	1.008,7	+ 11,32	252,89	233,5	+ 8,26
• Actions économiques et professionnelles	48,5	33,9	- 10	43,1	44,7	- 3,37
• Cartographie nationale (subvention IGN)	388,8	373,7	+ 2,9	37	41,2	- 10,2
• Recherche	323,6	301,8	+ 7,8	156,8	129,9	+ 20,7
• Etudes générales	10,7	8,7	+ 22,9	9	10,3	+ 12,62
• Information	25,1	13,8	+ 58,8	-	-	-
• Modernisation de la gestion	102,2	70,3	+ 43,3	1,09	1,2	- 9,16
• Recrutement, formation	67,7	34,6	19,3	-	-	-
• Action sociale	68,3	58,3	+ 17,1	-	-	-
• Dommages de guerre et réparations civiles	89,8	91,0	- 1,75	5,9	6,2	- 4,83
E. Moyens des services (Total général)	12.696,97	11.689,2	+ 8,6	64,3	92,1	- 30,18
• Administration centrale: personnel	272,6	248,9	+ 9,32	-	-	-
• Services extérieurs: personnel	8.387,9	8.002,3	+ 7,3	-	-	-
• Administration centrale: frais de fonctionnement et projet immobilier	91,07	98,9	- 7,9	2	22,7	- 91,18
• Services extérieurs: frais de fonctionnement et projet immobilier	492,7	462,2	+ 6,39	62,3	69,4	- 10,23
• Pensions et retraites	3.252,7	2.876,7	+ 13,07	-	-	-

CHAPITRE PREMIER

LE LOGEMENT

La politique de la construction et du logement s'inscrit comme les années antérieures dans un contexte de rigueur.

Or, on constate une dégradation de plus en plus inquiétante de la situation du secteur du **Bâtiment** où le nombre de faillites d'entreprises ne cesse de croître.

Cette situation est d'autant plus alarmante que les mises en chantiers tant dans le secteur libre que dans le secteur aidé sont en constante diminution.

Le projet de budget pour 1985 de l'Urbanisme et du Logement apporte une contribution tout à fait insuffisante à ce secteur primordial et fait en outre appel comme en 1984 à d'autres sources de financement.

Les mesures fiscales et juridiques prises en ce domaine marquent néanmoins un changement d'orientation intéressant de la politique suivie jusqu'à présent, mais restent toutefois insuffisantes pour recréer un climat de confiance et un environnement favorable à l'investissement.

I. LA SITUATION DU SECTEUR DU BATIMENT : UNE DEGRADATION INQUIETANTE

A. LE POIDS DU SECTEUR BATIMENT DANS L'ECONOMIE NATIONALE :

En tant qu'activité, le Bâtiment occupe une place à la fois considérable et spécifique au sein de l'économie (les chiffres suivants sont arrêtés à juillet 1984).

– *le nombre de salariés* du Bâtiment s'élève à 1.000.000, soit 5,6 % de la population active salariée française et 20 % de l'effectif salarié industriel ;

– *les entreprises* sont composées de 300.000 artisans et entreprises de moins de 10 salariés, et près de 20.000 entreprises de plus de 10 salariés ;

– *le chiffre d'affaires* s'élève à 300 milliards de francs (hors taxes) sur le territoire national (soit 70 % du chiffre d'affaires du BTP) et 20 milliards de francs à l'exportation.

Ce chiffre d'affaires se répartit à hauteur de 53 % pour la construction neuve et 47 % pour l'amélioration et l'entretien.

Le chiffre d'affaires du BTP équivaut à trois fois la production de la construction mécanique, deux fois celles de la production automobile et une fois et demie la production agricole.

Le Bâtiment occupe en outre une place spécifique par le fait qu'il représente une activité peu capitalistique, et où la part de main d'oeuvre est très élevée par rapport au chiffre d'affaires.

Le travail sur chantier reste l'un des principaux traits de ce secteur, même si les progrès techniques ont augmenté la part de la préfabrication en ateliers.

Le bâtiment joue aussi un rôle moteur par le concours de toutes les autres professions qu'il implique dans l'acte de bâtir et de vendre : architecte, bureaux d'études, promoteurs, fabricants de matériaux.

Il est enfin un des secteurs où un supplément de demandes profite le plus à l'économie nationale puisqu'il est quasi exclusivement composé d'entreprises françaises.

B. LA DEGRADATION DE LA SITUATION

● *L'activité du Bâtiment s'est fortement dégradée depuis 1981*, après avoir reculé de 1974 jusqu'à cette date. La diminution de l'activité a coïncidé avec la décélération du taux de croissance de l'économie française. Les années 1982, 1983, 1984 sont marquées par des reculs de la production de l'ordre de 4 à 5 %.

Evolution de la production du Bâtiment

	Taux de variation annuel en volume			
	74-81	82-81	83-82	84-83
1) Logements neufs	- 3,9 %	- 8 %	- 8,9 %	- 8,4 %
2) Autres bâtiments neufs	- 4,0 %	- 8,8 %	- 7,1 %	- 8,5 %
3) Total construction neuve (1) + (2) ..	- 3,9 %	- 7,2 %	- 8,2 %	- 7,5 %
4) Amélioration-entretien	+ 1,1 %	- 0,1 %	- 1,0 %	+ 0,4 %
Ensemble bâtiment (3) + (4)	- 2,2 %	- 4,3 %	- 8,1 %	- 3,9 %

Source : BIPE.

S'agissant plus particulièrement de la construction de logements (en terme de mises en chantier), la dégradation a été assez régulière jusqu'en 1981 et a connu une forte chute en 1982.

Evolution de la construction de logements (Source : F.N.B.).

	Mises en chantier
1978	440.000
1979	429.000
1980	397.000
1981	420.000
1982	343.000
1983	332.000

Le recul s'est accentué depuis cette date (-8 % en 1982, -9 % en 1983).

● Cette dégradation s'est manifestée aussi par une *diminution des effectifs salariés* : (perte de 188.000 salariés entre 1974 et 1982) s'accroissant ces dernières années (perte de 55.000 salariés en 1982 et 65.000 salariés en 1983).

A ce phénomène, s'ajoutent les effets induits dans les secteurs en amont et en aval.

Les derniers chiffres font apparaître une baisse de 8,6 % des effectifs de la période mars -avril-mai 1984 sur la même période 1983, alors qu'elle avait été de 6,4 % en 1983 par rapport à 1982 et de 2,9 % entre 1982 et 1981.

● En ce qui concerne *les cessations d'activité*, le tableau ci-dessous montre *l'aggravation du nombre des faillites d'entreprises*.

**Nombre de règlements judiciaires,
liquidations de biens et faillites B.T.P.
(données brutes - Source INSEE)**

Année	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	Moyenne annuelle
1982	343	330	375	403	356	473	381	336	246	340	385	364	4 334
1983	362	274	293	368	418	558	664	384	198	338	421	448	4 726
1984	408	408	482	409	459								

Taux de variation Trend 73-78 : +12,4 % l'an

12 mois 79/78 : + 1,9 %

12 mois 80/79 : + 7,6 %

12 mois 81/80 : +13,4 %

12 mois 82/81 : + 0,7 %

12 mois 83/82 : + 9,0 %

5 mois 84/83 : +26,3 %

3 derniers mois 84/83 : +25,1%

II. LES REALISATIONS PHYSIQUES DANS LE SECTEUR LIBRE ET LE SECTEUR AIDE : EN CONSTANTE REGRESSION.

A. L'INVESTISSEMENT EN LOGEMENT NEUFS PAR SECTEUR INSTITUTIONNEL

Le volume de l'investissement en logements a continué de décroître en 1983 mais à un rythme moindre qu'en 1982. Comme les années précédentes, le recul de l'investissement en logements provient uniquement de celui des logements neufs (l'investissement en amélioration et en gros entretien du parc des logements existants étant stable).

La demande des organismes d'HLM, en reprise depuis deux ans semble se maintenir et leurs investissements en volume sont quasi stables. Par contre la demande des ménages reste faible et se traduit en 1983 par une sous-consommation par rapport à l'enveloppe initiale des prêts d'accèsion à la propriété et une réduction des investissements du secteur libre. En définitive, les investissements des ménages ont baissé de 3 % en volume.

Les investissements des autres secteurs institutionnels ont également diminué de 4,8 %.

Investissements en logements par secteur institutionnel

	Millions de Francs					Variation annuelle (%) en volume			
	1979	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
Organismes d'HLM	11 822	12 898	14 247	16 388	17 813	- 4,7	- 0,7	1,8	- 0,5
Ménages (1)	136 884	148 979	162 388	188 817	177 867	4,1	- 1,3	- 7,9	- 3,1
Autres secteurs institutionnels, institutions de crédit, entreprises d'assurance, administrations publiques et privées	9 286	10 834	11 838	12 337	12 725	-	- 1,7	- 8,1	- 4,8
TOTAL investissements en logements (2)	157 011	172 608	189 271	198 520	207 805	- 3,9	- 1,3	- 7,1	- 3,0
dont									
Logements neufs	116 408	127 880	131 866	130 834	133 188	- 8,3	- 2,3	- 11,0	- 4,5
Grands entretiens	41 803	48 848	57 405	67 886	74 837	2,8	1,1	2,1	0

B. L'EVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS CONSTRUITS

Après la forte chute de 1982, les mises en chantier de 1983 ont continué à baisser mais plus modérément.

L'ensemble des secteurs de financement a été affecté par cette baisse : secteur aidé et secteur libre.

En particulier, ce dernier secteur marque un recul sensible qui n'est atténué que par l'augmentation des prêts conventionnés : le secteur libre qui représentait 65 % des mises en chantier en 1980 n'en représente plus que 51 %.

(Milliers de logements)

Secteur de financement	Nombre de logements autorisés (2)				Nombre de logements commencés			
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
Prêts locatifs aidés	84,7	84,0	64,0	69,6	47,0	53,3	55,0	62,2
Prêts en accession à la propriété	114,9	112,5	112,1	101,5	93,8	118,2	115,0	110,0
Autres financements	330,3	312,1	249,0	210,8	269,0	228,1	173,4	170,0
TOTAL	499,9	488,6	425,1	371,9	399,8	399,6	343,4	332,2
dont : Logements individuels	315,5	285,0	280,0	238,7	265,5	251,0	220,1	218,7

Source : Ministère de l'Urbanisme et du Logement.

III. LE FINANCEMENT DU LOGEMENT.

A. L'EVOLUTION PAR SECTEUR DE PRETS.

En 1983, en dépit d'un nouveau tassement de l'activité de construction (332.000 logement commencés contre 343.000 en 1982), la *progression* des crédits nouveaux accordés aux acquéreurs de logements neufs, secteurs libre et aidé confondu, a été un peu plus soutenue de l'année précédente : + 9,7 % contre + 8,4 %. Cette évolution est due au développement des **prêts locatifs aidés** et au fort accroissement des **prêts conventionnés**.

● Dans le secteur aidé, les concours, qui avaient fortement progressé en 1982 en liaison avec l'augmentation du nombre et du montant unitaire des prêts inscrits au budget, ne se sont que faiblement développés en 1983 (+ 3,3 % au lieu de + 16,3 % l'année précédente). Cependant, la progression des versements en secteur locatif est encore restée assez forte (+ 17,7 %), du fait de la bonne consommation des prêts locatifs aidés (PLA) par les constructeurs sociaux. En revanche, la demande de prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) s'est nettement ralentie en 1983, les versements ont régressé de 6,1 %. On constate néanmoins une meilleure consommation des PAP en 1984, mais il est trop tôt pour faire une évaluation sur l'année entière.

● Dans le secteur libre, l'augmentation des crédits distribués a été particulièrement nette (+ 19,3 %), contrastant avec les résultats négatifs enregistrés en 1981 (-7,2 %) et en 1982 (-1,8 %). Cette évolution est entièrement imputable à la bonne tenue des prêts conventionnés (+ 48 %).

Les concours des institutions financières bancaires (banques inscrites, Crédit populaire, Crédit agricole, Crédit mutuel, établissements financiers) ont progressé de 39,8 à 43,8 milliards de francs (+ 10,1 %). Ce mouvement recouvre des évolutions très divergentes suivant les types de crédits et les réseaux : stabilité des prêts principaux d'épargne-logement, développement des prêts conventionnés. Au total, la part du secteur bancaire dans l'ensemble des financements s'est maintenue aux alentours de 37 % mais la contribution des établissements financiers s'est élevée d'un point.

Le léger fléchissement des concours de la Caisse des dépôts et consignations et des Caisses d'épargne (- 0,9 %) trouve son origine dans la baisse de la distribution des prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) et des prêts complémentaires d'accompagnement ainsi que dans les difficultés de financement des prêts spécifiques (prêts au logement existant, prêts personnels immobiliers).

La progression des concours du Crédit foncier de France et du Comptoir des entrepreneurs s'est poursuivie en 1983 (+ 20,2 %) et leur part dans le total des financements s'est ainsi élevée de 21,9 % à 23,9 %. Cette évolution résulte du rôle croissant attribué au Crédit foncier dans le domaine des PAP dont il a assuré près de 83 % de la distribution, mais aussi du développement des crédits financés par le Comptoir des entrepreneurs.

Enfin, les concours de la Caisse de prêts aux organismes d'HLM sont revenus de 23,2 à 23 milliards de francs environ (-0,8 %) alors qu'ils avaient progressé de 17,5 % en 1982 : l'activité de cet organisme se trouve désormais concentrée dans le domaine des prêts locatifs aidés où ses versements ont progressé de 15 % l'année dernière.

Evolution et structure des prêts accordés pour le logement neuf

Organismes distributeurs (1)	1979		1980		1981		1982		1983	
	Millions de F	%	Millions de F	%	Millions de F	%	Millions de F	%	Millions de F	%
Entreprises « 1 % entreprises »	5 420	5,7	5 831	5,7	6 514	6,5	7 185	6,6	9 195	7,7
Institutions monétaires (2)	40 405	42,0	39 756	40,0	33 450	33,4	38 834	34,0	39 174	33,0
Caisse des dépôts et Caisses d'épargne.....	10 207	10,6	13 806	13,9	15 851	15,7	12 485	11,5	12 369	10,4
Crédit foncier et Comptoir des entrepreneurs	18 157	18,8	15 705	15,8	18 665	18,7*	23 679	21,9	28 461	23,9
Établissements financiers	4 838	5,0	4 805	4,8	3 438	3,4	2 967	2,7	4 666	3,9
Caisse de prêts aux HLM	17 619	18,3	17 701	17,8	19 739	19,7	23 185	21,4	22 958	19,4
Divers (3)	1 484	1,6	2 194	2,2	2 554	2,6	2 055	1,9	1 988	1,7
ENSEMBLE	96 130	100,0	99 398	100,0	100 009	100,0	108 370	100,0	118 850	100,0
(dont : prêts aidés (4).....)	(56 346)	(58,6)	(51 998)	(52,3)	(56 017)	(56,0)	(65 152)	(60,1)	(67 916)	(57,1)

Source : Banque de France, Direction générale des études (Direction de la Conjoncture).

- (1) L'optique adoptée est celle de la distribution et non celle du financement. Les crédits sont considérés comme consentis par le prêteur d'origine, sans qu'il soit tenu compte des concours dont il a disposé pour se refinancer. Les prêts aux investisseurs sont seuls recensés ici (les prêts aux particuliers ne financent pas, en effet, des investissements, mais des stocks de logements non encore vendus).
- (2) Banques inscrites, banques populaires, crédit mutuel, crédit agricole.
- (3) Collectivités locales, caisses de retraites complémentaires et organismes de sécurité sociale, assurances, État, ménages.
- (4) Prêts assortis de bonifications ou subventions de l'État, et prêts complémentaires à ces derniers.

B. L'INSUFFISANCE DES CREDITS BUDGETAIRES

Le tableau suivant récapitule l'ensemble des crédits, de tous les ministères, consacrés au logement. En termes de moyens de financement, on obtient ainsi :

(millions de francs)

	1981	1982	1983	1984	1985
I. Urbanisme et logement	15.112,3 (1)	22.116,1	26.319	26.122,2 (4)	30.352 (7)
II. Charges communes	6.694 (2)	8.174	9.467,4	5.680	6.381
dont :					
- prime d'épargne logement	2.900 (2)	4.500	5.500	5.500	
- Bonifications d'intérêt (HLM)	2.094	1.994	2.010	- (5)	- (8)
- Bonifications d'intérêt (crédit foncier)	1.700	1.680	1.957	180 (6)	180 (9)
III. Agriculture - Bonifications d'intérêt (crédit agricole)	000	628	580	550	430
IV. Intérieur				3.570	2.750
Total Budget	22.406,3 (3)	30.918,3	36.366,4	35.922,2	39.913

(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.

(7) Chapitre « Primes à la construction abondé par voie de fonds de concours de 2.577 MF.

Chapitre « Construction de logements sociaux » (DOM) abondé par voie de fonds de concours de 349,2 MF.

Chapitre « Construction de logements » abondé par voie de fonds de concours de 105,8 MF.

(8) (9) articles abondés par voie de fonds de concours respectivement de 2.010 MF et 1.958 MF.

Il est regrettable de constater que, comme en 1984, l'insuffisance des moyens budgétaires nécessite l'appel à d'autres sources de financement :

- Le fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne à hauteur de 7 milliards de francs sous forme de fonds de concours ; soit le même montant qu'en 1984.

– Le fonds spécial des grands travaux au titre de l'amélioration de l'habitat. Le projet de loi est actuellement en cours.

Au total, les crédits consacrés au logement en 1985, toutes sources de financement confondues hors F.S.G.T., tels qu'ils résultent du tableau précédent, s'élèvent à 39,9 milliards de francs contre 35,9 milliards en 1984, soit + 11,14 %.

L'examen des principaux secteurs fait apparaître une forte diminution des autorisations de programme, qui s'oppose à une croissance importante des crédits de paiement.

● Les autorisations de programme qui représentent 96,4 % des autorisations de programme du Ministère diminuent de 11,86 % (19,7 milliards contre 22,4 milliards en 1984), soit une diminution de 18,2 % en francs constants. Cette forte réduction fait suite à une baisse déjà intervenue en 1984 (- 7,3 %, soit - 15,15 % en francs constants) et, en 1983, (- 0,6 %, soit - 11,4 % en francs constants).

L'incidence de cette diminution est difficile à apprécier. En effet, le Ministre affirme qu'elle correspond à la baisse des taux d'intérêt sur les produits d'épargne et sur le marché financier et reflète donc exactement la baisse du coût des ressources. Le nombre des logements financés en 1985 restera, assure-t-il, identique à celui de 1984.

Cette affirmation est formellement contestée par le mouvement H.L.M. Celui-ci fait valoir que si le nombre des PAP est maintenu, leur montant diminue ; il souligne d'autre part, que le locatif est le seul secteur de l'économie à ne pas bénéficier de la baisse des taux d'intérêt, la différence entre le coût des ressources et le taux des prêts étant encaissé par l'Etat.

Des observations du même ordre peuvent être faites pour l'amélioration de l'habitat existant.

De sorte qu'une interrogation sérieuse pèse sur la réalisation effective du programme physique tel qu'il est prévu au budget.

● Les crédits de paiement augmentent de 16,23 % (30,3 milliards contre 26,1 milliards en 1984).

Cette forte croissance est due à la montée en régime des aides liées aux programmes antérieurs.

a) L'accession aidée

Le montant des autorisations de programme consacrées au secteur accession sera de 9,5 milliards, soit une baisse de 7,59 % (- 14,4 % en francs constants) par rapport à 1984 (10,3 milliards). Les crédits de paiement (7,2 milliards) augmenteront de 24,73 % (5,7 milliards en 1984).

150.000 PAP sont prévus (soit le même montant qu'en 1984).

Les mesures prises en décembre 1983 ont prévu une augmentation de la quotité des PAP (75 % et 85 % en secteur groupé selon que les ressources soient supérieures ou inférieures à 70 % du plafond prévu contre 70 % à 80 % antérieurement) et une diminution du taux d'apport personnel. En outre, le taux des prêts complémentaires a été abaissé à un taux voisin des prêts conventionnés (14,5 %). Ces mesures, qui n'étaient valables que jusqu'en juin 1984, ont été prorogées jusqu'en septembre 1984. Un arrêté du 25 octobre 1984 a fixé la quotité des PAP à un niveau intermédiaire entre l'ancienne quotité et celle de décembre 1983 (72,5 % et 82,5 % en secteur groupé).

Il est dommage que la quotité fixée en décembre 1983 n'ait pas été reconduite.

Le coût brut moyen d'un logement financé en PAP a évolué comme suit. D'après les estimations du Ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, le moindre coût pour 1985 serait lié à la baisse du coût de la ressource.

(francs courants)

Accession	1980	1981	1982	1983	1984	1985
CDC	23.760	15897				
CFF	33.900	54.380	56.214	61.632	64.714	58.044
CNCA	28.340	34.862				
BNP-CEP- CNCA					27.415	28.648

Les différents circuits de financement des prêts PAP ont été remplacés à partir de 1982 par un seul circuit : la Caisse unique, gérée par le Crédit foncier de France.

Depuis le 2^e semestre 1984 aux côtés de la Caisse unique regroupant les ressources CDC et CFF, il y a intervention directe des réseaux (BNP, CEP, CNCA) dans le financement aidé à l'accession à la propriété : il s'agit de l'adjudication de 12.500 PAP au titre du 2^e semestre 1984, pour lequel le Gouvernement s'est adressé aux banques intéressées : ces PAP sont compris dans les 150.000 PAP prévus en 1984, l'Etat prenant en charge la bonification d'intérêt.

Les taux d'intérêt des prêts PAP ont évolué de la façon suivante :

Taux d'intérêt des prêts PAP

	Les premières années	Les années suivantes
Jusqu'au 30 juin 1978	8	10,70
du 1 ^{er} juillet 1978 au 31 décembre 1979	8,10	10,75
du 1 ^{er} janvier au 19 mai 1980	8,60	11,07
du 20 mai au 31 décembre 1980	9,10	12,05
du 1 ^{er} janvier au 30 juin 1981	9,30	12,80
du 1 ^{er} juillet au 31 décembre 1981	10,80	13,70
du 1 ^{er} janvier au 31 décembre 1982	10,80 (1) 12,90 (2)	14,70
du 1 ^{er} janvier au 1 ^{er} juillet 1983	9,95 (3) 12,55 (4)	13,70
du 1 ^{er} août au 31 décembre 1983	9,45 (3) 11,15 (4)	12,95
du 1 ^{er} janvier au 30 septembre 1984	9,45 (3) 11,15 (4)	12,95
à compter du 1 ^{er} octobre 1984	9,35 (3) 10,45 (4)	12,65

(1) Les quatre premières années.

(2) les trois années suivantes.

(3) Les cinq premières années.

(4) Les deux années suivantes.

Au 1^{er} octobre 1984, le taux de départ des PAP a été abaissé à 9,35 %.

Par ailleurs, a été institué *en option* un PAP à taux ajustable ou PAJ.

Ce nouveau type de prêt varie en fonction du taux du livret A des Caisses d'Épargne et du taux du marché des obligations. L'emprunteur prend donc le risque de voir ses annuités varier selon les critères susvisés.

Afin d'éviter des mouvements trop brutaux, il est prévu que les trois premières annuités seront plafonnées, l'augmentation des annuités des années suivantes sera limitée à 8 % par an.

Le taux des PAJ est légèrement inférieur aux PAP :

- 9,25 % pour les cinq premières années,
- 9,90 % pour les deux années suivants,
- 12,45 % à partir de la huitième année.

Depuis le 1er octobre, le taux de départ est ramené à :

- 9,10 % pour les cinq premières années,
- 9,3 % les deux années suivantes,
- 12,15 % à partir de la huitième année.

Il semble que les mesures prises en décembre 1983 aient permis une meilleure consommation des PAP.

Nombre de PAP accordés

Année	Caisse d'Epargne	CFF	CNCA (1)	TOTAL
1982	16.233	137.750	16.696	170.679
1983	14.212	130.235	-	144.447
1984 (6 mois)	10.663	64.533	-	75.196

(1) depuis 1983 et jusqu'au 30 juin 1984, le Crédit Agricole ne délivre plus de PAP.

En ce qui concerne le nombre de prêts PAP à taux ajustables, la tendance constatée en août est d'environ 5 % du nombre de prêts attribués, elle évoluerait de façon satisfaisante (rythme d'accords multiplié par 4 en juillet) selon le Crédit Foncier.

b) Le locatif aidé.

Les crédits consacrés au secteur locatif baissent de 14,84 % (21,7 % en francs constants) en autorisations de programme (7,9 milliards contre 9,4 milliards en 1984) et augmentent de 51,46 % en crédits de paiement (8,2 milliards contre 5,4 milliards en 1984).

70.000 PLA sont prévus pour 1985 soit le même montant qu'en 1984.

Il convient de signaler que les PLA seront dorénavant obligatoirement à taux révisable. Cette révisabilité a permis de baisser le taux de

départ des prêts de 7,09 % à 6,59 % ; mais en contrepartie, comme il a été dit précédemment, l'emprunteur prend le risque de voir ses annuités varier au rythme de la variation des livrets A.

S'agissant du coût brut moyen d'un logement financé en PLA, on retrouve la même tendance à la baisse que pour les PAP, que le Ministère explique toujours avec la baisse du coût de la ressource.

(Francs courants)

Locatif	1980	1981	1982	1983	1984	1985
PLA-CPHLM	71.498	99.128	137.432	146.971	140.697	114.200
PLA-CFF	61.675	81.459	153.749	80.896	108.933	113.835

La consommation des PLA en 1983 est meilleure que celle des PAP.

Nombre de PLA accordés

Année	CPHLM	CFF	TOTAL
1982	67.220	3.910	71.130
1983	65.055	4.841	69.896
1984 (6 mois)	26.440	1.800	28.240

Pour l'année 1984, le Ministère de l'Urbanisme et du Logement et des Transports signale que le montant des prêts accordés au cours des six premiers mois serait traditionnellement inférieur à la moitié de l'ensemble de l'année.

Rappelons que 70.000 PLA étaient prévus en 1983, le même montant en 1984. Les prévisions budgétaires de 1983 ont donc été pratiquement réalisés, ce qui démontre d'ailleurs les besoins dans le domaine locatif.

c) Les prêts conventionnés.

Le prêt conventionné est une des innovations les plus intéressantes de la réforme du 3 janvier 1977. Ces prêts sont distribués par tous les établissements ayant passé une convention avec l'Etat : ces établissements doivent respecter un taux plafond. Les taux d'intérêts sont donc plus intéressants que sur le marché libre. Le bénéfice du prêt conventionné n'est pas conditionné par un plafond de ressources, mais peut ouvrir droit à l'APL.

Par contre, son octroi est limité à un **prix de revient maximum par mètre carré**.

Les mesures prises en avril 1984 ont assoupli les conditions d'octroi de ces prêts.

- Le taux d'intérêt de ces prêts conventionnés a été ramené de 13,75 % à 12,5 %.

- La part de travaux obligatoires pour une opération d'acquisition - amélioration financée par un prêt conventionné a été ramenée de 54 % à 33 % du prix d'acquisition.

- Le préfinancement des programmes pourra se faire en prêts conventionnés : ce préfinancement sera inclus dans l'enveloppe d'encadrement spécifique dont disposent les établissements bancaires et pourra donc bénéficier de taux d'intérêt plus intéressants.

- Les conditions des prêts conventionnés locatifs sont assouplies : l'obligation faite au propriétaire bailleur de passer avec l'Etat une convention est supprimée (le loyer pourra donc être fixé librement) et la durée minimale de location est ramenée de neuf ans à six ou trois ans.

Par ailleurs, les décrets du 17 juillet 1984 étendent le bénéfice du prêt conventionné aux travaux d'agrandissement si la surface habitable créée est au moins égale à 14 m², et aux travaux d'aménagement de locaux en vue d'usage d'habitation.

Plus de 92.000 prêts conventionnés ont été distribués en 1981, 132.635 en 1982 et 132.995 en 1983 (sur 140.000 prêts conventionnés prévus pour chacune de ces deux années).

Pour 1984, sur 160.000 prêts conventionnés prévus, 69.186 prêts ont été accordés au 1er semestre.

Parmi ces prêts, ceux ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement ont représenté 49 % en 1982, 44 % en 1983 et 41 % pour les cinq premiers mois de 1984.

Les mesures susvisées prises en avril et en juillet devraient permettre une meilleure distribution de ces prêts en fin d'année.

Les prévisions pour 1985 fixent à 160.000 le nombre de prêts conventionnés.

d) L'amélioration de l'habitat existant.

Les principaux volets sont l'aide aux propriétaires bailleurs, l'aide aux propriétaires occupants et la résorption de l'habitat insalubre.

Il faut au préalable rappeler que l'insuffisance des crédits budgétaires qui marquent une importante diminution, sera relayée comme les années antérieures par le Fonds spécial des grands travaux (FSGT).

Trois tranches ont été mises en place depuis 1982 et se répartissent ainsi :

900 MF	PALULOS	1 ^{re} tranche
300 MF	PALULOS	2 ^e tranche
150 MF	PAH	
400 MF	PALULOS	3 ^e tranche
150 MF	PAH	
400 MF	PALULOS	au titre des pôles de conversion
100 MF	PAH	

Le projet de loi est en cours pour 1985.

1. L'aide aux propriétaires bailleurs (PALULOS) : prime à l'amélioration de logements à usage locatif et à occupation sociale.

Les autorisations de programme inscrites au titre de la PALULOS passent de 1,3 milliard à 1,058 milliard en 1985, soit - 19,2 % (- 24,4 % en francs constants).

Les crédits de paiement baissent de 27,2% (1,076 milliard à 0,783 milliard).

L'aide de l'Etat concerne 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 sont accordées pour des travaux d'amélioration de l'habitat qu'ils exécutent dans des immeubles dont ils sont propriétaires ou gestionnaires (PALULOS).

La subvention peut atteindre 20% du coût prévisionnel des travaux, dans la limite d'une dépense subventionnable de 70.000 F par logement. Dans le cas de travaux d'isolation thermique ou acoustique, le taux est porté à 30% du coût des travaux, voire 40% en cas de travaux particulièrement rentables effectués sur des ensembles immobiliers gros consommateurs d'énergie ou très peu insonorisés.

Le Commissaire de la République de Département peut, en vertu du décret n° 83-907 du 3 octobre 1983 déroger au taux de la subvention ou au plafond de la dépense subventionnable, dans certaines conditions.

Des emprunts complémentaires à la subvention peuvent être contractés par les organismes auprès des Caisses d'Épargne ou de la Caisse des Dépôts et Consignations pour une durée généralement égale à quinze ans.

Les primes sont obligatoirement assorties du conventionnement des logements concernés, seul le conventionnement ouvrant droit à l'APL (aide personnalisée au logement).

Le tableau du nombre de primes accordées et de leur montant moyen fait ressortir un accroissement important des besoins.

Consommation de ces crédits :
nombre de primes accordées, montant moyen des primes.

	Consommation des crédits	Nombre de logements concernés	Prime moyenne par intervention
1981	780 MF	85.517	9.121 F
1982	1.004 MF	119.837	8.378 F
1983	1.060 MF + 484 MF (FSGT)	107.915 + 51.162 (FSGT)	9.706 F
1984 (31.08)	472 MF + 215 MF (FSGT)	45.000	10.550 F

2. L'aide aux propriétaires occupants (PAII) : prime à l'amélioration de l'habitat.

Les autorisations de programme marquent une baisse encore plus importante que pour la PALULOS : elles passent de 512 millions à 308 millions, soit (- 39,8 %, - 44 % en francs constants).

Les crédits de paiement baissent de 45,6 % (530 millions contre 288 millions en 1984).

La PAII est accordée aux propriétaires occupants de logements anciens de plus de 20 ans, sous conditions de ressources, selon deux modalités distinctes :

- propriétaires occupants ayant un niveau de revenu inférieur à 100 % du plafond PAP : la prime est accordée au taux de 20 % dans la limite d'un plafond de subvention de 14.000 F.

Le taux est porté à 25 % et le plafond à 17.500 F lorsque le logement se trouve dans un programme d'intérêt général ou une opération programmée d'amélioration de l'habitat.

Les travaux effectués doivent avoir pour objet de mettre le logement aux normes minimales d'habitabilité.

- Propriétaires-occupants ayant un niveau de revenu inférieur à 70 % du plafond PAP ou âgés de plus de 60 ans : la prime peut être accordée pour l'installation d'éléments de confort sans mise aux normes minimales d'habitabilité, sur la base d'un barème forfaitaire.

Priorité d'attribution est donnée aux propriétaires de ressources particulièrement modestes ainsi qu'aux personnes résidant dans une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAI) ou plus généralement dans un programme d'intérêt général (PIG).

La dotation budgétaire relative à la PAII est déléguée en début d'année aux Commissaires de la République de région qui la subdélèguent aux départements.

On note une diminution du nombre des primes accordées depuis 1981 :

Prime à l'amélioration de l'habitat : distribution

	Nombre de primes accordées	Montant des primes accordées en MF	Montant moyen unitaire
1981	69.225	561	8.104 F
1982	55.975	459	8.201 F
1983	44.239	369	8.340 F

3. La résorption de l'habitat insalubre.

Les crédits avaient déjà été réduits en 1984 de 40 % (55,49 millions de francs d'autorisations de programme contre 93,8 millions de francs en 1983), compte tenu du transfert de 29 millions d'autorisations de programme prélevé sur ce chapitre au titre de la D.G.E.

En 1985, les autorisations de programme (134,15 millions de francs) contre 115,5 millions de francs en 1984 augmentent de 16 %, mais les crédits de paiement diminuent de 25,23 % (64 millions contre 85,6 millions en 1984). D'après les explications fournies par le Ministère, cette diminution s'expliquerait par le différé de la mise en place des crédits, dans l'attente des décisions qui seront prises par le Comité interministériel pour les villes, nouvellement compétent en la matière.

Une subvention égale à 50 % du montant des travaux dans la limite d'un plafond est accordée aux propriétaires occupant depuis au moins deux ans, un logement insalubre, dont les ressources sont inférieures au plafond prévu pour les PAP.

e) La surcharge foncière

Les crédits diminuent de 10 % (- 16,4 % en francs constants) en autorisations de programme (121,7 millions contre 135,3 millions en 1984) et de 15,8 % en crédits de paiement (128,6 millions contre 152,6 millions en 1984).

Ces subventions pour dépassement de la charge foncière de référence ont pour but de contribuer à l'implantation de logements locatifs sociaux dans les quartiers urbanisés existants.

Ce type de crédit a rencontré un grand succès en 1982, (lancement de 12.000 logements sociaux) et concerne à la fois les opérations de construction neuve et d'acquisition-amélioration.

Une certaine diminution s'est manifestée en 1983, où il semble que les dépassements subventionnés aient fait l'objet de conditions d'attribution plus rigoureuses :

	Crédits disponibles	Crédits utilisés	% consommation
1981	169.890.000	109.174.000	64
1982	192.829.000	192.829.000	100
1983	183.092.000	151.844.000	83

f) L'aide à la personne : la fusion des aides

1. L'aide personnalisée au logement.

Les crédits consacrés à l'APL passent de 5,8 milliards à 6,5 milliards, soit une augmentation de 12 %.

● Dans le secteur accession, tous les prêts conventionnés et les PAP ouvrent droit à l'APL.

Dans le secteur locatif, le versement de l'APL est lié à une convention signée entre les propriétaires et l'Etat.

Le nombre de **bénéficiaires** de l'APL par secteur au 31 mars 1984 se répartit ainsi :

- 415.312 bénéficiaires de l'APL en secteur locatif contre 360.646 en décembre 1983 (soit + 15 %) ;

- 621.527 bénéficiaires de l'APL en secteur accession contre 589.569 en décembre 1983 (soit + 5 %) ;

C'est dans le **secteur locatif** que l'augmentation des bénéficiaires est le plus sensible.

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

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

Les bailleurs de logements conventionnés devaient également participer au financement du FNH. 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 décidé de supprimer la contribution des bailleurs au FNH.

En 1982 et 1983, les contributions des régimes de prestations familiales et du FNAL ont été les suivantes, en pourcentage du montant global des APL et des primes de déménagement versées qui a été de 4.926 millions de francs en 1983.

Régimes	1982	1983
F.N.P.F.	44,10 %	46 %
B.A.P.S.A.	1,40 %	1,70 %
F.N.A.L.	3,30 %	3,30 %

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

Le tableau suivant fait apparaître la répartition entre les sources de financement du FNH des dépenses totales liées à l'APL pour les années 1982, 1983 et 1984 (en millions de francs).

	1982	1983	1984 (prévisions)
F.N.P.F.	2.174,00	3.546,29	4.950,98
B.A.P.S.A.	69,00	131,06	182,97
F.N.A.L.	162,50	254,71	355,18
Etat	2.785,80	4.094,47	5.707,32
Total	5.191,30	8.026,53	11.196,45

La dotation de l'Etat pour 1985 s'élève à 6,5 milliards de francs.

2. L'allocation de logement

La subvention au Fonds national d'aide au logement (FNAL) diminuera de 0,75 % (6,595 milliards de francs) en 1985.

Le FNAL verse par le biais des Caisses d'allocations familiales (qui versent elles-mêmes les allocations logement « familiales » sans aide de l'Etat) des allocations de logements sociaux.

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.

Il en résulte que la subvention de l'Etat qui permet de combler l'écart, a crû 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 %).

En 1983, l'aide de l'Etat était de 6 milliards de francs. En 1984, ces crédits sont passés à 6,645 milliards, soit + 9,5 %.

La diminution des crédits en 1985 de 0,75 % est liée à la fixation des nouveaux barèmes beaucoup plus restrictifs.

L'allocation logement « familiale » bénéficiait à 1.790.000 familles au 30 juin 1983.

L'allocation logement « sociale » bénéficiait à 990.000 personnes à cette date dont 66,9 % de personnes âgées, 13,4 % d'infirmes, 19,7 % de jeunes travailleurs.

3. L'expérience d'unification des aides

L'expérimentation d'une unification des aides personnelles au logement a fait l'objet d'un accord collectif national signé dans le secteur I (HLM) le 22 mai 1984.

L'expérience portera sur 70.000 logements HLM répartis dans douze départements.

L'accord définit la méthode de remise en ordre des loyers destinée à adapter ceux-ci aux services rendus.

Les rapports Badet et Bonin proposaient la création d'une aide unique dont le champ d'application n'excluerait aucune catégorie de

population de même que l'APL, et dont le barème la situerait à un niveau intermédiaire en termes de coût pour la collectivité entre l'APL et l'allocation de logement. Toutefois, **pour l'expérimentation**, le Gouvernement a décidé, dans un souci de simplicité, d'appliquer l'APL aux locataires susceptibles d'en bénéficier sur la base de la réglementation actuelle et avec le barème résultant de l'actualisation du 1er juillet 1984.

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

C. L'INSUFFISANCE DES MESURES JURIDIQUES ET FISCALES QUI MARQUENT NEANMOINS UN CHANGEMENT D'ORIENTATION INTERESSANT.

Un certain nombre de mesures intéressantes ont été prises pour favoriser une relance de la construction.

a) La location-accession

La loi du 12 juillet 1984 sur la location-accession institue un nouveau mode d'accession avec occupation anticipée. En effet, elle prévoit la possibilité d'accéder à la propriété d'un logement, sans apport personnel préalable : l'occupant paie une redevance constituée par une indemnité d'occupation qui s'apparente à un loyer et une fraction du paiement anticipé du prix d'acquisition. S'il renonce à acquérir le logement au terme de la période transitoire, il devra quitter les lieux, mais le vendeur lui rembourse les sommes correspondant au paiement anticipé du prix d'acquisition, moyennant le paiement d'une indemnité modérée.

L'effort financier est moins important qu'en accession directe à la propriété au cours des premières annuités.

Les textes d'application doivent sortir en 1985. En outre, les candidats à la location-accession pourront bénéficier de prêts PAP dont la quotité serait supérieure au PAP normal.

Cette nouvelle formule est intéressante pour les jeunes ménages et les ménages à ressources modestes.

b) La libre négociation des loyers.

Le Gouvernement a décidé pour 1985 de ne pas invoquer les circonstances économiques exceptionnelles qui lui permettaient de limiter à 80 % de la variation de l'Indice INSEE du coût de la construction, le taux de variation des loyers.

En effet, la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative au. droits et obligations des locataires et des bailleurs précise que la révision des loyers des baux en cours intervient chaque année sur la base de la variation de l'indice INSEE du coût de la construction (pris à 100 % de sa valeur).

Elle prévoit en outre que le taux maximum d'évolution des loyers lors de la conclusion ou du renouvellement des contrats peut être fixé par un accord de modération conclu entre les représentants des bailleurs et des locataires au sein de la Commission nationale des rapports locatifs.

Toutefois, l'article 56 de la loi prévoit qu'en cas de circonstances économiques graves, le taux maximum d'évolution des loyers, tant des contrats en cours que des contrats renouvelés ou des nouveaux contrats peut être fixé par décret sans que ce taux puisse être inférieur à 80 % de l'évolution annuelle de l'indice INSEE du coût de la construction.

Cette disposition a été utilisée par le Gouvernement pour limiter l'évolution des loyers en 1983 et 1984.

En 1985, les loyers des baux en cours pourront être révisés, conformément aux contrats signés, en fonction de la totalité de la variation de l'indice.

En ce qui concerne les nouveaux contrats ou les renouvellements de contrats, un accord a pu être obtenu au sein de la Commission nationale des rapports locatifs pour trois secteurs (secteur I : H.L.M., secteur II : S.E.M. et S.C.I.C., secteur III : Sociétés d'assurance et sociétés immobilières d'investissement) ; le secteur IV (bailleurs privés) n'a pas pu aboutir à un accord, et le Gouvernement statuera par décret.

Les décrets d'application doivent sortir en fin d'année.

Les taux d'évolution des loyers, tels qu'ils résultent de l'accord ainsi obtenu sont les suivants :

Secteur I (H.L.M.) : + 5,25 % au 1er janvier 1985 avec possibilité de majoration pour les loyers les plus bas au 1er juillet 1985. (Dans le secteur I, les contrats sont à durée indéterminée : il s'agit toujours de révision annuelle).

Secteur II (S.E.M., S.C.I.C.) :

1. Variation de l'indice du coût de la construction pour les renouvellements de contrats.

2. Variation de l'indice du coût de la construction pour les nouveaux contrats avec possibilité de modulation des loyers sur la base d'une comparaison avec des loyers de logements semblables.

Secteur III (Sociétés d'assurance, sociétés immobilières d'investissement) :

1. Variation de l'indice du coût de la construction majorée de 0,5 % pour les renouvellements de contrats.

2. Variation de l'indice du coût de la construction, pour les nouveaux contrats, majorée de 5,25 %.

(Dans les trois secteurs : possibilité de majoration pour travaux d'amélioration, de 10 % du coût des travaux dans la limite d'un plafond).

c) Les mesures fiscales prévues au budget 1985.

Le projet de loi de finances pour 1985 prévoit deux dispositions :

– la première institue une réduction d'impôt sur le revenu pour les dépenses de grosses réparations effectuées entre le 1er janvier 1985 et le 31 décembre 1989 en faveur des propriétaires occupants d'immeubles anciens.

Ce crédit d'impôt est égal à 25 % du montant des dépenses, sans pouvoir être supérieur à 8.000 F pour une personne seule et 16.000 F pour un ménage.

– la seconde disposition prévoit une réduction d'impôt en faveur de tout contribuable qui achète ou construit un logement neuf, entre le 12 septembre 1984 et le 31 décembre 1989, destiné à la location.

La réduction est égale à 5 % du prix de revient du logement et est au maximum de 10.000 F pour une personne seule ou 20.000 F pour un ménage.

Le bénéficiaire doit s'engager à louer le logement pendant au moins neuf ans.

La rigueur du budget de la construction s'inscrit certes dans la ligne générale des restrictions budgétaires et d'économies nécessitées par la crise économique.

Mais il est regrettable que soient amputés des crédits destinés à un secteur économique, pourvoyeur de main d'oeuvre et qui présente en outre l'avantage d'être présent sur tout le territoire national dans la mesure où les besoins de la clientèle y sont également répartis.

En outre le bâtiment est une activité peu tributaire des importations et contribue ainsi à l'équilibre de la **balance extérieure**. De plus, indépendamment des devises économisées par les travaux effectués en vue de l'isolation thermique, le bâtiment est devenu une source de devises par ses travaux effectués à l'étranger. En 1983, les contrats signés ont atteint 30 milliards de francs, soit le double du montant des contrats signés en 1982.

On regrette donc que, dans ce domaine, le Gouvernement n'ait pas choisi une politique plus incitative.

CHAPITRE II

L'URBANISME ET LES PAYSAGES

Les crédits de ce secteur diminuent de 5,1 % en crédits de paiement (488,7 MF en 1985 contre 515 MF en 1984) et de 5,26 % en autorisations de programme (374,1 MF en 1985 contre 394,9 MF en 1984) compte tenu de la décentralisation. Un certain nombre de tâches restent néanmoins du ressort de l'état.

I. LA MISE EN OEUVRE DE LA DECENTRALISATION

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, modifiée et complétée par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, a défini les nouvelles conditions d'élaboration des documents d'urbanisme et de délivrance des autorisations d'utilisation du sol, qui relèvent désormais, pour l'essentiel, de la responsabilité des collectivités locales.

Le transfert de compétences aux communes et à leurs groupements en matière d'urbanisme, s'est effectué en deux temps, le 1er octobre 1983 pour l'élaboration des documents d'urbanisme, à partir du 1er avril 1984 pour la délivrance des autorisations d'utilisation du sol.

A. LA DOTATION GENERALE DE DECENTRALISATION

Conformément aux principes posés par les lois des 2 mars 1982 et 7 janvier 1983, les accroissements de charges qui résultent pour les communes et leurs groupements de ce transfert de compétences font l'objet d'une compensation dans le cadre de la **dotación générale de décentralisation**.

A cette fin, l'article 83 de la loi du 22 juillet 1983, a prévu qu'un concours particulier serait créé au sein de la dotation générale de décentralisation pour compenser les charges liées à l'établissement, la modification et la révision des documents d'urbanisme. Les crédits correspondants ont été fixés après examen par la Commission consultative sur l'évaluation des charges composée d'élus locaux et de représentants du Gouvernement, à 53,14 MF en année pleine. Ils sont répartis par le représentant de l'Etat, entre les communes et les groupements de communes de chaque département qui réalisent les documents d'urbanisme visés aux articles L 121-1 et suivants du code de l'urbanisme, dans les conditions définies par le décret n° 83-422 du 22 décembre 1982.

Un premier bilan significatif de ce nouveau dispositif ne pourra être dressé que dans quelques mois, les commissions de conciliation départementales chargées de la gestion de l'enveloppe DGD et de la répartition entre les communes, n'ayant été constituées que très récemment. Quelques constatations peuvent être cependant tirées des premières observations :

- le processus de décentralisation entraîne une augmentation très sensible du rythme de prescription des POS qui se manifeste surtout, bien entendu, en milieu rural. Les crédits inscrits à la DGD, évalués par référence aux dépenses effectives de l'Etat à la date du transfert de compétences, risquent donc de ne plus correspondre à la réalité des besoins exprimés ;

- la priorité donnée presque partout à l'achèvement des procédures en cours tend à retarder la prise en considération des demandes émanant des autres communes ;

- la mise à disposition gratuite des services de l'Etat, prévue par la loi et dont tiennent compte les modalités de répartition de la DGD, est demandée presque partout par l'ensemble des communes. Il est à prévoir que les services auront du mal à répondre à une demande ainsi accrue.

Par ailleurs, l'article 17 de la loi du 7 janvier 1983 prévoit que les charges résultant des contrats destinés à garantir les collectivités territoriales contre les risques qui découlent de l'exercice de compétences transférées font l'objet d'une compensation dans les conditions prévues par l'article 94 de la même loi. En application de ces dispositions, les communes et leurs groupements qui ont souscrit un contrat d'assurance destiné à les garantir contre les risques liés à la délivrance des autorisations d'utilisation du sol bénéficient, au titre de la dotation générale de décentralisation d'une dotation.

Au total, les crédits transférés au titre de la DGD en 1985 se répartissent ainsi :

– 6,14 millions de francs d'autorisations de programme et de crédits de paiement prélevés sur le chapitre 55-21 « Assistance technique et études : servitudes d'urbanisme » (crédits consacrés à l'élaboration de documents d'urbanisme) (47 millions ont été transférés en 1984) ;

– 10,44 millions de francs en dépenses ordinaires sur le chapitre 37-72 « Frais judiciaires et réparations civiles » au titre de la garantie des communes contre les risques liés à la délivrance des autorisations d'occupation des sols.

B. LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT

La globalisation des subventions spécifiques accordées au titre des activités d'aménagement et d'urbanisme de collectivités locales connaîtra sa phase ultime en 1985, la politique d'aménagement foncier étant désormais de la compétence des communes et des départements.

118,19 millions de francs d'autorisations de programme et 39,39 millions de francs de crédits de paiement sont prélevés au titre de transfert en D.G.E. sur le chapitre 65-23 « Aménagement du cadre de vie urbain » sur les crédits consacrés aux P.A.F. (Programme d'action foncière) et au F.A.U. (Fonds d'aménagement urbain).

Ainsi, en trois ans, 320 millions auront été transférés à la D.G.E. et 53 MF à la D.G.D. A compter de 1986, les crédits correspondants à la D.G.D. et la D.G.E. seront versés par le ministère de l'Intérieur aux collectivités locales.

II. LES COMPETENCES DE L'ETAT

L'Etat continue d'assurer un certain nombre de missions dans le secteur de l'urbanisme.

A. LA POURSUITE DE LA REALISATION DES VILLES NOUVELLES

73,8 millions d'autorisations de programme, 60,13 millions de crédits de paiement sont prévus en 1985 pour la voirie et les acquisitions foncières.

Les crédits de l'Etat doivent aider les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles à retrouver une situation financière plus équilibrée, par un soutien aux acquisitions foncières nécessaires à leur développement.

La contribution des autres ministères se trouve globalisée en 1985 pour un montant de 136,2 millions de francs dans la D.G.E. au budget du Plan et de l'aménagement du territoire.

Le ministère de l'Education nationale apporte 83,7 millions de francs au titre des équipements scolaires du 1er degré et du 2ème degré.

B. LA PROTECTION DES SITES ET DU PATRIMOINE

- La principale opération demeure l'opération de désensablement du Mont-Saint-Michel pour lequel 3,5 millions de crédits de paiement et 10 millions d'autorisations de programme sont prévus en 1985 (1,4 million de crédits de paiement, 20 millions d'autorisations de programme en 1984).

- En outre, l'Etat intervient dans le financement d'études destinées à définir de nouvelles zones de protection du patrimoine architectural et urbain : 2,75 millions de crédits de paiement et 1,35 million d'autorisations de programme sont prévus au titre de la réutilisation des bâtiments anciens.

C. LA CONSTITUTION DU FONDS SOCIAL URBAIN

Un nouveau chapitre « Fonds social urbain » est créé pour 1985, doté de 40,5 millions de crédits de paiement et 130 millions de francs d'autorisations de programme. Il est la conséquence de la création d'un comité interministériel pour les villes, en juin 1984.

Ce Comité est chargé de définir et de coordonner les politiques restant de la responsabilité de l'Etat, destinées à favoriser la solidarité sociale en ville, à lutter contre l'insalubrité et à développer l'innovation pour améliorer le cadre de vie urbain.

Les actions concernent aussi bien les quartiers ayant de graves problèmes de dégradation sociale et urbaine et les quartiers où une action préventive est nécessaire au maintien de l'équilibre social.

Les opérations sont financées par le Fonds social urbain qui se voit doter de 600 MF au total compte tenu des crédits en provenance d'autres ministères (Affaires sociales, Aménagement du territoire, Education, Jeunesse et sports).

Avec les nouvelles compétences dévolues au Comité Interministériel pour les villes, il a été décidé de mettre fin aux fonctions du Fonds d'aménagement urbain.

C'est ainsi qu'aucune dotation en autorisations de programme ne figure plus à ce titre au projet de budget pour 1985.

D. 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.). Par ailleurs, 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.-loissements), plans de référence, avis sur les permis de construire, aide architecturale.

Le nombre des agences d'urbanisme s'élève à 28 en métropole et 4 Outre-Mer.

Les effectifs en personnel s'élèvent à près de 800 agents. La quasi totalité du personnel est gérée dans le cadre de contrats de droit privé. Seuls quelques directeurs ou cadres spécialisés sont des 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 (70 %) et d'une participation financière de l'Etat (30 %) 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 :

1983 - 29 agences (celle de Saint-Malo a été supprimée en 1984)

Budget global	185 millions
Subvention de l'Etat	54 millions

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

1984 - 28 agences métropole
4 Outre-mer

Budget global	218 millions
Subvention de l'Etat	63,8 millions

Compte tenu des crédits destinés aux D.O.M. et l'IAURIF, les agences métropolitaines n'ont bénéficié que de 48,6 millions de francs en 1984 contre 54 millions de francs en 1983.

La dotation de 1985 (63,4 millions de francs) en légère régression ne remet donc pas à niveau la dotation.

CHAPITRE III

I. L'ENSEIGNEMENT DE L'ARCHITECTURE.

Les crédits de paiement progressent de façon importante + 13,7 % (294,5 millions contre 259 millions en 1984). Les autorisations de programme augmentent de 4,2 % (29,4 millions contre 28,2 millions en 1984).

Ils concernent essentiellement l'équipement immobilier des écoles de Rennes, Lyon et Strasbourg (27,2 millions de francs contre 20 millions de francs en 1984).

En ce qui concerne la réforme de l'enseignement de l'architecture, qui vise à donner aux futurs diplômés un enseignement leur permettant une meilleure insertion dans la vie professionnelle, les grandes lignes ont été définies par le décret du 9 avril 1984, relatif aux enseignements organisés dans les écoles d'architecture.

Le décret a été suivi de sept arrêtés d'application parus les 14 juin et 17 juillet au journal officiel ; parmi ces derniers, ceux qui concernent le cycle d'orientation et de formation de base sont également signés par le ministre de l'éducation nationale.

II. LES OPERATIONS D'ARCHITECTURE.

Alors que les crédits consacrés à l'enseignement de l'architecture progressent, ceux destinés aux opérations d'architecture diminuent de 13,3 %.

- Les dépenses de fonctionnement baissent de 28,263 millions de francs en 1984 à 24,171 millions de francs en 1985 (soit - 14,1 %).

Ces dépenses sont constituées principalement de subventions pour la formation professionnelle et permanente, et la promotion et pédagogie de l'architecture (dont les crédits sont destinés aux conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) et à l'Institut français d'Architecture (IFA)).

– Les crédits d'équipement baissent de 18 millions d'autorisations de programme en 1984 à 17,1 millions en 1985 (soit – 5 %) et de 42,3 millions de crédits de paiement en 1984 à 36,7 millions en 1985 (soit – 10,8 %).

Seules les subventions prévues au titre de l'innovation et la création architecturale (accordées aux entreprises, collectivités locales, administrations) augmentent (3,5 millions de francs de crédits de paiement contre 1,8 million en 1984, soit + 97 %, 4 millions d'autorisations de programme contre 3,8 millions en 1984, soit + 7,1 %).

Les autres crédits sont en diminution :

Les subventions destinées aux travaux dans les secteurs sauvegardés baissent de 10 % en autorisations de programme et 20,5 % en CP (6,48 M d'AP contre 7,2 millions en 1984, 2,99 millions de crédits de paiement contre 3,7 millions en 1984).

Les subventions consacrées à la réutilisation des bâtiments anciens, connaissent une réduction du même ordre : – 10 % en autorisations de programme (1,35 million contre 1,5 million en 1984), – 21,4 % en crédits de paiement (2,75 millions contre 3,5 millions en 1984), ainsi que les crédits consacrés aux études architecturales : – 10 % en autorisations de programme (3,34 millions contre 3,7 millions en 1984), – 42,6 % (– 1,77 millions contre 3,1 millions en 1984).

Les crédits de la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques diminuent de 23,2 % en crédits de paiement (1,46 million contre 1,9 million en 1984) et augmentent de 4 % en autorisations de programme (1,87 million contre 1,8 million en 1984).

Cette diminution générale des crédits intervient à un moment où la situation des architectes rencontre des difficultés liées à la baisse des commandes due à la diminution de la construction, notamment d'immeubles collectifs.

CHAPITRE IV

LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES

I. LA GESTION DES PERSONNELS.

Comme en 1984, des mesures d'économies budgétaires affectent les services de l'Urbanisme et du Logement : les suppression d'emplois permettront d'économiser 87,9 millions de francs.

A. LES EFFECTIFS BUDGETAIRES

Le projet de budget pour 1985 comporte les mesures suivantes :

	Suppressions	Créations
Economie d'emplois demandée par lettre plafond du Premier ministre en date du 23 juillet 1984	- 1.062	
Transfert d'emplois en provenance de l'Education nationale		+ 110
Transfert d'emplois en provenance du Tourisme		+ 48
Transfert d'emplois au profit des services du Premier ministre (personnels des services d'étude des Secrétariats généraux aux affaires régionales)	- 131	
Créations d'emplois :		+ 26
soit :		
administration centrale : 10		
phares et balises : 10		
recherche : 6		
Transformations d'emplois :		
Plan de transformation des auxiliaires de la navigation intérieure et phares et balises en agents des TPE (1ère tranche)	- 171	+ 126
Transformation OAPA en OPA	- 230	+ 208
Transformation d'emplois d'Agents des travaux publics de l'Etat en ouvriers professionnels 2ème catégorie	- 1.000	+ 1.000
Transformation d'emplois pour la titularisation :	- 393	+ 393
dont :		
PSS CETE niveau C : 388		
Agents non titulaires niveau C des services extérieurs: 5		
Total	- 2.987	+ 1.911
Solde net		- 1.076

L'évolution par niveau d'emplois, des effectifs inscrits au budget du ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports entre 1984 et 1985 peut être décomposée comme suit :

Niveaux d'emplois	1984	Prévision 1985	Variation 84-85
A	10.380	10.238	- 142
B	13.778	13.590	- 188
C et D	20.826	20.325	- 501
Personnels d'exploitation	51.975	51.730	- 245
Total.....	96.959	95.883	- 1.076 (1)

(1) dont 1.059 au titre de l'Urbanisme et du Logement.

B. LES MESURES DE TITULARISATION

En 1983, le coût des mesures de titularisation s'est élevé à 3,07 millions de francs ; en 1984, il était de 6,57 millions de francs.

Pour 1985, le coût est nul et s'expliquerait par la transformation d'emploi, telle qu'elle ressort du tableau ci-dessous.

La titularisation concerne les catégories C et D.

Catégories C et D				
Suppressions	Effectifs	Créations	Effectifs	Coût
Ouvriers auxiliaires des parcs et ateliers	- 5	Conducteurs autos SE	+ 3	
PSS CETE	- 250	Commis SE	+ 2	
PSS SE	- 133	Sténodactylo SE	+ 12	
		Agent technique bureau SE	+ 12	
		Contremaître service intérieur	+ 64	
		Ouvrier professionnel service intérieur	+ 295	
Total	- 388	Total	+ 388	0 F

C. L'ACTION SOCIALE

Le projet de budget pour 1985 prévoit un crédit supplémentaire de 7.201.340 F au titre des crédits sociaux, destiné à :

- étendre les opérations de surveillance médicale organisées au profit des agents et à développer le rôle du médecin de prévention en matière d'hygiène et de sécurité du travail ;

- faire face aux demandes de subventions pour le placement d'enfants et aux dépenses d'équipements et d'entretien des centres de vacances et rémunérer le personnel d'encadrement et le fonctionnement de ces centres ;

- faire face aux besoins nouveaux résultant d'une fréquentation accrue des restaurants ouverts au personnel du ministère et accroître l'équipement des centres d'exploitations en réfectoire ;

- mettre en place des formules diversifiées d'aides et de prêts.

Par ailleurs, 5.450.000 F sont réservés pour des actions de formation.

II. L'OPERATION DE LA « TETE DEFENSE ».

6 millions de francs sont inscrits au chapitre 37-61 au profit de la mission chargée de coordonner les études et opérations relatives au déménagement des locaux du ministère.

Le projet de regroupement des services du ministère chargé de l'Urbanisme et du Logement repose sur deux constatations :

- les services du ministère sont dispersés dans Paris ;
- les principaux locaux de l'avenue du Parc de Passy ont été construits en 1947 en matériaux légers et pour une durée de 20 ans.

C'est pourquoi il a été envisagé d'évacuer l'avenue du Parc de Passy et de regrouper l'ensemble des services du ministère chargé de l'Urbanisme et du Logement.

Comme il était prévu de réaliser une opération immobilière publique à la Tête défense, cette localisation a été retenue pour effectuer ce regroupement. Il a également été prévu de faire emménager sur le même site le ministère de l'Environnement.

L'opération de construction à la Tête Défense doit accueillir également le Carrefour international de la Communication, établissement public à caractère industriel et commercial.

Tant que cet établissement ne fonctionne pas c'est le ministère chargé de l'Urbanisme et du Logement qui gère le financement des études pour ce qui le concerne.

En 1983, le coût de l'opération avait été fixé dans le règlement du concours international à 1.300 millions de francs en valeur janvier 1982, ce qui correspond à environ 1.500 millions de francs en valeur janvier 1984.

Le budget de l'Etat aurait apporté 870 millions de francs, la différence soit 430 millions de francs aurait été apportée par des capitaux privés.

La somme de 870 millions de francs aurait été répartie entre le ministère de l'Urbanisme et du Logement et le Carrefour international de la communication.

En 1984, une nouvelle estimation a été faite compte tenu de l'étude de faisabilité rendue par le lauréat du concours. Elle s'élève à environ 2.500 millions de francs en valeur janvier 1984, non compris la charge foncière.

La différence de 1.000 millions de francs avec l'estimation initiale provient de deux facteurs :

- l'estimation initiale avait été faite sur la base de prix unitaires représentatifs des prix moyens de construction de bureaux connus à l'époque.

- le caractère monumental du projet du lauréat, la nécessité de prévoir des circulations et des locaux techniques très importants induisent un surcoût par rapport à une opération qui n'aurait pas présenté ces caractères.

Au vu de cette nouvelle estimation, il a été défini un plan de financement dans lequel la participation du budget de l'Etat serait inchangée et donc égale à 870 millions de francs et les investisseurs privés apporteraient la différence, soit 1.630 millions de francs. Les 870 millions de francs seraient réservés au seul Carrefour international de la Communication.

Les services du ministère chargé de l'Urbanisme et du Logement ne pourraient donc s'installer à la Défense que comme locataires. Le loyer serait alors très élevé.

C'est pourquoi, le ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports a demandé l'inscription au budget 1985 des crédits nécessaires à son installation à la Tête Défense en toute propriété.

De son côté, la mission chargée des grandes opérations d'urbanisme de la région parisienne a proposé une solution qui consisterait à augmenter la participation du budget de l'Etat à l'opération pour permettre au ministère de l'urbanisme, du logement et des transports d'acquiescer au moins les locaux destinés à abriter le ministre et un secrétaire d'Etat et leurs Cabinets, ainsi que les locaux sociaux. Les bureaux seraient alors financés par ces investisseurs et loués par eux aux ministères.

Le montant du loyer pourrait être acceptable compte tenu du fait que plusieurs des services du ministère chargé de l'urbanisme et du logement ainsi que le ministère de l'Environnement sont déjà locataires et que les baux correspondants seraient résiliés.

Ces deux propositions font l'objet d'un arbitrage du Premier ministre.

CHAPITRE V

LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT

I. LES CONTRATS DE CROISSANCE

Les crédits correspondants s'imputent sur le chapitre 64-50 interventions en faveur des entreprises performantes du Secteur du Bâtiment et des Travaux Publics.

Les autorisations de programme restent au même niveau qu'en 1984 (35 millions de francs et les crédits de paiement sont quasiment stables (25,4 millions de francs contre 23,6 millions de francs en 1984).

Compte tenu de l'importance du secteur du Bâtiment et des Travaux Publics, il est souhaitable que les actions soient développées.

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

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

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

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

- la promotion des exportations,
- l'amélioration du potentiel technique et de la productivité, auxquels il faut ajouter des actions en matière de qualification et promotion. A ce titre, un contrat représentant 7 millions de francs d'aides a été passé et prévoit des actions précises en matière de formation continue.

En ce qui concerne la **promotion des exportations**, 10 dossiers ont été approuvés représentant 18,6 millions de francs d'aides soit plus de 40 % des concours accordés.

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

Les principaux créneaux visés sont les suivants :

- l'industrialisation du bâtiment : 2
- le second oeuvre spécialisé : 2 dans le génie climatique, 1 dans le génie acoustique, 1 dans les revêtements de sols et de façades « haut de gamme »
- les techniques spéciales de T.P. : 2
- la métallerie « haut de gamme » : 1.

S'agissant de l'**amélioration du potentiel technique et de la productivité**, 5 dossiers ont été approuvés (y compris 1 dossier associé à un programme d'exportation) pour un volume de crédits de 28,5 millions de francs.

Les filières techniques représentées sont les suivantes :

- les systèmes constructifs de bâtiments industrialisés : 3
- les gros terrassements : 1
- l'ingénierie : 1.

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

II. LA CARTOGRAPHIE NATIONALE

Cette action comporte des subventions versées à l'Institut Géographique National (I.G.N.), chargé de la politique du ministère dans ce secteur.

● La subvention de fonctionnement augmente de 5,25 % et passe de 332,52 millions de francs en 1984 à 350 millions de francs en 1985.

● La subvention d'équipement passe de 41,2 millions de francs en 1984 à 37 millions de francs en autorisations de programme et 41,2 millions de francs en 1984 à 34,8 millions de francs en crédits de paiement.

Ces subventions représentaient, en 1983, 63,4 % du total des ressources de l'I.G.N. et, en 1984, 59,6 %.

Hors son activité « de vocation » qui concerne l'équipement géographique de base du territoire, des missions de conservation des documents, d'enseignement et de recherche et développement, l'activité de l'I.G.N., hors vocation, se concrétise en France par des travaux réalisés pour le compte d'autres ministères ou entreprises publiques.

Son activité à l'étranger a légèrement augmenté en 1983, compte tenu d'un contrat signé avec l'Arabie Saoudite.

Le tableau suivant fait apparaître une légère amélioration des ressources propres.

Moyens financiers de l'I.G.N.

(en millions de francs)

Produits	1983 (constaté)	1984 (estimé)
Ressources propres		
Travaux facturés France	32,0	37,3
Travaux facturés Etranger	67,4	87,6
Ventes de cartes	44,2	56,1
Ventes de produits divers	18,8	23,0
Recettes diverses	12,7	10,6
Total ressources propres	175,1	214,6
Subventions		
Fonctionnement (BT)	262,0	280,4
Soutien des programmes	2,6	2,8
Investissements (AP) hors recherche	32,8	27,7(1)
Investissements (AP) recherche	5,8	5,5(1)
Total subventions	303,2	316,4
Total (subventions + ressources propres)	478,3	531,0
Subventions/Total (subventions + ressources propres)	63,4 %	59,6 %

(1) compte tenu annulations d'A.P. intervenues depuis le B.I.

ANNEXE**RELEVÉ DES MODIFICATIONS APPORTÉES
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE
EN SECONDE DÉLIBÉRATION**

Au cours de la seconde délibération du projet de loi de finances pour 1985, l'Assemblée Nationale a adopté deux amendements présentés par le Gouvernement.

- Le premier amendement augmente les subventions versées aux Conseils d'architecture et d'urbanisme et d'environnement (C.A.U.E.) de 3.500.000 F.

- Le second amendement réduit les crédits affectés au financement des P.L.A., inscrits au chapitre 65-46 de 700.000.000 F.

L'exposé des motifs précise que cet amendement fait partie du dispositif compensant le retrait du prélèvement de 2 % sur les produits fiscaux des collectivités locales.

On ne peut que regretter que soient amputés des crédits destinés à un secteur où la demande est loin d'être satisfaite.

Au cours de sa séance du 6 novembre 1984, la Commission des Finances a procédé sur le rapport de M. Jean FRANCOIS-PONCET à l'examen du projet de budget de l'Urbanisme et du Logement pour 1985.

La Commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits prévus, pour 1985, aux titres IV et VI de l'Urbanisme et du Logement.