

N^o 67

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986

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 1987, 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^o 17

Equipement, logement, aménagement du territoire et transports.

I. URBANISME, LOGEMENT ET SERVICES COMMUNS

Rapporteur spécial · M. Michel DURAFOUR

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e légis.) ; 363 et annexes, 395 (annexes n^o 25 et 26), 400 (tomes XI et XIII) et T.A.
Sénat : 66 (1986-1987)

SOMMAIRE

	Pages
I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	3
II. EXAMEN EN COMMISSION	7
Avant-propos	10
CHAPITRE PREMIER : UNE NOUVELLE POLITIQUE DU LOGEMENT	13
<i>I.L'URGENCE D'UNE SOLUTION</i>	13
A. Le déclin du secteur du bâtiment et des travaux publics	13
B. La période de transition : 1985-1986	14
<i>II.LA RELANCE DE L'INVESTISSEMENT IMMOBILIER</i>	16
A. Le volet législatif	17
B. Le dispositif fiscal.....	18
CHAPITRE II : L'AIDE PUBLIQUE AU LOGEMENT	21
<i>I.PRESENTATION GENERALE DES CREDITS</i>	21
<i>II.LES AIDES A LA PIERRE</i>	25
A.L'aide en faveur du logement dans les DOM-TOM	28
B.Le logement social locatif.....	29
C.L'accession a la propriété aidée.....	32
D.L'amélioration de l'habitat existant	36
<i>III.LES AIDES A LA PERSONNE</i>	38
<i>IV.L'AIDE AUX ENTREPRISES DU BATIMENT</i>	40
CHAPITRE III :URBANISME ET PAYSAGE	43
CHAPITRE IV : L'ARCHITECTURE	47
CHAPITRE V : LES MOYENS DE SERVICES ET L'INSTITUT GEOGRAPHIQUE NATIONAL	55
MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN SECONDE DELIBERATION	62
DISPOSITION SPECIALE : Article 72	63

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Le budget de la section «Urbanisme, Logement et services communs» s'établit, hors Aviation civile et Météorologie, à 47.514,1 millions de francs en 1987, soit une progression apparente de 4,61 % par rapport à 1986. Toutefois, cette évolution masque des mouvements de crédits liés à la modification des structures gouvernementales se traduisant par le transfert de dotations du budget de l'Environnement, des Transports et de la section «Aménagement du Territoire» à la section «Urbanisme, Logement et Services communs» (au total : 1.315,2 MF).

Dès lors, à structures constantes, la progression des crédits de la section Urbanisme, Logement et Services communs, est ramenée à 1,7 % par rapport à 1986. Les autorisations de programme marquent, pour leur part, un fléchissement considérable pour 1987 (- 54,35 %).

A. LOGEMENT

Les autorisations de programme diminuent de 57,37% en francs courants. Cette forte baisse fait suite à une diminution déjà intervenue en 1984, 1985 et 1986 respectivement de 15,15%, 18,2% et 32,5%. Toutefois, en dépit de ce mouvement, le programme de logements aidés devrait être maintenu en 1987 au niveau 1986 en raison des économies de bonification réalisées depuis 1986, grâce à la baisse des taux d'intérêts.

1. Secteur accession

La dotation inscrite au titre de 1987 (1.044 MF) est destinée au financement d'un programme de 100.000 prêts aidés pour l'accession à la propriété (P.A.P.).

Parallèlement, la distribution de 210.000 prêts conventionnés par le secteur bancaire est envisagée pour 1987.

En outre, un effort budgétaire remarquable est effectué en faveur du logement dans les DOM-TOM. Les dotations inscrites à ce titre au projet de loi de finances pour 1987 sont en augmentation de près de 40% par rapport à 1986.

2. Secteur location

Le nombre de prêts locatifs aidés est fixé à 65.000 en 1987 auxquels s'ajoutent 10.000 prêts locatifs intermédiaires (P.L.I.), en partie financés par le livret A des caisses d'épargne et destinés à favoriser l'investissement locatif dans les zones denses urbaines. Ce volume est à rapprocher des 80.000 P.L.A. financés sur le budget de 1936.

3. Habitat existant

Le budget pour 1987 marque une très forte progression des dotations en autorisations de programme (+ 91,6%) qui passent de 971,4 millions de francs en 1986 à 1.861,5 millions en 1987, l'objectif étant de maintenir les programmes physiques à un niveau élevé.

4. Surcharge foncière

Les subventions accordées au titre des acquisitions foncières pour l'implantation de logements sociaux dans les quartiers urbanisés affichent, en revanche, une nette régression tant en autorisations de programme (92,5 millions de francs en 1987 contre 99,7 en 1986, soit - 7,2 %) qu'en crédits de paiement (45,9 millions de francs en 1987 contre 108,9 en 1986, soit - 57,7 %).

5. L'aide à la personne

Les crédits budgétaires consacrés à l'Allocation Logement Sociale (A.L.S.) progressent de 5,5 % (6.330 MF contre 6.000 MF en 1986), tandis que dans le même temps la dotation budgétaire de l'Etat destinée à l'aide personnalisée au logement s'accroît de 22,9 % de 1986 à 1987, passant de 8.400 millions de francs en 1986 à 10.320 millions de francs en 1987.

6. Architecture et urbanisme

Les crédits destinés à l'architecture s'élèvent globalement à 127,9 millions de francs en crédits de paiement en 1987 contre 329,4 millions de francs en 1986, soit une diminution de moitié. Cette évolution est essentiellement due à un important mouvement interne de crédits de personnel consécutif aux modifications de la nomenclature budgétaire (glissement de 192 millions de francs des crédits de charges de personnel de l'action 32 consacrée à l'enseignement de l'architecture, à l'action 83 « frais de personnel des services extérieurs »).

A structure constante, les crédits affectés à l'enseignement de l'architecture marquent une baisse de - 1,3 % (295,5 MF en 1987 contre 299,4 MF en 1986). Au sein de cette enveloppe, l'effort est plus particulièrement concentré sur les dépenses informatiques.

Les autorisations de programmes consacrées à l'architecture augmentent de 6,5 % passant de 7 885 millions de francs en 1986 à 8 400 millions de francs en 1987.

Les autorisations de programme consacrées à l'urbanisme et aux paysages en 1987 s'élèvent à 512,9 millions de francs contre 551 millions de francs en 1986, soit une baisse de 6,9 %;

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

- le rattachement de la dotation globale d'équipement des agglomérations nouvelles à la section Urbanisme et Logement dotée de 243 M.F. en A.P. (+ 5,5 % par rapport à 1986);

- le financement de la voirie primaire des villes nouvelles, en diminution de 4,6 % en autorisations de programme (62 MF contre 65 MF en 1986);

- l'augmentation (+ 2,2 %) des crédits destinés à l'élaboration des documents d'urbanisme;

- le maintien, à hauteur de 48,6 MF, des subventions aux agences d'urbanisme et des crédits d'expérimentation dans le cadre du plan urbain (10,5 MF);

- la réduction (- 26 %) des crédits du Fonds social d'urbanisme;

- le maintien de la dotation de crédits d'études destinés à la protection des sites et abords des monuments historiques.

7. Moyens des services

Les dépenses de personnel font apparaître une progression apparente de 9,9 % des crédits de 1987 par rapport à 1986. Toutefois, cette évolution doit être corrigée par les mouvements de crédits liés à la modification des structures gouvernementales.

Cette opération se traduit par le transfert à la section « Urbanisme, Logement et Services communs » de 1.240,8 millions de francs, provenant notamment des sections Transports et Environnement. A structure constante, les dotations consacrées aux moyens de services affichent une progression de 0,7 %. Conformément aux orientations générales de réajustement des effectifs, la réduction des moyens en personnel portera, en 1987 sur 3.110 emplois, aviation civile et météorologie incluses.

L'effort est, en revanche, principalement porté sur les crédits consacrés aux équipements en informatique et bureautique ainsi qu'en matière de formation professionnelle.

II - EXAMEN EN COMMISSION

Dans sa séance du 29 octobre 1986, votre Commission, sous la présidence de M. Chistian Poncelet, président, a procédé à l'examen du budget de l'urbanisme et du logement pour 1987 (équipement, logement, aménagement du territoire et transports, section I - urbanisme et logement et services communs), sur le rapport de M. Michel Durafour, rapporteur spécial.

Après avoir présenté l'évolution globale du budget pour 1987 qui s'établit à 47,5 milliards de francs soit une progression apparente de 4,6% par rapport à 1986, mais 1,7% seulement à structure constante, le rapporteur spécial a examiné les crédits par grandes catégories d'action. Il a indiqué que l'effort budgétaire total en faveur du secteur de la construction et du logement est de 5,67 milliards de francs en autorisations de programme et 41 milliards de francs en crédits de paiement. Il a constaté que les autorisations de programme sont en diminution de plus de moitié par rapport à 1986, que cette diminution qui affectait principalement les aides à la construction de logements sociaux, est compensée par une action dans les D.O.M.-T.O.M. et la réhabilitation de logements existants (+ 91%).

Il a noté, en revanche, que les crédits de paiement progressaient modérément de 2%, cette progression étant la résultante d'une baisse de « l'aide à la pierre » (- 4%) compensée par une forte augmentation des aides à la personne (+ 15%). Il a fait observer que les crédits consacrés à l'aide personnalisée au logement augmentaient de 23% et que le nombre de prêts locatifs envisagé pour 1987 dans le secteur du logement social demeurait stable par rapport à l'année antérieure.

Il a enfin indiqué, que les autres actions, telle l'aide aux entreprises, et les crédits destinés à l'architecture régressaient sensiblement.

Le rapporteur a ensuite présenté quatre observations :

- le budget s'inscrit dans le cadre de la réorientation de la politique en matière de soutien au secteur du bâtiment et des travaux publics, après plusieurs années de grandes difficultés caractérisées par le désengagement de l'Etat en matière d'aide à la pierre et d'aide à la personne.

- la priorité accordée, par ailleurs, à l'aide en faveur du logement dans les D.O.M.-T.O.M. mérite d'être, à cet égard, soulignée.

Dans ce contexte de relance, la situation financière des organismes d'H.L.M. demeure toutefois préoccupante en particulier en ce qui concerne la montée des impayés.

Enfin, l'attention doit être appelée sur l'urgence d'une réforme de l'APL dont l'enveloppe croît dans des proportions considérables en raison du mécanisme d'aide élaboré en 1977, dans un contexte économique sans commune mesure avec la situation actuelle. Il a également présenté à ce sujet l'article 72 de la loi de finances qui constitue l'amorce d'une solution à ce grave problème.

A l'issue de cet exposé, M. Charles **Bonifay**, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, indiqué qu'il partageait l'analyse du rapporteur spécial.

M. René **Régnauld** a estimé que les moyens mis en oeuvre pour relancer l'activité du bâtiment étaient très insuffisants. Il a demandé des précisions sur le groupe de travail chargé de proposer une réforme du système de l'aide personnalisée.

M. André **Fosset** s'est interrogé sur l'important mouvement de ciseau des personnels, traduit par des suppressions de personnels ouvriers de catégorie C et D, mais aussi par de nombreuses créations d'emplois de catégorie A.

M. René **Ballayer** a indiqué que le ministre, interrogé sur cette question, avait estimé que de nombreuses tâches pouvaient être informatisées, mais qu'il manquait de grandes directions.

Mme Paulette **Fost** a relevé que la chute des crédits de logement social était sans précédent. Elle a également évoqué la situation des impayés.

M. Jean-Pierre **Masseret** a craint qu'une mobilisation excessive de moyens financiers au profit du logement, puisse se faire au détriment de l'investissement productif. Il a évoqué la vétusté du parc HLM et demandé quelles mesures étaient envisagées pour y faire face.

M. Roland du **Luart** s'est félicité de la baisse des taux mais s'est interrogé sur les conséquences de la baisse importante du PLA, notamment sur les communes rurales.

M. Emmanuel **Hamel** a demandé combien de logements seraient construits en 1987. Il s'est interrogé sur les critères de répartitions des dotations budgétaires entre les régions et les départements. Il a évoqué les conséquences de la situation tendue de l'emploi et l'appréhension qui en résulte, sur l'achat de logements.

M. Maurice **Blin**, rapporteur général, a demandé des précisions sur l'évolution, la répartition et les bénéficiaires des P.A.L.U.L.O.S. Il a demandé si les plafonds de ressources qui peuvent être des conditions mises à l'octroi de prêts, allaient être relevés.

M. Christian **Poncelet**, président, a évoqué l'inquiétude des présidents de conseils généraux sur les O.P.H.L.M., car les départements garantissent les emprunts contractés par les offices. Il a demandé quelles possibilités les autorités locales avaient-elles de refuser les garanties. Il a demandé s'il était envisagé de réaménager les prêts contractés au moment où les taux étaient élevés.

Après que M. Michel **Durafour** ait donné des informations complémentaires aux commissaires, votre Commission a décidé de proposer au Sénat **d'adopter** les crédits de l'urbanisme, du logement et des services communs pour 1987.

Elle a également décidé **d'adopter** l'article 72, rattaché aux crédits de l'urbanisme, du logement et des services communs.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs

Le projet de budget de l'Urbanisme, du logement et des services communs pour 1987, marque une rupture par rapport aux budgets antérieurs qui s'étaient caractérisés par un profond désengagement de l'Etat dans le secteur du logement, au profit de financements provenant de ressources extra-budgétaires ou d'établissements financiers.

De ce point de vue la suppression du Fonds spécial des grands travaux, sur les recommandations de la Cour des Comptes, et la rebudgétisation des crédits correspondants constituent une nécessaire clarification des financements du logement dont votre Rapporteur ne peut que se réjouir.

Par ailleurs, en dépit des contraintes budgétaires de l'Etat, l'aide publique en faveur du logement se caractérise par le maintien en 1987, en termes physiques, du programme de logement au niveau de 1986, grâce à la poursuite de la désinflation constatée depuis 1985.

Il convient de faire observer, au surplus, que les principales mesures de soutien à ce qu'il est convenu d'appeler «la nouvelle politique du logement», n'apparaissent pas au présent budget.

Il s'agit des puissantes incitations fiscales à l'investissement immobilier dans le secteur privé inscrites à l'article 14 du projet de loi de finances ainsi que du projet de loi sur l'investissement locatif et l'accèsion à la propriété de logements sociaux, dont l'examen s'achève devant le parlement.

De la même manière l'examen des seules dotations inscrites au titre du budget de l'urbanisme, du logement et des Services communs, ne permet pas de prendre l'exacte mesure de l'aide publique totale en faveur de ce secteur, à laquelle participent d'autres budgets ainsi que de nombreux organismes para-publics de financement.

La baisse constante des mises en chantiers observée ces dernières années, en dépit d'une dérive des crédits publics consacrés au secteur du logement, justifiait la mise en oeuvre d'une nouvelle politique.

Le « plan de relance » s'y attache. Bien entendu il ne permettra pas de résoudre toutes les difficultés et toutes les inquiétudes qui ont trait notamment à la situation financière des organismes d'H.L.M., à la montée des impayés, à l'explosion de l'APL. Des mesures ponctuelles seront nécessaires, dont certaines, au demeurant, s'amorcent déjà.

Quant au plan de relance, il importe, nécessairement, qu'un certain délai de réponse s'écoule avant que les premiers effets se fasse sentir dans le domaine de la construction de logements.

CHAPITRE PREMIER

UNE NOUVELLE POLITIQUE DU LOGEMENT

I. L'URGENCE D'UNE SOLUTION

A. LE DECLIN DU SECTEUR DU BATIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS

Le secteur du bâtiment et des travaux publics a été confronté de 1980 à 1985 à une récession sans précédent de son activité qui s'est traduite par la perte de 300.000 emplois. Cette dégradation a affecté tant la construction neuve de logements que les travaux publics.

Le secteur des travaux publics a perdu le quart de ses effectifs initiaux entre 1980 et 1985. La baisse des commandes publiques, particulièrement sensible en ce domaine en est le principal facteur. Toutefois, l'année 1985 fait apparaître un certain redressement de l'activité dans cette branche, en particulier, grâce à une forte reprise des investissements des collectivités locales.

Mais c'est le secteur de la construction de logements qui a été le plus touché par la baisse de l'activité. Ainsi, en quatre années, le nombre de mises en chantier a chuté de 26 % passant de 400.000 logements en 1981 à 296.000 logements en 1985. Dans le même temps, le nombre de logements terminés est passé de 391.000 unités construites en 1981 à 255.000 en 1985, soit une baisse de 36,7 %.

Ce mouvement de recul a été plus sensible en ce qui concerne la construction en secteur non aidé par suite du désengagement des investisseurs institutionnels et privés qui se sont tournés vers le marché financier plus rémunérateur. Ainsi, le secteur non aidé (hors prêt conventionné) qui portait sur 143.000 logements en 1981 ne correspondait-il plus qu'à 32.500 logements en 1985.

B. LA PERIODE DE TRANSITION : 1985 – 1986

L'année 1985 marque l'achèvement du mouvement de dégradation dans le secteur du Bâtiment et des Travaux publics, observé antérieurement.

Le nombre de mises en chantiers tend à se stabiliser (295.500 contre 295.000 en 1984) tandis qu'une légère reprise se dessine dans la construction de bâtiments non résidentiels et que les travaux d'entretien-amélioration amorcent leur redressement.

Cette stabilisation paraît se confirmer pour l'année 1986. Les autorisations de permis de construire sont en hausse de 0,9% sur les six premiers mois de 1986 par rapport à la même période l'année passée.

Cette stabilisation résulte d'une forte reprise du collectif et d'une poursuite de la baisse de l'individuel.

La reprise du collectif en 1986 est en partie soutenue par le secteur P.L.A. qui continue d'enregistrer un accroissement des autorisations de permis de construire (+ 3,2% fin juin 1986/juin 1985) malgré un recul des financements octroyés (- 26% fin juin 1986/juin 1985), mais est surtout imputable au lancement d'opérations d'habitat de loisirs dans certaines régions touristiques (Basse-Normandie, Pays-de-la-Loire, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes). Cette reprise de la construction de logements de loisirs est le fait des promoteurs privés qui ont anticipé les mesures de relance et l'accroissement de la demande induite.

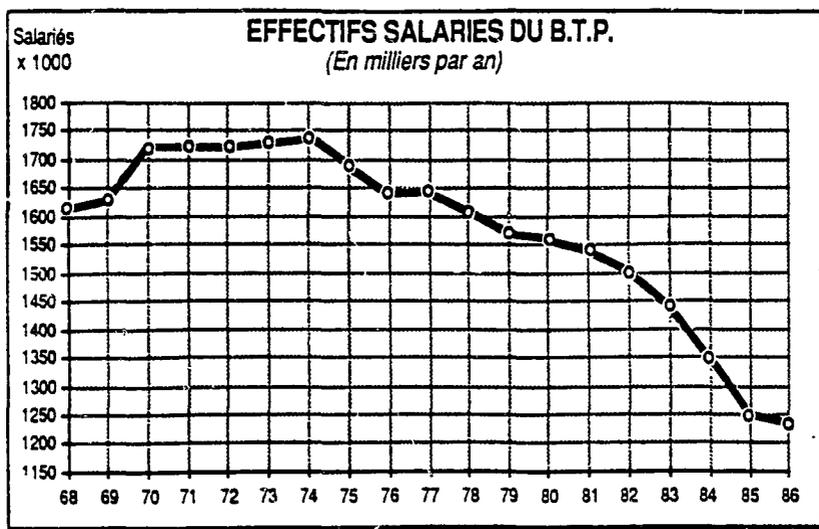
Par contre, le secteur de la maison individuelle enregistre une nouvelle dégradation, en début d'année. En effet, ce secteur est directement lié à l'évolution du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages, et au niveau des taux d'intérêt nominaux et réels qui sont restés élevés jusqu'à la mi-mai. En outre, il ne bénéficie généralement pas des anticipations des promoteurs.

Ce nouveau recul de la maison individuelle semble être le fait des prêts conventionnés qui accusent une forte baisse des autorisations en construction neuve (14% sur le premier trimestre 1986 par rapport au premier trimestre 1985). Cette baisse est toutefois atténuée par la reprise de la consommation des PAP entamée à la fin de l'été dernier : à la fin mai 1986, la consommation des PAP est supérieure de 3% à celle des six premiers mois 1985.

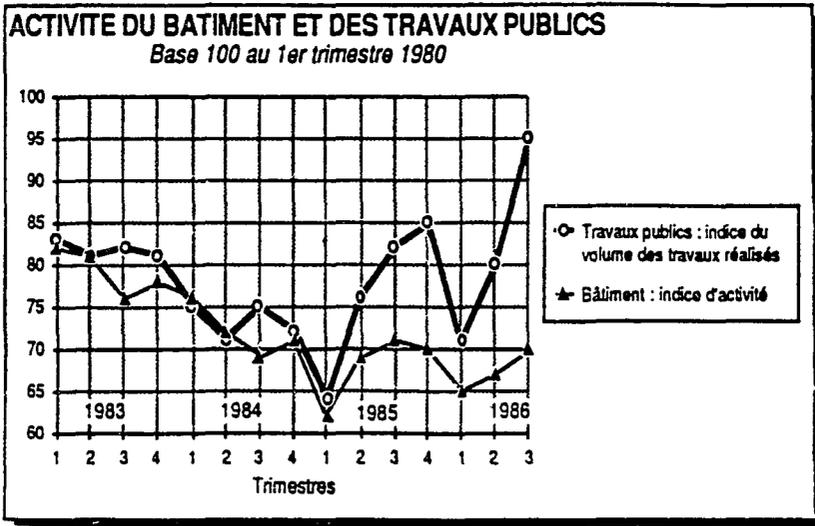
Cette légère amélioration de la demande ne devrait paradoxalement pas empêcher une baisse mécanique des mises en chantier sur l'année 1986. En effet, les délais de mise en chantier en individuel étant nettement plus courts qu'en collectif, la baisse des autorisations de maisons individuelles sur le premier semestre, imputable essentiellement à l'attentisme des acquéreurs, aura un impact négatif important sur les mises en chantier du deuxième semestre, alors que l'accroissement des mises en chantier en collectif se répartira selon un laps de temps plus long.

Les années 1985 et 1986 marquent l'achèvement du mouvement de dégradation en oeuvre depuis plusieurs années dans le secteur du logement. Pour autant, la stagnation ne saurait signifier la reprise. Le logement demeure un secteur en crise que l'augmentation des dépenses publiques n'est pas parvenue à redresser.

Les graphiques ci-joints retracent l'évolution du secteur du B.T.P., tant du point de vue de son activité que des effectifs salariés.



Source : MELATT



Source : MELATT

II. LA RELANCE DE L'INVESTISSEMENT IMMOBILIER DANS LE SECTEUR PRIVE

Les orientations générales de la politique du logement du gouvernement présentées devant le Parlement partent d'un choix fondamental : on ne peut sortir de la gestion réglementaire de la pénurie qu'en relançant l'offre de logements. Cette augmentation de l'offre ne résultera pas des seules aides publiques (dont l'accroissement au cours des dernières années n'a pas réussi à infléchir le déclin de la construction) qui ne pourraient plus augmenter. Cette relance viendra d'un retour à l'initiative privée, au libre jeu du marché, ce qui suppose de redonner confiance aux épargnants et aux investisseurs.

La relance de l'activité de construction à laquelle le secteur privé doit contribuer par son action sur la résorption de la pénurie locative s'articule autour d'un double volet législatif et fiscal

A. LE VOLET LEGISLATIF

^
 Votre Rapporteur n'entend pas, dans le cadre du présent rapport, analyser l'ensemble du dispositif du projet de loi tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accès à la propriété de logements sociaux, actuellement en cours d'examen par le Parlement. Il envisage simplement de rappeler les dispositions spécifiques de ce texte qui sont de nature à rétablir l'offre de logements sur le marché immobilier et qui constituent, en quelque sorte, le nouveau cadre juridique, servant de support au plan de relance de la construction.

1) L'accroissement du nombre de logements par le développement de l'offre foncière.

La forte baisse de la construction neuve ces dernières années, baisse qui ne permet plus d'assurer un renouvellement correct du patrimoine ni la satisfaction des besoins, a masqué un phénomène inquiétant : la raréfaction de l'offre foncière. Il conviendrait donc que la relance de l'investissement immobilier ne se heurte pas à un goulot d'étranglement foncier. Le projet de loi prévoit des mesures favorisant le développement de l'offre foncière en éliminant certains facteurs de blocage et de complications, telles que la suppression du plafond légal de densité à l'initiative des communes, la réforme de l'automatisme du droit de préemption urbain, la simplification des procédures d'approbation des zones d'aménagement concerté dans les communes disposant d'un plan d'occupation des sols (P.O.S.).

2) La définition de nouveaux rapports entre les locataires et les propriétaires :

40% des Français habitent dans le parc locatif : la moitié dans des logements privés dont le marché est totalement libre ou dans des logements privés à loyers encadrés. L'autre moitié dans des logements H.L.M. à loyers administrés ou dans des logements régis par la loi de 1948.

Sur le plan des rapports entre bailleurs et locataires, il importait de sortir d'une situation figée par un excès d'administration et de redonner toute sa force à la notion de contrat entre les parties, tout en respectant un indispensable équilibre. Cette finalité supposait l'abrogation de la loi du 22 juin 1982 ainsi que des mesures appropriées à une extinction accélérée de la loi du 1er septembre 1948.

Pour atteindre ce but, le texte crée les conditions d'un retour des investisseurs; sans porter atteinte aux droits légitimes des locataires, il rend toute leur force aux obligations contractuelles, en ramenant à trois ans la durée du bail, en supprimant les conditions imposées au propriétaire pour l'exercice de son droit de reprise en fin de bail, en élargissant les possibilités de conclure des baux d'une durée inférieure à trois ans, en rendant aux parties leur liberté pour la détermination du montant du loyer: sur ce dernier point, le projet marque l'abandon du système de négociation collective que la loi Quilliot avait voulu promouvoir, et qui avait été un des aspects les plus critiqués de cette loi, à la fois parce qu'il était inefficace et parce qu'il traduisait une volonté politique d'introduire des mécanismes inspirés du droit du travail dans le domaine du logement où ils n'avaient rien à faire.

Certaines dispositions, telle que l'insertion autorisée dans le contrat d'une clause expresse prévoyant l'exécution de travaux d'amélioration imputables sur le montant du loyer, vont également dans le sens de l'assouplissement des règles de gestion du patrimoine locatif.

La réduction progressive du champ d'application de la loi du 1er septembre 1948 concourt, pour sa part, au rétablissement de la fluidité du marché. En effet, la loi de 1948, qui régissait environ 700.000 logements, constituait un facteur important de rigidité du marché locatif. Elle perpétuait des rentes de situation injustifiées et contribuait à la dégradation du patrimoine immobilier.

Les mesures ainsi analysées ne sont qu'un des aspects d'une réforme plus vaste de relance de la construction. Néanmoins, elles constituent le préalable indispensable à la mise en oeuvre et à l'efficacité du nouveau dispositif fiscal d'incitation à l'investissement immobilier dans le secteur privé.

B. LE DISPOSITIF FISCAL

Afin de relancer l'offre et la demande de logement sur le marché de l'investissement immobilier, des incitations fiscales puissantes sont inscrites à l'article 14 du projet de loi de finances pour 1987.

En ce qui concerne l'accession à la propriété, il est envisagé de porter de 15.000 F à 30.000 F pour les couples mariés, le plafond de la réduction d'impôt applicable aux intérêts contractés à l'occasion de la construction ou de l'acquisition d'une résidence principale neuve. Ce plafond est augmenté de 2.000 F pour le premier enfant, de 2.500 F pour le second et de 3.000 F par enfant à partir du troisième.

Le nouveau dispositif fiscal d'incitation à l'accession à la propriété n'est applicable qu'aux opérations de construction ou d'acquisition d'une résidence principale postérieures au 1er juin 1986.

L'article 14 contient également un ensemble de mesures destinées à relancer l'investissement locatif.

Ainsi, toute acquisition ou construction effectuée entre le 1er juin 1986 et le 31 décembre 1989, d'un logement neuf situé en France et destiné à la location à titre de résidence principale, ouvre droit au bénéfice de son propriétaire à une réduction d'impôt sur le revenu de 10% au lieu de 5% auparavant, dans la limite d'un plafond de 20.000 F pour un célibataire et de 40.000 F pour un couple marié, par an et par logement. Dans le même temps, la durée de l'engagement du propriétaire de louer l'immeuble nu à usage de résidence principale, antérieurement fixée à neuf ans est ramenée à six ans. En outre, un encouragement de même nature est également apporté à la souscription de parts de sociétés réalisant des investissements locatifs.

La troisième mesure fiscale prise en faveur de la relance de l'investissement privé dans le secteur du logement est l'augmentation du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers, qui est porté de 15 à 35% pour les revenus tirés de la location de logements neufs, pour dix ans à compter de leur première location.

Selon les estimations du ministère, le coût de ces mesures nouvelles s'établirait à 703 millions de francs en année pleine dont :

- 412 millions pour l'augmentation de la réduction accordée au titre de l'investissement locatif;
- 31 millions au titre de l'accroissement de la déduction forfaitaire des revenus fonciers;
- 260 millions au titre de l'élargissement de la réduction afférente aux emprunts destinés à l'acquisition de la résidence principale.

Compte tenu des délais de réaction du marché aux mesures annoncées et des délais habituels de mise en chantier, l'impact du Plan Logement en 1986 peut être estimé à 5.000 logements environ; une inconnue subsiste toutefois : l'ampleur avec laquelle les promoteurs anticiperont la reprise attendue de la demande par une reconstitution des stocks de logements offerts à la vente (dont le niveau est particulièrement bas). Cet impact sera essentiellement ressenti en 1987 et 1988, étant donné les différents délais de réaction.

Par ailleurs, de nombreux éléments conditionnent la reprise du marché tels que l'attentisme et la non-solvabilité des acquéreurs de maisons individuelles en début d'année, la reprise du collectif de loisirs, la mesure des effets d'annonce du Plan logement dès le 1er trimestre 1986 et la reprise de la maison individuelle.

Néanmoins, ces mesures devraient induire une mise en chantier supplémentaire de 15.000 logements locatifs et de 20.000 logements en accession à la propriété, en année pleine.

Il reste que le succès durable de la nouvelle politique de relance de l'investissement immobilier dans le secteur privé demeure en grande partie lié à la baisse effective des taux d'intérêts réels sur le marché des prêts.

Or, le niveau élevé de ces taux réels constitue un frein psychologique et financier indéniable aux investissements immobiliers.

CHAPITRE II

L'AIDE PUBLIQUE AU LOGEMENT

I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits publics d'aide à la construction représentent traditionnellement la part la plus importante des dotations budgétaires de l'Urbanisme et du Logement.

Les crédits budgétaires consacrés au logement qui s'élevaient en crédits de paiement à 29.681 millions de francs en 1986 (hors fonds de concours), s'établissent à 30.776 millions de francs pour 1987, soit une augmentation de + 3,6%. L'ensemble des crédits budgétaires consacrés au logement et à la construction représente (D.O. + C.P.) près de 65% de l'ensemble des dotations de la section Urbanisme, Logement et Services communs en 1987.

Toutefois, la seule analyse des crédits demandés au titre de l'Urbanisme et du Logement ne permet pas de prendre l'exacte mesure de l'effort accompli par l'Etat en faveur de ce secteur.

Le tableau qui suit retrace l'ensemble des dépenses publiques consacrées au logement :

DÉPENSES PUBLIQUES BÉNÉFICIAIRE AU LOGEMENT

(en millions de francs)

	1985	1986	1987
AIDES BUDGÉTAIRES (Credits de paiement - L.F.I.)			
<i>1. Dépenses d'aide à la pierre</i>			
Bonifications et subventions à la C.P.H.L.M. } Ancien régime	7,074,2 ⁽¹⁾	5 144 ⁽¹⁾	4 946 ⁽¹⁾
Bonifications C.F.F. et prêts aux fonctionnaires			
Logements locatifs (C.P.H.L.M.-C.F.F.) } Nouveau régime	8 351 ⁽²⁾	10 014,2 ⁽²⁾	8 557 ⁽²⁾
Logements accession (C.E, C.F.F.)	7 190,8	8 648,9	9 002,0
Foncier	128,5	108,9	46,0
Qualité de l'habitat (realisations experimentales)	69	69,7	22,0
D.O.M.	487,6	222,4	366,0
Amelioration de l'habitat (aide au parc social et au parc privé)	1 162,4	1 221,3	1 441,3
Bonifications des prêts C.N.C.A.	430	330	730
TOTAL 1	24 893,5	25 759,4	24 610,3
<i>2. Dépenses d'aide à la personne</i>			
Contribution au F.N.A.L. (A.L)	6 595,3	6 000	6 330
Contribution au F.N.H. (A.P.L.)	6 473	8 400	10 320
TOTAL 2	13 068,3	14 400	16 650
<i>3. Autres dépenses - Logement</i>			
Primes d'Epargne - Logement	6 200	6 200	6 200
Reversement aux collectivités locales au titre de l'exoneration de la taxe foncière sur les propriétés bâties ..	3 150	3 850	3 700
TOTAL 3	9 350	10 050	9 900
<i>TOTAL des dépenses budgétaires consacrées au logement (CP + DO)</i>	<i>47 311,8</i>	<i>50 209,4</i>	<i>51 160</i>
DÉPENSES PUBLIQUES NON BUDGÉTAIRES			
Contribution des régimes sociaux et du B.A.P.S.A. au financement de l'A.L. familiale et de l'A.P.	18 650	19 700	20 900
Contribution des employeurs au F.N.A.L.	1 416	2 807	3 060
Participation des employeurs à l'effort de construction (« 1 % »)	14 200	15 100	15 200
Subventions de l'A.N.A.H.	1 415	1 700	1 730
DÉPENSES FISCALES (déductions et exonérations fiscales)			
Reductions d'impôts afférentes à l'habitation principale	8 230	8 600	9 200
Deduction du revenu imposable au bénéfice des propriétaires bailleurs	5 400	5 500	5 630
Exonérations de longue durée de la taxe foncière sur les propriétés bâties (fraction supportée par les collectivités locales)	2 180	2 260	2 170
Exonérations concernant les organismes d'habitations à loyer modéré (taxe sur la valeur ajoutée et impôt sur les sociétés)	800	860	910
Budget general (dépenses civiles et militaires)	994 909	1 030 474,0	1 054 000
Dépenses budgétaires consacrées au logement ..	47 811,8	50 209,4	51 160
Part du budget logt. dans l'ensemble du Budget général de l'Etat	4,76 %	4,87 %	4,85 %

(1) Dont 5 620 millions de francs abordés en gestion par voie de fonds de concours en 1985, 4 964 millions de francs en 1986 et 4 766 millions de francs en 1987.

(2) Dont 1 780 millions de francs abordés en gestion par voie de fonds de concours en 1985, 5 036 millions de francs en 1986 et 5 334 millions de francs en 1987.

Source : Ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports - MELATT)

La lecture de ce tableau appelle certaines observations :

La part du financement du logement aidé par voie de fonds de concours continue de croître dans le budget de 1987, passant de 10 milliards de francs en 1986 à 10,1 milliards en 1987. Or, cette forme de financement qui résulte du transfert de crédits du fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne n'est pas conforme aux strictes règles de l'orthodoxie budgétaire. La rebudgétisation du F.S.G.T. qui contribue à la clarification des financements consacrés au secteur du logement et dont on ne peut que se réjouir, mérite que la réflexion soit poussée plus loin à l'avenir, précisément en ce qui concerne les fonds de concours.

C'est un décret du 16 avril 1984 qui a assimilé la rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux fonds collectés par les Caisses d'épargne et de prévoyance à un fonds de concours pour dépenses d'intérêt public et a rattaché aux budgets des ministères de l'Economie, des Finances et de la Privatisation et de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports, les crédits correspondants.

Les montants de ces fonds de concours en faveur du logement social sont rattachés aux chapitres budgétaires indiqués ci-dessous pour les montants suivants (en milliards de francs) :

(en milliards de francs)

		1986	1987
<u>BUDGET DU MELATT</u>			
Primes à la construction	Chap. 65.41	1,983	1,739
Construction et amélioration de logements sociaux	Chap. 65.44	0,221	0,256
Construction de logements et acquisitions foncières	Chap. 65.46	5,036	5,334
<u>Sous-total</u>		<u>7,240</u>	<u>7,329</u>
<u>BUDGET DES CHARGES COMMUNES</u>			
Bonifications d'intérêt des prêts HLM	Chap. 44.91	1,253	1,450
bonifications d'intérêt des prêts spéciaux du CFF et des prêts fonctionnaires		1,507	1,321
<u>Sous-total</u>		<u>2,760</u>	<u>2,771</u>
<u>TOTAL</u>		10.060	10,160

S'agissant de la participation des employeurs à l'effort de construction, il importe de rappeler que l'effort de construction a été abaissé par la loi de finances pour 1986 de 0,9% à 0,77% de la masse salariale sous-plafond. On pouvait dès lors craindre une baisse corrélative de l'efficacité de l'intervention de la participation des employeurs à l'effort de construction. Tel ne paraît pas être le cas si l'on en juge par la réponse apportée par le Gouvernement à la question qui lui a été posée de savoir s'il entendait rétablir le taux de participation à son niveau antérieur à 1986 :

« La diminution des charges, à ce titre, qui pèsent sur les entreprises a permis une participation plus élevée au financement de l'allocation de logement social qui constitue un élément essentiel de l'aide au logement ».

« La diminution de la collecte n'affecte que de façon modérée l'évolution des ressources à la disposition des collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction grâce aux remboursements des prêts consentis les années antérieures aux salariés ».

A titre d'information, le montant des sommes collectées par les organismes collecteurs au cours des cinq dernières années apparaissent dans le tableau suivant :

(en millions de francs)

Années	Collecte des CIL, CCI et SIN		Collecte des HLM, SEM et SCI		Collecte des CAF		Total
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	
1981	5 402	95,0 %	275	4,8 %	13	0,2 %	5 690
1982	6 143	94,8 %	324	5,0 %	16	0,2 %	6 483
1983	6 919	95,0 %	344	4,75 %	18	0,25 %	7 281
1984	7 525	95,2 %	365	4,6 %	13	0,2 %	7 903
1985	7 885	95,4 %	360	4,35 %	21	0,25 %	8 266

Le projet de budget de l'Urbanisme, du Logement et des Services Communs pour 1987 consacre la décision du Gouvernement de supprimer le Fonds spécial des Grands Travaux. Cette décision qui contribue à la clarification des financements concourant au soutien du logement, singulièrement dans le domaine de la réhabilitation, ne peut qu'être approuvée. A diverses reprises, votre Commission des finances avait stigmatisé ce recours aux ressources extra-budgétaires, peu compatibles avec une saine orthodoxie financière et dont la contribution de plus en plus massive, masquait mal le désengagement de l'Etat dans l'activité de la construction.

Créé par une loi du 3 août 1982, sous la forme d'un établissement public national de caractère administratif, le F.S.G.T. avait été présenté comme un instrument conjoncturel de soutien sélectif au secteur du bâtiment et des travaux publics. Il était appelé à concourir aux dépenses publiques dans trois domaines : la maîtrise de l'énergie, les transports publics et le logement social, la circulation routière.

Dans son rapport sur l'exécution du budget de 1984, la Cour des comptes a relevé les différents inconvénients de cette procédure extra-budgétaire de financement. Les principales observations contenues dans le rapport public à la Haute instance mettent en lumière :

- la confusion croissante entre le F.S.G.T. et le budget de l'Etat;
- les conséquences budgétaire et juridique néfastes de cette situation qui conduisent à une appréciation faussée des opérations du Trésor public, à une majoration du coût de la ressource et qui constituent une atteinte portée aux prérogatives parlementaires;
- la dégradation de la qualité de l'action administrative induite par le recours aux procédures de répartition des dotations du fonds et aux modalités de leur emploi.

C'est pourquoi, conformément aux recommandations de la Cour des Comptes, le Gouvernement a décidé de ne lancer aucune tranche nouvelle du Fonds pour 1987. Celui-ci sera maintenu à titre temporaire pour lui permettre de solder les opérations déjà engagées et d'assurer le service des emprunts souscrits ou à souscrire.

Par ailleurs, la mise en extinction du Fonds se traduit par la réintégration dans le budget de l'Etat du financement des actions prises en charge au cours des dernières années pour le F.S.G.T., de sorte que la présentation au Parlement de ce budget, notamment dans le domaine du logement s'en trouve considérablement clarifiée et améliorée.

II. LES AIDES A LA PIERRE

Le tableau suivant, qui retrace par grandes catégories d'action l'évolution des autorisations de programme, permet de mesurer l'effort envisagé en faveur du secteur de la construction.

Unité : M.F.	L.F.I. 1986	P.L.F. 1987	Variations %
1. Aide au logement dans les D.O.M.-T.O.M. (chap. 65-44)	592,28	822,28	+ 38,8
2. Construction de logements sociaux (chap. 65-46)	11.780,23	2.989,67	- 74,6
dont :			
Prêt locatif aidé (P.L.A.)	4.787	1.796	- 62,4
Prêt pour l'accèsion à la propriété (P.A.P.)	6.833	1.044	- 84,7
3. Actions sur le parc de logements existants (chap. 65-47)	971,42	1.861,52	+ 91,62
dont :			
Prime à l'amélioration des loge- ments à usage locatif et à occu- pation sociale	700	1.290	+ 84,2
Prêt pour l'amélioration de l'habitat (P.A.H.)	140	440	+ 214,2
Total des autorisations de programme (1 + 2 + 3)	13.343,93	5.673,47	- 57,4

Au-delà de l'évolution globale des dotations qui marquent un très net infléchissement (- 57,4 %), ce tableau recouvre une situation plus contrastée caractérisée par la priorité accordée à l'aide au logement dans les D.O.M.-T.O.M. (+ 38,8 %) et aux actions en faveur de la réhabilitation et de l'aménagement des logements existants (+ 91 %).

En revanche, les aides à la construction de logements sociaux, qui représentaient plus de 88 % des autorisations de programme, sont en très nette régression (- 74,6 %).

Les crédits de paiement affectés au logement, toutes dotations budgétaires confondues et retracées dans le tableau qui suit font apparaître une faible progression globale des dotations (+ 2%) dont la part essentielle résulte de la forte augmentation des aides à la personne (+ 15,6%).

CRÉDITS DE PAIEMENT AU LOGEMENT
(y compris fonds de concours)

	1986	1987	%
AIDE A LA PIERRE			
. Anciens financements	5.696	5.334	- 6,3
. Nouveaux financements	20.063	19.276	- 3,9
TOTAL	25.759	24.610	- 4,4
Primes épargne-logement	6.200	6.200	-
AIDE A LA PERSONNE			
	8.400	10.320	+ 22,8
	6.000	6.330	+ 5,5
	14.400	16.650	+ 15,6
Exonération de taxe foncière	3.850	3.760	- 2,3
TOTAL	50.209 dont 40.209 (budget) 10.000 fonds de concours	51.220 dont 41.120 (budget) 10.100 fonds de concours	+ 2

Les évolutions tant en autorisations de programmes qu'en crédits de paiement apparaissent comme la résultante de trois actions convergentes :

– Le mouvement de désinflation qui a induit une baisse conséquente des taux nominaux des prêts au logement toutes catégories confondues (prêts du secteur aidé, prêts réglementés, prêts du secteur libre). Cette situation a permis une réduction progressive des dépenses budgétaires principalement en ce qui concerne les charges de bonifications. Les gains ainsi réalisés autorisent un réajustement des autorisations de programme, les reports de crédits de l'année 1986 sur 1987 devant permettre le financement des programmes qui ont été arrêtés.

– la priorité accordée à la nouvelle politique de relance de l'activité de la construction dont les principaux axes sont définis dans le projet de loi tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accession à la propriété des logements. L'objectif recherché consiste à rendre au secteur privé son rôle essentiel dans la relance de l'activité du bâtiment au moyen, notamment d'incitations fiscales puissantes mais transitoires prévues dans le projet de loi de finances pour 1987.

– la poursuite de la politique de soutien au secteur social permettant simultanément de répondre à la demande et de favoriser l'activité du secteur du bâtiment et des travaux publics et partant la création d'emplois.

A. L'AIDE EN FAVEUR DU LOGEMENT DANS LES DOM-TOM

Les départements d'Outre-Mer bénéficient depuis 1978 d'un système d'aide à la pierre spécifique s'appuyant sur une ligne budgétaire unique destinée à financer l'ensemble des logements neufs et améliorés.

Ce système présente le double avantage de laisser une grande souplesse de programmation au niveau local et de permettre le financement de logements spécifiques aux départements d'Outre-Mer notamment pour les plus défavorisés.

La réforme du financement du logement, entrée en vigueur au 1er janvier 1986, tout en maintenant les avantages de la ligne budgétaire unique, permet de laisser une grande latitude au niveau local quant à la définition et à la mise en oeuvre de politiques de l'habitat adaptées à chaque département. Elle permet en outre grâce à l'amélioration de l'efficacité économique et sociale des aides de l'Etat, le financement de 10% de logements supplémentaires à montant de ligne budgétaire unique identique.

Enfin, l'élargissement du champ des bénéficiaires de l'allocation de logement à caractère familial, grâce à la suppression de tout critère d'activité permet depuis le 1er juillet 1986 de favoriser l'accès au logement pour les plus démunis.

Les crédits engagés en faveur du logement dans les DOM-TOM se sont élevés à 582,52 millions de francs, auxquels il convient d'ajouter l'abondement supplémentaire de crédits à hauteur de 80 millions de francs décidé à l'occasion du dernier collectif budgétaire de 1985 et destiné à accélérer les programmes de résorption de l'habitat insalubre.

Au titre de 1986, compte tenu des engagements figurant aux contrats de plan Etat-Région, le montant des crédits consacrés au logement s'élèveront pour 1986 à 627 millions de francs.

Pour 1987, l'ampleur des besoins existants dans les D.O.M. exige que soit poursuivi l'effort en faveur du logement. L'effort de l'Etat devrait s'élever à 822.280.000 F, soit une augmentation de 31% des crédits par rapport à 1986.

Cet effort budgétaire considérable, qui s'ajoute aux mesures fiscales en faveur de l'investissement immobilier outre-mer votées dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1986, devrait conduire à une relance de la construction de logements (le financement de 8.000 unités supplémentaires est envisagé) et élargir ainsi l'offre globale dans ce secteur.

B LE LOGEMENT SOCIAL LOCATIF

En ce qui concerne le logement social locatif le nombre de prêts locatifs aidés est fixé à 65.000 en 1987 auxquels s'ajoutent 10.000 prêts locatifs intermédiaires (P.L.I.), en partie financés par le livret A des caisses d'épargne et destinés à favoriser l'investissement locatif dans les zones denses urbaines. Ce volume est à rapprocher des 80.000 P.L.A. financés sur le budget de 1986.

En dépit de la baisse des dotations budgétaires consacrées aux P.L.A. qui passent en autorisations de programme de 4.787 millions de francs en 1986 à 1.796 millions de francs en 1987 (soit - 62,4%), le projet de budget permet de maintenir à un niveau élevé le programme de prêts pour 1987.

Quant aux crédits de paiement inscrits au budget de 1987 pour le financement des prêts locatifs aidés, ils s'élèvent, fonds de concours inclus, à 8.557 millions de francs, soit - 14,6% par rapport à 1986.

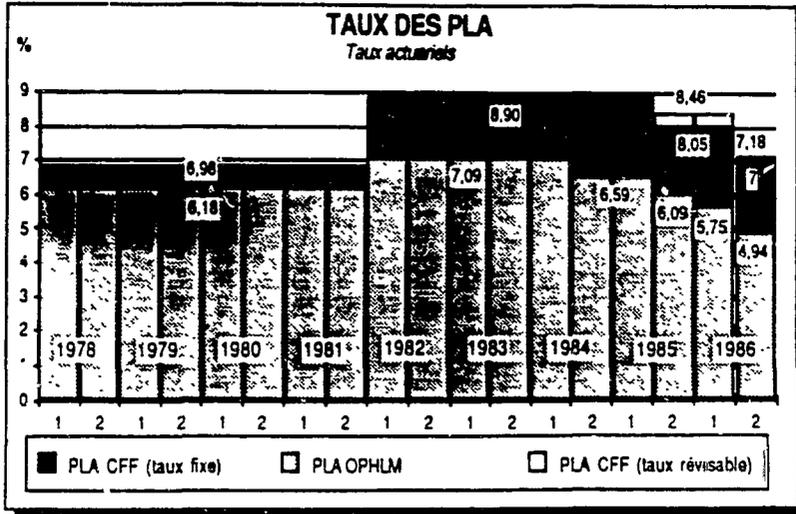
La baisse des taux d'intérêt associée au développement des prêts à taux ajustables devrait contribuer à abaisser le coût du financement pour les emprunteurs (tous les P.L.A. de la Caisse des dépôts et consignations sont à taux variables depuis le 1er janvier 1986). Le taux des prêts locatifs délivrés par la Caisse des dépôts et consignations aux organismes H.L.M. a été abaissé de 0,8 point le 15 mai 1986 passant de 5,75 % à 4,94 %. Simultanément la progressivité des annuités de remboursement d'emprunts a été ramenée de 2,60 % à 1,95 %.

Le taux des prêts locatifs aidés délivrés par le Crédit Foncier de France (P.L.A.C.F.F.) a également été abaissé de 8,05 % à 7 % pour les prêts à taux fixe et de 8,46 % à 7,18 % pour les prêts à taux variable. La progressivité des annuités a également été réduite de :

- 3,5% à 2,5% pour les prêts à taux fixes ;
- 3,5% à 2% pour les prêts à taux variables.

L'encours total des prêts à taux ajustables s'est élevé à 36.978,94 millions de francs au 30 juin 1986 contre 27.189,54 millions de francs au 31 décembre 1986.

Le graphique qui suit permet de mesurer l'évolution des taux d'intérêts des prêts locatifs aidés depuis 1986.



Source : MELATT

Il importe de rappeler, à cet égard, que la réglementation du régime des P.L.A. a subi plusieurs modifications depuis un an.

La réforme de la C.P.H.L.M., introduite par l'article 21 de la loi du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a été suivie par une modification des conditions d'octroi des prêts locatifs aidés (PLA) mise en place par les décrets n° 85-1449 et 85-1450 du 30 décembre 1985. A la C.P.H.L.M. se substituent, d'une part la C.D.C. qui assure la distribution directe des PLA, d'autre part, la Caisse de Garantie du Logement social qui est chargée de la gestion des encours existants des PLA, du fonds de garantie des opérations de constructions d'HLM et de la redevance alimentant ce fonds.

L'arrêté du 6 janvier 1986 a complété cette réforme par l'introduction d'un système de révisabilité complète du taux d'intérêt ainsi que du taux de progressivité des annuités en fonction de la variation constatée du taux de rémunération du livret A.

Cette nouvelle formule permet de limiter le taux d'intérêt des prêts en réduisant le coût de transformation correspondant au risque lié aux variations éventuelles du coût de la ressource.

De plus, cette réforme rend l'évolution des charges de remboursements d'emprunts des organismes cohérente avec l'évolution de leurs recettes.

Par la mise en place de cette réforme, l'objectif des pouvoirs publics est de permettre de garantir l'affectation prioritaire des ressources du livret A au logement social en supprimant l'intermédiaire constitué par la C.P.H.L.M. et en faisant financer directement les P.L.A. par la Caisse des Dépôts. Il ne peut en résulter qu'une plus grande transparence mais également une meilleure efficacité de l'aide de l'Etat.

Toutefois, la baisse des taux des P.L.A. a été jugée insuffisante par le mouvement H.L.M. qui se montre inquiet en ce qui concerne l'équilibre financier des offices, des O.P.A.C. et des sociétés anonymes.

Ces organismes, qui souhaitent conserver une activité en matière de construction locative, considérant que la réduction de 20% à 12% de la subvention versée par le Trésor, s'ajoute à la suppression de la bonification d'intérêts de douze points intervenue à compter du 1er janvier 1986, va singulièrement aggravé leurs difficultés financières. En effet, la principale conséquence de ce choix est la poursuite de la gestion déficitaire des opérations locatives, étant donné le niveau des loyers maximaux autorisés qui sont inférieurs aux loyers d'équilibre indispensables à une saine gestion financière.

En dépit de l'aggravation des difficultés financières des organismes d'H.L.M. par suite du mouvement de désinflation et de la stagnation du pouvoir d'achat de leurs clients locataires ou accédants, la situation tend globalement à se stabiliser au cours du second semestre 1986. Des déséquilibres structurels résultant des impayés et de la vacance, et liés principalement à la situation économique et surtout aux difficultés locales (bassins d'emplois) subsistent.

Diverses mesures sont envisagées par le Gouvernement afin d'aider au redressement des organismes :

Ceux dont la situation est particulièrement critique seront traités cas par cas, en mobilisant l'aide des partenaires concernés, pour les autres, deux types de mesures devraient contribuer à l'amélioration de leur situation financière :

– la première, sélective (80 organismes) a consisté à alléger les charges financières. Cette mesure mise en oeuvre en 1986 devrait se poursuivre jusqu'en 1990. Elle permettra d'amorcer le redressement des organismes dont le problème majeur est, en période de désinflation, la croissance très importante des charges financières des emprunts P.L.A.;

– la seconde mesure est de portée générale :

des dispositions telles qu'une plus grande liberté de gestion des loyers, le non remboursement des aides de l'Etat en cas de vente de logements HLM à leurs locataires, la mise à l'étude de la récupération des charges d'entretien et d'élimination des rejets des parties communes, sont de nature à améliorer la situation financière des organismes.

C. L'ACCESSION A LA PROPRIETE AIDEE

Les prévisions du budget 1985 faisaient état de 150.000 logements à financer en P.A.P., programme réalisé à 78% seulement. Cet écart provient essentiellement du transfert d'une partie de la demande sur les prêts conventionnés.

Les réalisations de prêts conventionnés ont été de 210.000 contre 160.000 initialement prévus. Toutefois, il convient de noter que le volume global de construction P.A.P. + P.C. a été conservé.

Pour ce qui concerne l'année 1986, la totalité du programme physique PAP, soit 110.000 logements devrait être consommée.

L'évolution, par organisme prêteur et par nature de prêts, de la consommation des prêts en 1985 et 1986, s'établit ainsi :

1. P.A.P. – Nombre de logements financés

	C.F.F	Caisses d'épargne (minjoz)	C.N.C.A	B.N.P	Caisses d'épargne (GREP)	Total
1985	92 662	11 042	6 779	3 252	3 411	117 146
1986 (1er Sem.)	46 378	6 387				52 765

2. P.A.J. - Nombre de prêts

	C.F.F	S.C.I
1985	10 950	5 026
1986 (1er Sem.)	10 398	3 398

La dotation inscrite au titre de 1987 (1.044 MF) est destinée au financement d'un programme de 100.000 prêts aidés pour l'accèsion à la propriété (P.A.P.).

Parallèlement, la distribution de 210.000 prêts conventionnés par le secteur bancaire est envisagée pour 1987.

Le taux du prêt pour l'accèsion à la propriété a été ramené de 1,37 point pour les prêts à taux fixe (8,61 % au lieu de 9,28 %) et de 1,10 point pour les prêts à taux variable (8,10 % au lieu de 9,50 %). L'abaissement de la progressivité des annuités de remboursement des prêts qui passent de 3,75 % à 2,75 % devrait permettre, à terme, une progression des charges de remboursement d'emprunts des ménages plus cohérentes avec l'évolution de leurs revenus. Pour l'heure, la situation se caractérise par une montée inquiétante des impayés.

Les prêts du secteur libre ont également bénéficié de la détente et pour les prêts éligibles au marché hypothécaire, de l'action de la récente caisse de refinancement hypothécaire instituée en décembre 1985. A cette réforme des circuits de refinancement s'ajoutent les nouvelles orientations économiques qui visent à la suppression de la régulation quantitative du crédit au profit d'une politique fondée sur le taux d'intérêt.

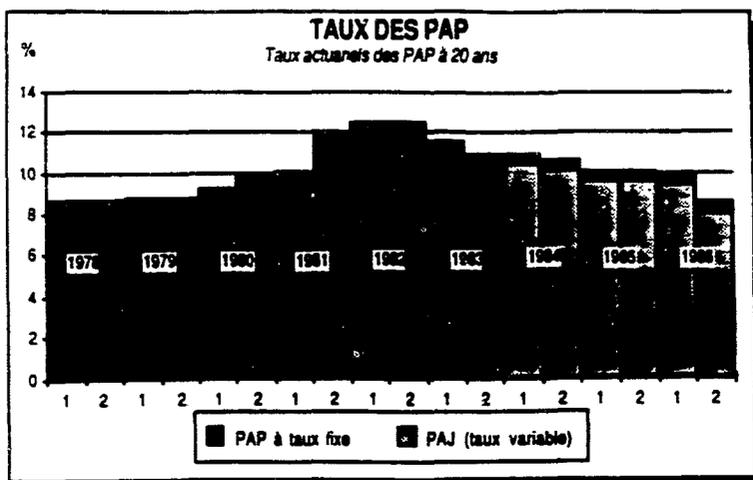
le tableau suivant récapitule le nombre des prêts conventionnés autorisés par les différents établissements en 1985 et 1986.

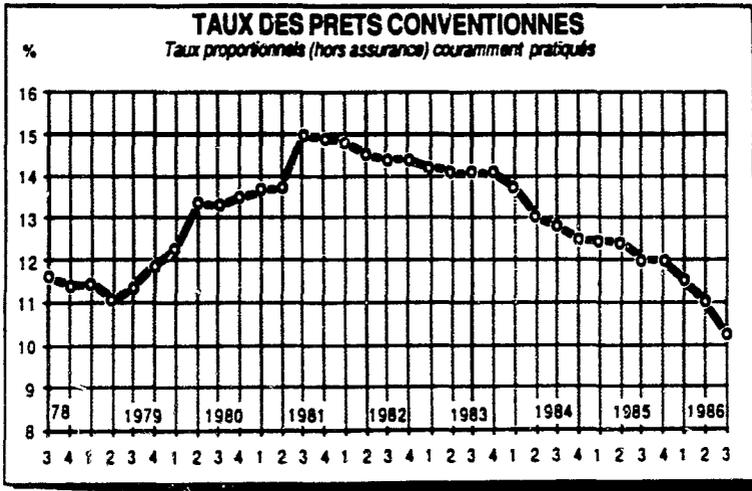
Nombre de prêts conventionnés autorisés

	1985			1986 (5 premiers mois)		
	Avec APL (*)	Sans APL	Total	Avec APL (*)	Sans APL	Total
Banques et caisses d'épargne et de prévoyance	81 874	112 920	194 794	30 809	42 743	73 552
Institutions financières spécialisées et sociétés financières	9 606	6 810	16 416	4 913	2 729	7 642
Autres établissements	201	602	803	199	403	602
TOTAL	91 681	120 332	212 013	35 921	45 875	81 796
%	43	57	100	44	56	100

*au moment du dépôt du dossier

Les deux graphiques qui suivent permettent de mesurer l'évolution respective des taux d'intérêts des P.A.P. et des prêts conventionnés depuis 1978.





Source : MELATT

Ces graphiques permettent également de prendre la mesure des niveaux atteints par les taux d'intérêt au début des années 1980 et partant des difficultés auxquelles se trouvent confrontés de nombreux emprunteurs, dans le contexte actuel de désinflation et de stabilisation des revenus. Le surendettement des accédants à la propriété et la montée inquiétante des impayés avait conduit le Conseil économique et social, dans son rapport sur « le logement des personnes à faible ressources », à demander au Gouvernement que des mesures particulières soient prises en faveur des accédants à la propriété en difficulté.

Par ailleurs, une enquête menée en septembre 1985, en liaison avec la Direction de la Construction du ministère de l'Urbanisme et du Logement, par la société du Crédit immobilier des Côtes du Nord a fait apparaître que les ménages qui avaient souscrit des prêts P.A.P. à compter de 1980, représentaient le plus gros bataillon des sinistrés de la désinflation. Il s'agissait le plus souvent de jeunes emprunteurs qui ont au mieux remboursé trois ou quatre annuités. Les impayés de plus de six mois, imputables à cette catégorie d'emprunteurs, représentaient à eux seuls plus de la moitié (soit 2,4 millions de francs) des impayés constatés par la société de crédit immobilier.

Afin de pallier les inconvénients de la désinflation pour les accédants à la propriété, le Gouvernement a mis en oeuvre ou annoncé un certain nombre de mesures :

- l'allongement à vingt cinq ans des prêts conventionnés. Des directives ont été simultanément adressées aux organismes bancaires en les invitant à accorder des prêts de consolidation en faveur de leurs clients en difficulté;

- l'allongement, pour les bénéficiaires de P.A.P., de six à trente neuf mois de la période de versement de l'A.P.L. en cas de difficultés de paiement;

- le refinancement des prêts à taux élevés par des prêts à des taux voisins de 3 à 4 pour 100 dans la limite des nouveaux plafonds, en faveur des accédants les plus touchés;

- la possibilité ouverte aux organismes d'H.L.M., de racheter la maison ou l'appartement de candidats à l'accession à la propriété en très grande difficulté, qui redeviendraient ainsi locataires du logement qu'ils souhaitaient acquérir.

D. L'AMELIORATION DE L'HABITAT EXISTANT

L'amélioration de l'habitat constitue incontestablement une priorité du budget de l'Urbanisme, du Logement et des Services communs pour 1987.

Aussi, le projet de budget pour 1987 marque-t-il une très forte progression des dotations en autorisations de programme (+ 91,6%) qui passent de 971,4 millions de francs en 1986 à 1.861,5 millions en 1987, l'objectif étant de maintenir les programmes physiques à un niveau élevé. En 1987, l'absence de nouvelle tranche du Fonds spécial des Grands Travaux (F.S.G.T.) a nécessité un accroissement des crédits budgétaires inscrits au projet de budget afin de maintenir les programmes physiques aux niveaux souhaités.

En effet, les dotations de 1986 n'étaient constituées que pour un tiers de crédits d'origine budgétaire, le reste provenant du F.S.G.T.

La dotation 1987 consacrée à la PALULOS (prime à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale) s'élève à 1.290 millions de francs contre 700 millions de francs en 1986. Cette dotation devrait permettre de maintenir en 1987, le niveau du programme physique d'amélioration des logements locatifs atteint au cours des trois années précédentes, soit 140.000 logements réhabilités par an.

Parallèlement, le taux des prêts complémentaires à la PALULOS a été abaissé de 9 % à 5,8 %. Cette réduction s'est accompagnée d'une baisse du taux de subvention de l'Etat fixé à 20 % du coût prévisionnel des travaux.

Par ailleurs, les crédits budgétaires consacrés à la prime à l'amélioration de l'habitat (P.A.H.) qui bénéficient sous certaines conditions de ressources, aux propriétaires occupants de leur logement, s'élèvent en autorisations de programme à 214,2 millions de francs en 1987 contre 140 millions en 1986, soit un triplement des dotations budgétaires.

Enfin, les aides au financement des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H) et à la réhabilitation de l'habitat insalubre (R.H.I.) sont reconduites pour l'année 1987 (soit respectivement 3,7 et 111,7 millions de francs) dans le cadre du respect des engagements des contrats de plan.

Comme l'a démontrée la pratique budgétaire des années passées, les dotations destinées à l'aménagement des logements situés dans des quartiers dégradés et regroupés dans le chapitre 65-47 ont été souvent mal consommées et affectées ultérieurement à des opérations d'ajustements de crédits budgétaires.

Une évaluation des actions du Comité interministériel des villes (C.I.V.), créé en 1984 pour animer et coordonner l'ensemble des interventions de l'Etat en faveur des zones urbaines, a été confiée aux Inspections générales de l'Equipement et de l'Environnement, de l'Administration et des Affaires sociales.

Dans l'attente des conclusions définitives de ces enquêtes, les actions de l'Etat seront recentrées autour des domaines prioritaires. Ainsi :

- la priorité sera accordée aux actions de la Commission nationale pour le développement des quartiers. Les engagements souscrits dans le cadre des contrats de plan, dans 17 régions, envers 120 quartiers, seront tenus et les dotations budgétaires reconduites pour 1987 à leur niveau de 1986;

- le programme de la mission « Banlieue 89 » sera achevé;

– les autres actions devraient faire l'objet d'une redéfinition des règles d'intervention. Les aides de l'Etat devraient être réservées aux dossiers de caractère exceptionnel, le surplus des actions devant être relayé par les collectivités locales.

Par ailleurs, les subventions accordées au titre des acquisitions foncières pour l'implantation de logements sociaux dans les quartiers urbanisés (surcharge foncière) affichent une nette régression tant en autorisations de programme (92,5 millions de francs en 1987 contre 99,7 en 1986, soit - 7,2 %) qu'en crédits de paiement (45,9 millions de francs en 1987 contre 108,9 en 1986, soit - 57,7 %).

III. LES AIDES A LA PERSONNE

Les crédits destinés à l'aide à la personne inscrits au chapitre 46-40 du budget marquent une progression de 15,6 % de 1986 sur 1987, passant de 14.400 millions de francs à 16.650 millions de francs. Cette évolution témoigne du phénomène « d'explosion » des crédits destinés à l'aide personnalisée au logement et dont le mécanisme mis en place en 1977 n'est plus adapté au contexte économique actuel. L'effort de maîtrise a été amorcé avec la parution du décret et des arrêtés du 22 août 1986 qui modifient sensiblement le mécanisme de calcul de l'aide personnalisée au logement tout en maintenant l'efficacité sociale du dispositif.

Les crédits budgétaires consacrés à l'Allocation Logement Sociale (A.L.S.) progressent de 5,5 % (6.330 MF contre 6.000 MF en 1986). Le nombre de bénéficiaires demeurant stable, la progression des prestations devrait se poursuivre dans les années à venir.

L'évolution du nombre de bénéficiaires de l'allocation de logement à caractère familial et à caractère social s'est établie, au 30 juin 1985 et au 31 décembre 1985 ainsi qu'il suit :

	A.L.F.			A.L.S.		
	Location	Accession	Total	Location	Accession	Total
au 30 juin 1985	1.375.420	324.935	1.700.355	983.772 (1)	14.199 (1)	1.113.943
				115.972 (2)		
au 31 décembre 1985 (3)	1.511.364		1.511.364	980.988		980.988

(1) régimes général et minier

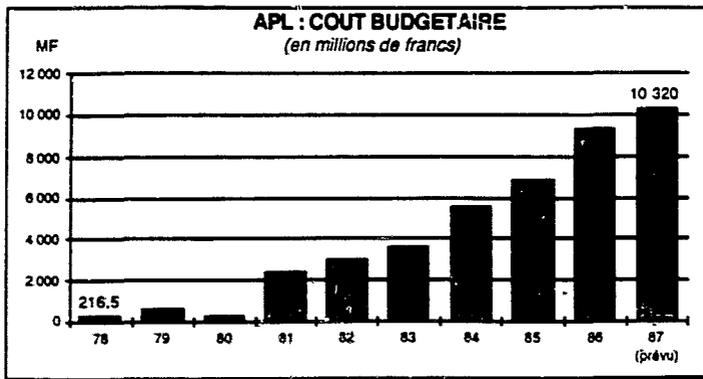
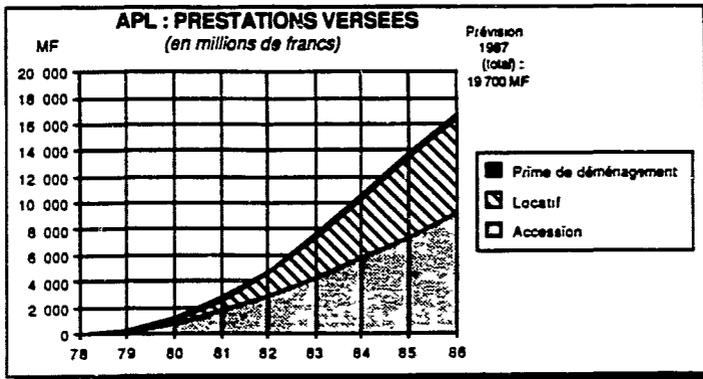
(2) régime agricole

(3) dernières statistiques connues

La dotation budgétaire de l'Etat destinée à l'aide personnalisée au logement s'accroît de 22,9 % de 1986 à 1987, passant de 8.400 millions de francs en 1986 à 10.320 millions de francs en 1987. Les prestations se sont accrues de plus de 300 MF entre 1985 et 1986 et devraient progresser à nouveau de 2.800 MF en 1987, soit + 16 %. Le rythme d'accroissement préoccupant de l'A.P.L. a justifié la constitution d'un groupe de travail mixte chargé de proposer une réforme du système de l'Aide personnalisée au logement.

A la fin du premier semestre de 1985, 1,3 million de personnes bénéficiaient de l'aide personnalisée au logement. Ce nombre est passé à 1,4 million à la fin de l'année 1985, puis à 1,5 million à la fin du 1er trimestre 1986. Au 31 mars 1986, 55% des bénéficiaires de l'A.P.L. la percevaient au titre de l'accession à la propriété.

Les graphiques qui suivent retracent l'évolution des prestations et du coût budgétaire de l'A.P.L. depuis 1978.



L'article 72, rattaché au budget général de l'Etat, s'efforce d'amorcer la maîtrise du phénomène de développement des crédits consacrés à l'A.P.L. Il prévoit, à cet égard, la mise en oeuvre de dispositions transitoires permettant d'appliquer progressivement le barème dont la mise en vigueur doit intervenir en juillet 1987, aux bénéficiaires dont les droits ont été ouverts antérieurement à cette date.

IV. L'AIDE AUX ENTREPRISES DU BATIMENT

Le budget de la section Urbanisme logement et services communs fait apparaître une baisse sensible des crédits affectés aux aides directes aux entreprises. La dotation pour 1987 s'élève à 22 millions de francs contre 35 millions en 1986, soit une baisse de 37 %. Les crédits destinés aux contrats de modernisation s'élèvent à 19,5 MF et traduisent le respect des engagements pris par l'Etat envers les régions dans les contrats de plans.

Les crédits consacrés aux fonds régionaux d'aide au Conseil pour les entreprises de B.T.P. sont fixés à 2,5 MF pour 1987.

De manière générale, la réduction des aides directes de l'Etat aux entreprises s'inscrit dans le cadre de la contrainte budgétaire globale et de la priorité donnée aux crédits d'investissement. Dès lors, la politique générale de soutien aux entreprises du bâtiment se caractérise par une réorientation de l'aide publique privilégiant les incitations fiscales par opposition aux aides directes, dont certaines sont d'une efficacité contestable ou touchent insuffisamment les P.M.E.

L'utilité démontrée d'encourager les P.M.E. du secteur à recourir au conseil extérieur, démarche souvent nécessaire pour leur modernisation, l'amélioration de leur organisation et le développement de leur stratégie commerciale, technique ou financière a conduit à prévoir, dans le budget pour 1987, la généralisation à l'ensemble du territoire, des fonds régionaux d'aide au conseil pour les entreprises de BTP, existant à l'heure actuelle dans dix régions et alimentés en général à parité par des crédits de l'Etat et des régions.

Par ailleurs, dans le souci d'entretenir la concertation avec l'ensemble des partenaires du secteur et de pouvoir en suivre les évolutions, 1,29 million de francs seront consacrés en 1987 au fonctionnement des Cellules économiques régionales.

Enfin, le secteur de la construction et de l'entretien des bâtiments bénéficiera des mesures gouvernementales décidées en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle des jeunes.

CHAPITRE III

URBANISME ET PAYSAGE

Les lois de décentralisation ont, pour une large part, transféré aux collectivités locales les compétences en matière d'urbanisme et de politique foncière et ont globalisé au sein de la dotation globale d'équipement les subventions que l'Etat accordait aux collectivités locales à cet effet jusqu'en 1983.

Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 ont transféré aux communes un grand nombre de compétences relevant de l'urbanisme : l'élaboration des documents d'urbanisme (planification intercommunale, plans d'occupation des sols) et l'application du droit des sols. Diverses dispositions législatives et réglementaires, notamment la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985, relative à la définition et à la mise en oeuvre des principes d'aménagement ont, depuis, précisé, complété ou étendu le contenu juridique des compétences ainsi transférées; le projet de loi (n° 215) présenté par M. Méhaignerie et actuellement en discussion contient également des dispositions tendant à favoriser le développement de l'offre foncière, qui modifient le cadre de l'exercice de leurs responsabilités par les communes.

Cette réforme a entraîné une forte décroissance des dotations du budget de l'Etat correspondant aux compétences transférées, à compter de l'exercice 1985.

Les autorisations de programme consacrées à l'urbanisme et aux paysages en 1987 s'élèvent à 512,9 millions de francs contre 551 millions de francs en 1986, soit une baisse de 6,9 %;

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

- le rattachement de la dotation globale d'équipement des agglomérations nouvelles à la section Urbanisme et Logement dotée de 243 M.F. en A.P. (+ 5,5 % par rapport à 1986);

- le financement de la voirie primaire des villes nouvelles, en diminution de 4,6 % en autorisations de programme (62 MF contre 65 MF en 1986);

- l'augmentation (+ 2,2 %) des crédits destinés à l'élaboration des documents d'urbanisme;

- le maintien, à hauteur de 48,6 MF, des subventions aux agences d'urbanisme et des crédits d'expérimentation dans le cadre du plan urbain (10,5 MF);

- la réduction (- 26 %) des crédits du Fonds social d'urbanisme;

- le maintien de la dotation de crédits d'études destinés à la protection des sites et abords des monuments historiques.

L'analyse des dotations budgétaires consacrées en 1987 à l'urbanisme et aux paysages traduisent les grandes orientations de la nouvelle politique du Gouvernement :

- l'encouragement au dialogue et à l'exercice par les collectivités territoriales de leurs responsabilités. A cet effet, un vaste effort de simplification et de clarification des procédures de planification a été entrepris (assouplissement de la réglementation relative aux P.O.S., Z.A.C. et P.L.D.);

- la poursuite de la participation de l'Etat et de l'assistance des services extérieurs mis gratuitement sur demande à la disposition des collectivités locales, en matière d'élaboration et de mise à jour des documents d'urbanisme.

Pour conduire ces études, 27,3 millions de francs sont inscrits au budget de 1987 au titre des services extérieurs de la direction de l'Architecture et de l'Urbanisme. En outre, un concours financier de l'Etat, à hauteur de 48,3 millions de francs est inscrit au budget pour 1987 à destination des agences d'urbanisme pour la politique d'urbanisme, de logements et des transports.

- Le développement de l'offre foncière (plusieurs mesures sont contenues dans le projet de loi sur l'investissement locatif et l'accession à la propriété des logements sociaux).

– La clarification des prérogatives de l'Etat en matière de protection du patrimoine existant. La poursuite de l'action menée en collaboration avec le ministère de la Culture est envisagée en 1987 en ce qui concerne la protection et la mise en valeur du patrimoine bâti et naturel.

- Les secteurs sauvegardés

La demande de plus en plus affirmée des élus pour mettre en valeur et protéger leurs centres historiques a démultiplié le recours à la procédure des secteurs sauvegardés : 22 secteurs bénéficient d'un plan approuvé et les études en cours portent sur 71 secteurs nouveaux.

En 1987, les crédits consacrés à ces études sont augmentés et s'élèvent à 4 millions de francs tandis que les crédits réservés aux subventions aux particuliers pour sujétions de protection architecturale sont maintenus au niveau de 5,5 millions de francs.

- Les sites et les abords de monuments historiques

Afin d'alléger les périmètres de protection des monuments historiques et de définir des politiques concertées, la loi du 7 janvier 1985 a institué les zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU). Environ 200 ZPPAU sont en cours d'élaboration.

La dotation de crédits d'études de 7,65 millions de francs est reconduite en 1987.

Parallèlement, les crédits de subvention accordés aux propriétaires (collectivités ou ménages) pour compenser les sujétions particulières qui leur sont imposées sont également maintenus à leur niveau précédent, c'est-à-dire 13,75 millions de francs.

Enfin, le projet de budget pour 1987 consacre la poursuite des études de l'opération de désensablement du Mont-Saint-Michel.

CHAPITRE IV

L'ARCHITECTURE

Les crédits destinés à l'architecture s'élèvent globalement à 127,9 millions de francs en crédits de paiement en 1987 contre 329,4 millions de francs en 1986, soit une diminution de moitié. Cette évolution est essentiellement due à un important mouvement interne de crédits de personnel consécutif aux modifications de la nomenclature budgétaire (glissement de 122 millions de francs des crédits de charges de personnel de l'action 32 consacrée à l'enseignement de l'architecture, à l'action 83 « frais de personnel des services extérieurs »).

A structure constante, les crédits affectés à l'enseignement de l'architecture marquent une baisse de - 1,3 % (295,5 MF en 1987 contre 299,4 MF en 1986). Au sein de cette enveloppe, l'effort est plus particulièrement concentré sur les dépenses informatiques.

Les autorisations de programme consacrées à l'architecture augmentent de 6,5 %, passant de 7.885 millions de francs en 1986 à 8.400 millions de francs en 1987. Les crédits consacrés aux plans de sauvegarde et aux études de mise en valeur des centres villes progressent de 41 % en A.P. tandis que les dotations affectées aux études visant à favoriser la qualité des constructions publiques de l'Etat régressent de 11,9 %. Par ailleurs, les dépenses en faveur de la création et de l'innovation en architecture diminuent tant en A.P. qu'en C.P. (respectivement de 10 % et 5 %).

A. L'ENSEIGNEMENT DE L'ARCHITECTURE

L'enseignement de l'architecture a été rénovée pour offrir une formation de qualité complète et opérationnelle permettant l'insertion dans des secteurs professionnels de plus en plus diversifiés.

Sur la base du décret n° 78-266 du 8 mars 1978, dix Ecoles d'Architecture sur vingt trois avaient été transformées en établissements publics à caractère administratif entre 1980 et 1981. Le choix des écoles concernées avait répondu à deux critères principaux : le volontariat des Conseils d'Administration et un souci d'équilibre entre Paris et la province.

L'évolution du statut des universités, extensible à d'autres établissements d'enseignement supérieur, prévu par la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 avait conduit à orienter les Ecoles d'Architecture vers l'adoption du statut d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel. Toutefois, les délais nécessaires à l'adoption de ce nouveau statut qui requérait l'avis des 23 Conseils d'Administration étaient peu compatibles avec le maintien d'une dualité du statut des écoles (10 EPA, 13 services extérieurs de l'Etat) alors que le décret n° 84-263 du 9 avril 1984 relatif aux enseignements organisés dans les Ecoles d'Architecture unifiait les missions des écoles, notamment pour ce qui concerne la recherche et la formation permanente et définissait les nouvelles formations post-diplômes que sont les Certificats d'Etudes Approfondies en Architecture (C.E.A.A.).

La décision a donc été prise de transformer au 1er avril 1986 (décrets du 10 mars 1986) les 13 dernières Ecoles en établissements publics à caractère administratif. L'évolution ultérieure de ce statut sera liée à l'évolution du statut des établissements d'enseignement supérieur.

Par ailleurs, le statut des enseignants constitue l'un des piliers de la réforme de l'enseignement de l'Architecture avec le statut des établissements et la réforme du régime des études instituée par le décret n° 84-263 du 9 avril 1984 et entrée en vigueur à la rentrée universitaire d'octobre 1984.

Ce statut, qui correspond à une nécessité profonde, est actuellement en cours d'élaboration et de négociation avec les partenaires ministériels du ministère de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports.

En ce qui concerne les effectifs, les écoles d'architecture comptaient pour l'année universitaire 1985-1986, 13.712 étudiants, contre 15.086 étudiants en 1984-1985, soit une baisse de 9,1% des effectifs. La baisse observée l'année précédente (- 5,3%) s'accroît.

La baisse est plus sensible pour les écoles d'architecture de la région parisienne (-9,9%) que pour les écoles d'architecture de province (-8,4%).

L'accentuation de la baisse du nombre total des étudiants inscrits dans les écoles d'architecture est due, d'une part, à la chute du nombre d'étudiants premiers inscrits en première année et, vraisemblablement, s'agissant d'un enseignement professionnel, à un succès que connaissent les filières courtes de formation (BTS, DEUS) mis en place dans les universités, diplômes délivrés par les I.U.T.).

B. LA PROMOTION DE L'ARCHITECTURE

Les objectifs arrêtés pour 1987 en matière de promotion de l'architecture s'appuient sur des actions menées sur l'ensemble des médias en direction du « grand public », des élus locaux et des professionnels, en collaboration avec les organisations professionnelles et les associations les plus actives : Institut français d'architecture (I.F.A.), les C.A.U.E. (Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement), « Architecture et maîtres d'Ouvrage », « Architecture et Construction ».

Parmi les principales actions de sensibilisation prévues pour 1987, il est permis de citer :

- l'organisation d'une journée nationale de l'architecture, mobilisant sur une seule journée le maximum de manifestations afin de mieux faire connaître aux médias et au-delà au public le rôle des professionnels ;

- le lancement d'une campagne de sensibilisation destinée à encourager le recours à un architecte dans la conception de projet où son concours est aujourd'hui facultatif ;

- un projet de convention, encore à l'étude, avec l'Education nationale afin d'inciter à la formation des maîtres et à l'initiation des enfants à l'architecture et à l'environnement ;

- le soutien financier qui s'est poursuivi en direction des principales associations (I.F.A., C.A.U.E. etc...);

- la participation active au 3ème festival du film d'architecture de Bordeaux ;

- la célébration de l'année « Le Corbusier » qui sera l'occasion de très nombreuses manifestations à Paris et en Province.

Par ailleurs, l'accent sera porté sur le règlement définitif du problème des candidats à l'agrément en architecture.

Enfin, des études sont actuellement menées en vue d'adapter sur certains points la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée.

C. LES OPERATIONS D'ARCHITECTURE

Hors dépenses de personnel, les moyens alloués aux opérations d'architecture passent de 28,87 millions de francs en 1986 à 23,41 millions de francs en 1987 (-19%); sur les titres V et VI, les autorisations de programme ont été portées de 7,88 millions de francs en 1986 à 8,4 millions de francs en 1987 (+ 6,6%). Ces chiffres traduisent globalement ce que sera l'année prochaine le budget des opérations d'architecture : un budget calculé avec la rigueur nécessitée par les circonstances, mais qui maintient, dans des domaines essentiels, l'effort de l'Etat.

La mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques

La Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques, créée par décret le 20 octobre 1977, a pour vocation de favoriser l'amélioration de la qualité des bâtiments édifiés par les collectivités publiques. Caractérisée par une équipe légère (12 permanents) et une grande souplesse d'intervention, la mission assure des tâches de coordination, de formation et d'information en direction des maîtres d'ouvrage publics et des milieux professionnels.

Depuis sa création, la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques mène de nombreux travaux et réflexions avec les ministères «constructeurs» et les principaux maîtres d'ouvrage des collectivités territoriales, ainsi qu'avec les milieux professionnels.

Les crédits de la mission, qui emploie douze personnes à titre permanent, étaient inscrits en 1986 au chapitre 56-30 (Architecture) article 10, doté en autorisations de programme de 1,59 million de francs et en crédits de paiement de 0,98 million de francs. Transférés, à la suite d'une refonte complète de la nomenclature, au chapitre 55-21 (Architecture et urbanisme - Etudes et assistance technique - Acquisitions et travaux) article 80, les crédits destinés aux actions pour la qualité des constructions publiques s'élèveront en 1987 à 1,4 million de francs en autorisations de programme et à 0,7 million de francs en crédits de paiement.

Au titre des missions spécifiques de cet organisme, il convient de noter :

I. L'amélioration des procédures de la commande publique

La Mission suit depuis plusieurs années l'évolution des procédures et pratiques de dévolution de la commande d'architecture publique.

2. Les actions de démonstration pour la création architecturale et la qualité des constructions publiques

En 1985–1986, les activités de la Mission avec les Maîtres d'ouvrage de l'Etat ont été principalement centrées sur le suivi des opérations en faveur de la création architecturale et de la qualité des constructions publiques.

3. Les actions opérationnelles avec les collectivités territoriales

La Mission se trouve de plus en plus sollicitée par les maîtres d'ouvrage des collectivités territoriales, confrontés à des responsabilités élargies depuis la mise en place de la décentralisation.

4. Les actions d'information et de formation

La Mission a poursuivi en 1985–1986 l'élaboration et la publication de documents techniques, en liaison avec certains partenaires privilégiés de son action.

5. L'élaboration d'une réflexion nouvelle sur les constructions publiques

La maîtrise d'ouvrage change, les besoins en équipements évoluent, les pratiques se modifient, de même que le contexte technique, économique et social. La Mission doit tenir compte de ces évolutions.

6. Les actions envisagées en 1987

La diffusion et la promotion auprès des collectivités territoriales des processus adoptés à l'occasion de la mise en oeuvre du programme d'action pour la création architecturale et la qualité des constructions publiques, est maintenant une des priorités d'action de la mission.

Le suivi technique, avec les ministères concernés, des phases de définition des projets et de réalisation doit être effectué afin de dresser une évaluation exhaustive de ce programme. Un certain nombre d'études d'accompagnement sur les phases aval des opérations de constructions publiques seront menées, afin de faire bénéficier les maîtres d'ouvrage et leurs services d'une information technique sur l'ensemble du processus de la commande publique d'architecture.

Par ailleurs, il est envisagé de lancer, dès le 4^e trimestre 1986, de nouvelles actions de démonstration tant avec les maîtres d'ouvrage de l'Etat qu'avec ceux des collectivités territoriales, dont les résultats pourraient faire l'objet d'une seconde exposition « Architectures Publiques » début 1988.

La Mission d'étude et de propositions sur l'allègement des structures des administrations centrales dite « Belin-Gisserot » a porté sur la mission interministérielle en cause, le 25 juin 1986, le jugement suivant :

« Tout en reconnaissant la qualité du travail accompli par la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (M.I.Q.C.P.), la Mission considère que les fonctions de cet organisme demeurent utiles mais pourraient maintenant être plus efficacement assurées par la direction de l'architecture et de l'urbanisme. Les moyens nécessaires seraient transférés à cette dernière qui assurerait le secrétariat de la commission interministérielle siégeant périodiquement ».

Pour l'heure, aucune décision ne paraît avoir été prise en ce qui concerne l'avenir de cet organisme.

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

Les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, créés par la loi du 3 janvier 1977, ont une mission d'information et d'assistance auprès des professionnels, des élus et des particuliers pour la conception et la qualité des constructions.

Quatre-vingt-six C.A.U.E. sont actuellement opérationnels. Ils sont financés par des subventions d'Etat, par des subventions des conseils généraux et par une taxe départementale affectée.

Les subventions d'Etat étaient imputées jusqu'en 1986 sur le chapitre 43-30, article 90, dont la dotation figure à partir du prochain budget au chapitre 44-10, article 30. Le tableau ci-après montre leur répartition et les conditions de leur attribution.

Les subventions de l'Etat aux C.A.U.E. en 1986

Subventions de fonctionnement (1)		3 030 000
dont		
- Montant unitaire 70 000 F	25	1 750 000
- Montant unitaire 100 000 F	5	500 000
- Montant unitaire 180 000 F	4	720 000
- Complement D.O.M. 20 000 F	3	60 000
Subvention à la fédération nationale des C.A.U.E.	.	450 000
Subventions affectées	.	3 788 295
Total		7 268 295

(1) Les subventions de fonctionnement sont versées aux C.A.U.E. dont les recettes théoriques de taxe départementale (calculée en année pleine, au taux de 0,3%) sont inférieures à 1 million de francs et leur montant est d'autant plus élevé que ces recettes sont insuffisantes.

Le développement rapide des recettes de la taxe départementale (76 millions de francs en 1986 et 80 millions de francs en 1987) conduit le ministère à concentrer son effort budgétaire, en 1987, sur les subventions affectées versées pour la réalisation d'une opération de sensibilisation ou de formation précise.

CHAPITRE V

LES MOYENS DES SERVICES ET L'INSTITUT GEOGRAPHIQUE NATIONALE

A. LES MOYENS DES SERVICES

L'ampleur des modifications de la nomenclature budgétaire, résultant notamment des changements apportés aux structures gouvernementales et des transferts de crédits opérés entre différents budgets, rend difficile l'établissement de comparaisons rigoureuses entre les dotations demandées pour 1987 et celles qui avaient été votées pour 1986.

Les dépenses de personnel font apparaître une progression apparente de 9,9 % des crédits de 1987 par rapport à 1986. Toutefois, cette évolution doit être corrigée par les mouvements de crédits liés à la modification des structures gouvernementales.

Cette opération se traduit par le transfert à la section « Urbanisme, Logement et Services communs » de 1.240,8 millions de francs, provenant notamment des sections Transports et Environnement. A structure constante, les dotations consacrées aux moyens de services affichent une progression de 0,7 %. Conformément aux orientations générales de réajustement des effectifs, la réduction des moyens en personnel portera, en 1987 sur 3.110 emplois, aviation civile et météorologie incluses.

L'effort est, en revanche, principalement porté sur les crédits consacrés aux équipements en informatique et bureautique ainsi qu'en matière de formation professionnelle.

– *Les mesures intéressant le personnel*

La modification des structures gouvernementales se traduit par une nouvelle allocation des emplois. Les transferts d'emplois et de crédits à la section « Urbanisme et Logement » sont récapitulés dans le tableau suivant.

Les transferts d'emplois et de crédits de personnel

Budget d'origine	Nombre d'emplois	Crédits transférés (en millions de francs)
<i>Administration centrale -</i>		
Section commune des transports	1 101	179,51
Transports terrestres	33	0,13
Environnement	390	59,93
<i>Services extérieurs -</i>		
Section commune des transports	485	79,15
Aviation civile	1.971	232,82
Transports terrestres	678	45,37
Environnement	293	39,79
Total	4.951	636,7

Il convient d'ajouter à ces chiffres les dotations correspondant au transfert :

– des crédits destinés au remboursement de personnels mis à la disposition du secrétariat général pour les affaires régionales de la région Provence- – Côtes d'Azur (0,95 million de francs);

– des crédits de vacation des commissaires enquêteurs des enquêtes publiques (15,11 millions de francs).

– de crédits de prestations et versements facultatifs en provenance du budget de l'environnement (1,2 million de francs);

– de crédits de pensions en provenance du budget de la section commune des transports (537,76 millions de francs).

Au total, les crédits de personnel transférés à la section « Urbanisme, logement et services communs » en 1987 s'élèvent à 1.191,72 millions de francs (9 % du total des crédits de personnels inscrits en 1986).

Par ailleurs, la gestion des crédits de personnels s'organise à compter de 1987 sur une nomenclature budgétaire renouvelée.

Ainsi :

1. l'ensemble des chapitres de rémunérations correspondant aux effectifs budgétaires est regroupé dans un chapitre unique 31-90 « Rémunérations des personnels », doté de 7.551,31 millions de francs ;

2. les crédits destinés aux personnels à statut spécifique sont transférés de l'ancien chapitre 31-63 au chapitre nouveau 31-93, dont le contenu ne diffère de celui du chapitre supprimé qu'en raison de l'intégration du supplément familial de traitement ;

3. les chapitres d'indemnités et allocations diverses accessoires sont fusionnés pour former un chapitre unique 31-94 (nouveau) ;

4. les dotations destinées à la rémunération de certains personnels vacataires (membres de commissions ou comités consultatifs, de jurys, enseignants, architectes-consultants, personnels en formation professionnelle, etc..) sont imputées sur le chapitre 31-95 (Vacations et indemnités diverses).

Enfin, au titre des mesures nouvelles, il convient de relever :

a)

- La création, par transformation et requalification d'emplois, de deux corps techniques de fonctionnaires relevant des services de l'équipement.

- Un corps d'experts techniques, pour la constitution duquel est prévue la transformation de cent quarante-huit emplois de contremaîtres (coût net pour 1987 : 564.359 francs, sur les chapitres 31-90, article 30 et 31-94, article 30).

- Un corps d'ouvriers professionnels des services techniques, comportant trois catégories (décret n° 86-515 du 14 mars 1986), qui est constitué à partir de la transformation, nombre pour nombre, de six cent cinquante et un emplois d'ouvriers professionnels du service intérieur (coût net pour 1987, sur les deux chapitres précités : 620.370 francs).

b)

- La création, au profit de techniciens et d'agents administratifs relevant des centres d'études techniques de l'équipement, de trente-trois emplois nouveaux de fonctionnaires titulaires.

- La transformation aux fins de requalification de 1.907 emplois, dont 1.574 emplois d'agents des travaux publics de l'Etat, entraînant notamment la création de 1.500 emplois d'ouvriers professionnels des travaux publics (coût budgétaire net en 1987 : 4,64 millions de francs).

c) La suppression de 49 emplois à l'administration centrale et 2.146 emplois dans les services extérieurs, soit une économie globale de 108,3 millions de francs.

– Les mesures intéressant les dépenses de fonctionnement

Outre les nombreux mouvements en mesures acquises observés sur les dépenses de fonctionnement, à la faveur de la modification des structures gouvernementales, l'analyse des mesures nouvelles en matière de fonctionnement matériel courant pour 1987, fait apparaître :

- un accroissement important (9,88 millions de francs) des crédits destinés aux loyers des immeubles occupés par les services centraux du ministère. La même catégorie de dépenses fait l'objet d'une ouverture de crédits pour les services extérieurs (3,92 millions de francs) ;

- le maintien en francs courants (32,2 millions de francs) des moyens allant à la mission chargée du déménagement du ministère à la Défense (chapitre 37-61) ;

- l'effort conséquent consenti en matière de dépenses informatique, bureautique et télématique au chapitre 34-96 qui reçoit en mesures nouvelles 54,4 millions de francs de crédits, dont 47,4 millions correspondant à des moyens financiers nouveaux et 7 à la correction d'imputations budgétaires irrégulières ;

- la décentralisation des services extérieurs.

Pour permettre aux exécutifs départementaux d'exercer leurs compétences, la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a prévu que les parties de service de l'Etat concernées seraient transférées aux collectivités.

Le décret 85-812 du 31 juillet 1985 qui a fixé les modalités des transferts pour les directions départementales de l'équipement (D.D.E.) a conduit à une modification des tâches et de l'organisation des services dans les départements où il a été appliqué.

A ce jour, dans 25 départements la convention qui précise les modalités de transfert en application du décret, a été signée entre le Président du Conseil Général et le commissaire de la République; 21 conventions concernent les directions départementales de l'équipement (Haute-Garonne, Tarn, Gers, Vaucluse, Haute-Vienne, Dordogne, Alpes de haute-Provence, Nièvre, Landes, Nord, Hérault, Bouches-du-Rhône, Creuse, Puy-de-Dôme, Côtes-du-Nord, Tarn-et-Garonne, Vosges, Guyane, Lot, Territoire de Belfort, Ariège) et 4 concernent des services spécialisés maritimes (Gard, Hérault, Bouches-du-Rhône, Nord).

En application de ce décret :

– ont été transférés aux départements : 961 emplois (sur un total de 20.087) correspondant aux parties de services nécessaires à l'exercice des responsabilités du Président du Conseil Général en matière de voirie pour ce qui concerne l'investissement, de transports scolaires et de transports interurbains de voyageurs, de ports maritimes de pêche et de commerce, de la programmation des collèges et, éventuellement, suivant les départements, dans divers domaines tels que ceux liés à la politique foncière, l'assainissement, la gestion des bâtiments départementaux.

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

– est mis à la disposition du Président du Conseil général un ensemble constitué par le parc, les subdivisions territoriales et les parties de service, supports nécessaires à l'entretien, l'exploitation et la gestion du domaine routier.

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

Dans les autres départements où aucune convention n'a pu être signée, les services extérieurs de l'Etat (DDE et services spécialisés maritimes) sont mis à disposition au titre de l'article 27 de la loi du 2 mars 1982, dans les mêmes conditions et pour les mêmes tâches que les années précédentes.

Afin de faire face à l'adaptation des services aux tâches à fournir et des missions nouvelles à remplir, une vingtaine de directions départementales de l'équipement se sont réorganisées et près de la moitié d'entre elles ont engagé des réflexions importantes de réorganisation.

B. L'INSTITUT GEOGRAPHIQUE NATIONAL

La subvention de fonctionnement à l'I.G.N. s'élève en 1987 à 357,9 millions de francs contre 355,6 millions de francs en 1986 (+ 0,6%). La subvention d'équipement est réduite de 32,99 millions de francs en 1986 à 30 millions de francs (- 9,1%).

Au titre de la gestion des effectifs, sont inscrites :

- La création de 15 emplois d'ouvriers permanents dessinateurs.

Cette création d'emplois est compensée par la suppression corrélative d'un contingent d'heures de travail à domicile.

Une mesure de même nature figurait en lois de finances pour 1984, 1985 et 1986, le programme de création d'emplois ayant été établi sur 4 ans.

- La transformation de 2 emplois d'agent contractuel chargé de mission de 2^e niveau en 2 emplois d'agent contractuel chargé de mission de 1^{er} niveau (avec suppression corrélative d'un agent contractuel de 2^e catégorie).

Cette mesure est destinée à permettre le recrutement par l'I.G.N. de personnels ayant reçu une formation de très haut niveau dans les Ecoles supérieures de commerce ou titulaires de maîtrises de gestion, comptabilité etc..).

- La transformation de 2 emplois d'agent de bureau et 4 emplois d'adjoint administratif en 6 emplois de sténodactylographe.

Cette transformation d'emplois administratifs d'exécution tient compte d'une part de l'introduction de la bureautique qui simplifie bon nombre de tâches administratives et est destinée d'autre part à faire face au développement de la communication et de la diffusion d'informations de plus en plus précises qui impliquent des travaux de dactylographie d'importance croissante.

– *Enfin, la suppression de 36 emplois, dans le cadre du redéploiement des effectifs, dont :*

- **personnel ouvrier : – 20 emplois**
- **personnel navigant : – 5 emplois**
- **personnel non navigant : – 3 emplois**
- **personnel sur crédit : – 7 emplois**
- **agent contractuel 2ème catégorie : – 1 emploi.**

Ces quatre mesures sont sans incidence financière sur le montant de la contribution de l'Etat à l'Institut Géographique National.

**MODIFICATIONS APPORTEES
PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE
EN SECONDE DELIBERATION**

L'Assemblée nationale a adopté, en seconde délibération, un amendement présenté par le Gouvernement qui tend à réduire de 150 millions de francs les crédits inscrits au chapitre 46-40 (contribution de l'État au financement de l'A.P.L. et du F.N.A.L.).

Il est rappelé que les crédits initialement inscrits au chapitre 46-40 pour 1987 s'élevaient à 16 650 millions de francs. Cette dotation passe désormais à 16 500 millions de francs, soit une réduction d'un peu moins de 1 %. Cette mesure d'économie s'inscrit dans le cadre du plan en faveur des familles présenté par le Ministre délégué, chargé de la famille, et portant réforme de l'allocation parentale d'éducation. En contrepartie de l'effort consenti en faveur des familles accueillant la naissance d'un troisième enfant (relèvement de l'allocation parentale d'éducation pour laquelle les crédits passent de 0,94 million de francs à près de 6 milliards de francs) diverses mesures d'économies ont été envisagées sur les crédits consacrés aux autres formes d'aide.

C'est cette opération d'économie que retrace le présent article en ce qui concerne les primes de déménagement allouées, sans condition de ressources, aux familles bénéficiaires des allocations de logement.

Ces primes avaient été créées pour encourager les familles à quitter des logements vétustes. L'objectif d'amélioration de l'habitat ayant été en grande partie atteint aujourd'hui, le maintien de ces aides ne se justifie plus, les familles les plus modestes pouvant bénéficier de l'aide sociale facultative des communes.

DISPOSITION SPECIALE

Article 72

Aide personnalisée au logement

Par cet article, le Gouvernement propose de prévoir des dispositions transitoires permettant d'appliquer progressivement le barème de l'aide personnalisée au logement dont la mise en vigueur interviendra le 30 juin 1987, aux bénéficiaires dont les droits ont été ouverts antérieurement à cette date.

Ainsi qu'il a déjà été précisé, cette mesure constitue une première tentative de maîtriser l'évolution du coût des aides à la personne dans l'attente des décisions qui seront prises au terme des travaux du groupe de travail constitué en vue d'établir les bases d'un système nouveau.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article tel qu'il a été voté par l'Assemblée Nationale.

Dans sa séance du 29 octobre 1986, la commission des finances, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, a procédé, sur le rapport de M. Michel Durafour, rapporteur spécial, à l'examen des crédits de l'Urbanisme, du Logement et Services Communs prévus pour 1987.

La commission a approuvé les conclusions présentées par le rapporteur spécial et a décidé d'*adopter* les crédits de l'urbanisme, du logement et des services communs pour 1987 ainsi que l'article 72 rattaché au projet de loi de finances pour 1987.