

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 novembre 1985.

## 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 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME III

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

ANNEXE N° 32

**Urbanisme, logement et transports.**

**I. - URBANISME ET LOGEMENT**

*Rapporteur spécial : M. Jean FRANÇOIS-PONCET.*

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 39), 2992 (tome XVI), et in-8° 895.

Sénat : 95 (1985-1986).

Loi de Finances - Urbanisme - Logement.

## SOMMAIRE

	Pages
I. - Principales observations de la commission .....	3
II. - Examen en commission .....	6
Avant-Propos .....	9
CHAPITRE PREMIER. - Une dégradation inéluctable ? .....	11
I. - Le constat .....	11
A. - La construction neuve ne reprend pas et se réduit de plus en plus au secteur aidé .....	11
B. - L'appareil de production est gravement atteint .....	13
II. - Les raisons d'un dangereux déclin .....	15
A. - La demande de logement continue à exercer une pression importante ....	15
B. - La baisse de la rentabilité immobilière a entraîné la régression de l'offre ..	16
CHAPITRE II. - L'aide publique au logement .....	19
I. - Les aides à la pierre .....	22
A. - Le logement social locatif .....	24
B. - L'accession à la propriété aidée .....	26
C. - L'amélioration de l'habitat existant .....	28
II. - L'aide à la personne .....	30
III. - La relance de la demande privée .....	32
CHAPITRE III. - Urbanisme et paysages .....	34
CHAPITRE IV. - L'architecture .....	37
CHAPITRE V. - Les moyens des services de l'Institut géographique national .....	42
Annexe. - Articles 71 et 72 (nouveau) .....	44

## I. - PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Le budget de l'urbanisme et du logement marque un net désengagement de l'Etat. Si les dépenses ordinaires et les crédits de paiement (43,26 millions de francs) augmentent de 2,13 %, les autorisations de programme (14,04 milliards de francs) diminuent de 31,56 %.

### A. - LOGEMENT

Les autorisations de programme diminuent de 32,5 % en francs courants. Cette forte baisse fait suite à une diminution déjà intervenue en 1983, 1984 et 1985 respectivement de 11,4 %, 15,15 % et 18,2 %.

L'augmentation des crédits de paiement (6 %) est due à la montée en régime des aides liées aux programmes antérieurs.

#### 1. Secteur accession.

Le montant des autorisations de programme calculé sur la base de 100.000 P.A.P. sera de 6,832 milliards de francs, soit une baisse de 28,63 % après une diminution de 7,59 % en 1985.

Les crédits de paiement augmenteront de 20,31 % (8,64 milliards de francs) du fait des bonifications liées aux programmes antérieurs.

## 2. Secteur location.

Les autorisations de programme calculées sur un nombre de P.L.A. (60.000, inférieur de 10.000 à celui de 1985 70.000), d'un montant de 4,7 millions, baissent de 40,1 %.

## 3. Habitat existant.

Les autorisations de programme déjà réduites de 19,2 % en 1985 (700 millions de francs) diminuent de 33,9 %.

Cette forte réduction sera, comme en 1984 et 1985, compensée partiellement par la 5<sup>e</sup> tranche du F.S.G.T. d'un montant de 1,5 milliard de francs.

## 4. Surcharge foncière.

Les crédits diminuent de 18,08 % en autorisations de programme (99,7 millions de francs) et de 15,32 % en crédits de paiement (108,9 millions de francs).

## 5. L'aide à la personne.

Les crédits de l'allocation logement baissent de 9 %, ceux de l'A.P.L. augmentent de 30 % (8,4 milliards de francs).

## 6. Architecture et urbanisme.

En ce qui concerne l'architecture, la rigueur budgétaire n'épargne, comme en 1985, que l'enseignement tandis que les crédits de promotion subissent une forte diminution.

Les autorisations de programme consacrées à l'urbanisme et aux paysages en 1986 s'élèvent à 313,75 millions de francs contre 374,12 millions de francs en 1985, soit une baisse de 16,1 %.

Cette baisse s'explique en partie par la poursuite en 1986 de l'affectation du budget de certains investissements de l'Etat à la dotation globale d'équipement des communes. Dans les domaines qui demeurent de la compétence de l'Etat, on relève :

- la baisse des crédits destinés à l'élaboration des documents d'urbanisme alors que la décentralisation accroît les besoins dans ce domaine, ainsi que celle des crédits consacrés à l'élaboration des politiques nationales ;

- le maintien en francs courants des subventions aux agences d'urbanisme (63,6 millions de francs) ;

- la baisse des crédits du fonds social d'urbanisme. Les crédits destinés aux actions dans les quartiers d'habitat social dégradés seraient maintenus au niveau de 1985.

#### **7. Moyens des services.**

La stabilité des crédits de personnel (+ 1,8 % pour l'administration centrale et + 2,9 % pour les services extérieurs) résulte notamment de la réduction, pour la 3<sup>e</sup> année consécutive, des effectifs relevant de ce département ministériel : 1.011 emplois sont supprimés en 1986 dont 909 emplois des services extérieurs.

## II. - EXAMEN EN COMMISSION

Dans sa séance du 7 novembre 1985, votre commission sous la présidence de *M. Edouard Bonnefous*, président, a procédé, sur le rapport de *M. Jean François-Poncelet*, rapporteur spécial, à l'examen des *crédits de l'urbanisme et du logement prévus pour 1986*.

**M. Jean François-Poncet** a procédé à quelques observations liminaires sur la détérioration de la situation du secteur du bâtiment en France et s'est inquiété notamment de la baisse, de plus de 25 %, des mises en chantiers depuis 1980. Il a constaté, en outre, la dépendance croissante de ce secteur par rapport à l'aide publique, ce qui constitue une situation malsaine ; sur 293.000 logements mis en chantier en 1984, 45.000 seulement ne bénéficiaient d'aucune aide publique. Parallèlement, les besoins en logement paraissent insatisfaits, ce qui entraîne des pressions sur les loyers et sur les prix des logements.

Abordant l'examen des crédits, le rapporteur spécial a indiqué, que ce dernier budget de la législature subissait très nettement le contrecoup de l'austérité budgétaire - faible progression des crédits de paiement (+ 2,13 %) et effondrement des autorisations de programme (- 32 %) - et que l'aide au logement était la plus touchée. Exposant successivement les différents mécanismes d'aide à la pierre et d'aide à la personne, il a constaté le désengagement massif de l'Etat vers le secteur bancaire à travers les prêts conventionnés, vers la Caisse des dépôts et consignations, à travers les prêts locatifs aidés et vers les entreprises au travers de la modification du mécanisme de la participation des employeurs à l'effort de construction proposé à l'article 71 du projet de loi de finances.

Il a déploré qu'au vu de ce bilan budgétaire négatif le Gouvernement n'ait pas contrairement à l'année dernière, proposé de mesures nouvelles d'allégement législatif ou réglementaire ou d'incitation fiscale pour relancer le secteur du bâtiment. Il a conclu qu'il n'y avait plus de politique de la construction en France.

A l'issue de cet exposé, **M. Pierre Gamboa** a fait part de son inquiétude devant le désengagement de l'Etat du secteur du logement social. Il a précisé que s'il partageait les analyses du rapporteur, il n'approuvait pas ses conclusions.

**M. Maurice Blin, rapporteur général**, a souhaité que le rapporteur spécial mette en rapport l'évolution des taux d'intérêt réel et celle du nombre de logements mis en chantier. Il s'est inquiété du niveau élevé des taux d'intérêt en France.

**M. Geoffroy de Montalembert** a indiqué, que la désaffection des Français pour les placements immobiliers, bâtis et non bâtis et leur préférence pour les valeurs mobilières jouaient dans le sens d'une réduction d'activité du secteur du bâtiment. Il a déploré, en outre, l'accumulation de la fiscalité frappant le capital immobilier et a regretté que la décentralisation ait contraint les collectivités locales à augmenter leur fiscalité.

Après la réponse de **M. Jean François-Poncet**, aux commissaires, votre commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de **n'adopter ni les crédits pour 1986 de l'urbanisme et du logement, ni l'article 71** du projet de la loi de finances modifiant le taux de participation des employeurs à l'effort de construction.

## AVANT-PROPOS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'austérité budgétaire, imposée par le laxisme des premières années de la législature, a déjà limité en 1985 l'ampleur des mesures qui ont pu être prises en faveur du logement. Elle a contraint le Gouvernement à renoncer à tout programme de soutien de quelque envergure. Elle le conduit à présenter pour 1986 un projet de budget nettement défavorable à cette activité pourtant sinistrée.

Il est regrettable que cette année encore le budget ne réponde pas aux besoins de ce secteur stratégique dont la situation n'a cessé de se dégrader depuis quatre ans.

Confronté au double poids de l'aide à la pierre et de l'aide à la personne, le Gouvernement n'a su ou n'a pu privilégier ni une logique nettement sociale (les crédits à la construction aidée sont amputés), ni une logique résolument libérale (aucune incitation significative ne vise à relancer l'investissement privé).

Marquant un profond désengagement de l'Etat, ce projet opère un transfert partiel de la charge du financement du logement sur des ressources extrabudgétaires ou sur les établissements financiers.

Même si l'on admettait avec le Gouvernement que l'aide publique a atteint un plafond, encore faudrait-il réformer en profondeur les mécanismes de financement et d'aide du logement et s'efforcer de restaurer le dynamisme du marché.

Le maintien en francs courants des concours destinés à l'activité de la construction, obtenu grâce au seul apport de ressources extrabudgétaires, est une source majeure d'inquiétude car cette débudgétisation massive s'opère alors que ne sont pas mis en place les mécanismes qui permettraient d'assurer la relève de l'effort de l'Etat.

Il faut une autre politique qui conforte le logement social et réactive l'investissement privé.

\*  
\* \*

Le tableau suivant donne une approche d'ensemble des crédits de l'urbanisme et du logement prévus pour 1986.

**COMPARAISON GLOBALE DES CRÉDITS**

	Credits de paiement			Autorisations de programme		
	1985	1986	Différence %	1985	1986	Différence %
Logement .....	29.678	29.672	- 0,02	19.783,5	13.358,3	- 32,48
Urbanisme et paysages .....	488,7	480,2	- 1,7	374,1	313,7	- 16,15
Architecture .....	334,7	334,6	- 0,03	46,5	42,5	- 8,6
Actions horizontales .....	1.122,9	1.263,9	+ 2,55	252,89	274,96	- 8,73
Moyens des services .....	12.696,9	13.514,0	+ 6,44	64,3	54,6	- 15,09
Total .....	44.321	45.265	+ 2,13	20.521,29	14.044	- 31,56

Ce dernier budget de la législature subit de plein fouet, le contrecoup de l'austérité budgétaire : les autorisations de programme passent de 20,52 milliards de francs en 1985 à 14,04 milliards de francs (soit une baisse de - 31,56 %) et les crédits de paiement ne progressent que de 21,13 % (45,26 milliards de francs contre 44,32 milliards de francs l'année précédente).

Le logement, qui représente 74 % des autorisations de programme et 65,5 % des crédits de paiement, voit ses crédits régresser de 32,48 % alors que ce secteur connaît depuis quelques années de graves difficultés. Il mérite, à ce double titre, une attention particulière.

## CHAPITRE PREMIER

### UNE DÉGRADATION INÉLUCTABLE ?

#### I. - LE CONSTAT

##### A. - La construction neuve ne reprend pas et se réduit de plus en plus au secteur aidé.

En 1984, les mises en chantier de logements neufs ont atteint un peu moins de 300.000 unités ce qui constitue le plus faible niveau de construction enregistré depuis 1955.

En l'espace de trois ans, le nombre de logements commencés aura ainsi reculé d'un peu plus de 100.000 unités, passant de 400.000 mises en chantier en 1981 à 295.000 en 1984.

L'aggravation de cette récession de la construction neuve l'an dernier s'est traduite par un recul du volume des travaux de près de 9 %.

Dans le secteur aidé, le soutien budgétaire malgré son coût élevé pour la collectivité publique, n'a pas permis une relance de la construction neuve. Par ailleurs, le secteur libre a continué l'an dernier de s'effondrer.

L'analyse par secteur de financement indique un recul des prêts locatifs aidés (P.L.A.), une légère augmentation des prêts en accession à la propriété (P.A.P.), une amélioration des prêts conventionnés (P.C.) donc une stabilisation du *secteur aidé et privilégié*. Par contre le secteur libre baisse de moitié, ses mises en chantier passant de 80.000 unités en 1983 à **40.000 en 1984**.

« La baisse du pouvoir d'achat des ménages (plus marquée pour les catégories accédant en secteur libre), le niveau très élevé des taux d'intérêt nominaux et réels, ne suffisent pas à expliquer *pareille récession*.

« Le recul du marché de l'ancien, la crainte de voir le logement exclu des préoccupations des pouvoirs publics, la certitude du ralentissement de l'inflation, ont découragé les candi-

datés à l'accession. Par ailleurs, la concurrence des placements financiers a détourné les investisseurs privés et institutionnels de l'immobilier jugé moins attractif et peu rentable,» tel est le constat porté par le B.I.P.E. sur l'année 1984 qui a confirmé en les aggravant, les difficultés rencontrées par le logement depuis trois ans.

Les perspectives pour 1985 ne sont guère plus favorables.

Au cours du premier trimestre 1985, les mises en chantier ont atteint 64.400 logements, soit une diminution de 6 % par rapport au trimestre correspondant de 1984. L'interprétation de ce résultat est encore aléatoire (sous-estimation des statistiques S.I.R.O.C.O. en 1984, mais également rigueur des conditions climatiques de janvier et février).

L'analyse économique et financière de chaque secteur de financement permet d'estimer toutefois les mises en chantier pour 1985.

Pour la dotation globale de 80.000 P.L.A. (70.000 inscrits au budget + 10.000 du plan de relance du 23 janvier 1985), la demande reste très soutenue et l'on pourrait enregistrer cette année quelques 55.000 mises en chantier contre 47.000 en 1984.

Les P.A.P. enregistrent en revanche un fléchissement très net de la demande en raison d'un problème de quotité.

Dans ces conditions, un recul des mises en chantier est très probable cette année. Après la stabilisation de 1984, le nombre de P.A.P. commencés atteindrait au mieux 105.000 unités.

Pour les prêts conventionnés, une hypothèse de 180/190.000 P.C. autorisés en 1985 semble correspondre au rythme de la demande enregistrée dès les premiers six mois de l'année. Compte tenu de la décote pour l'acquisition-amélioration, 105.000 mises en chantier peuvent être prévues contre 95.000 en 1984.

En ce qui concerne le secteur libre, aucune augmentation des mises en chantier ne semble pouvoir être attendue pour 1985. Les signes de reprise sont très ponctuels et manifestent une distorsion très grande entre un marché provincial toujours atone et le marché parisien, où s'exercent des effets de pénurie.

Pour l'ensemble de l'année 1985, compte tenu des financements accordés en 1984 et au premier semestre 1985, le volume global des mises en chantier devrait se situer au niveau atteint en 1984 avec, par rapport à 1984 :

- une progression des P.L.A. d'environ 10 % :
- une baisse des P.A.P. d'environ 9 % :

- une baisse atténuée ou stabilité du secteur libre due à la progression des prêts conventionnés, l'évolution du secteur libre hors P.C. étant plus incertaine entre - 5 % + 3 %.

Pour 1986, les prévisions sont très hypothétiques. Les mises en chantier P.L.A. sont appelées à baisser, à partir du deuxième semestre. En P.A.P. la baisse actuelle se poursuivrait, et ce, même si des mesures plus favorables étaient décidées pour 1986 compte tenu des délais. La baisse du secteur aidé ne pourrait être compensée que par un nouvel accroissement des P.C. et une reprise du secteur libre.

**ÉVOLUTION DES MISES EN CHANTIER DE LOGEMENTS**

(En milliers.)

	1983	1984	1985 (*)
P.L.A. ....	52	47	55
P.A.P. ....	110	113	105
P.C. ....	90	95	105
Non aidé .....	80	40	40
<b>Total .....</b>	<b>332</b>	<b>295</b>	<b>305</b>

(\*) Prévisions B.I.P.E. (août 1985).

Ainsi s'est aggravée depuis 1981 une tendance lourde de l'activité du logement : l'évolution de l'importance relative du logement aidé et non aidé dans l'activité global de construction.

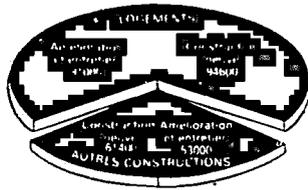
La période de croissance 1955-1973 a vu le développement privilégié de l'importance relative du logement non aidé. A partir de 1973, s'accuse, au contraire, la réduction lente, d'abord, s'accéléralant de façon considérable ensuite, de ce même type de logements.

**B. - L'appareil de production est gravement atteint.**

Le secteur du bâtiment et des travaux publics représente en 1986 305.000 entreprises employant près de 1.300.000 personnes soit près de 8 % de l'emploi productif.

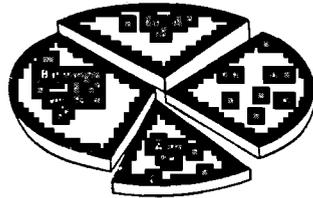
C'est un tissu industriel constitué essentiellement de petites et moyennes entreprises implantées sur l'ensemble du territoire (17.000 entreprises seulement ont plus de dix salariés). Sa production est d'environ 300 milliards de francs auxquels s'ajoutent 20 milliards de francs de travaux à l'étranger.

La production du bâtiment en France en 1984  
(en millions de francs)



Total 300 milliards de francs  
(Source Estimations FNB)

L'activité à l'étranger en 1983



Total 20 milliards de francs (14 milliards de gros œuvre et 6 milliards de second œuvre)  
(Source Enquête FNB)

Représentant 30 % de l'investissement total de notre économie, le logement constitue un atout majeur pour assurer une relance de l'activité compatible avec le nécessaire souci de l'équilibre extérieur.

Une relance de la construction est la seule qui soit compatible avec le rétablissement des grands équilibres financiers. De tous les secteurs économiques, elle est celle qui provoque les perturbations les moins fortes sur la balance commerciale : elle profite à l'économie nationale à concurrence de 85 % de la demande et n'engendre que 15 % d'importation supplémentaire.

La dégradation de marché a de graves conséquences pour l'appareil de production lui-même.

Selon les derniers chiffres disponibles, qui concernent le premier semestre 1985, l'activité de l'industrie du bâtiment, mesurée en heures travaillées, reste inférieure de 9,4 % par rapport à 1984 où elle avait accusé déjà un recul de 8 %. L'emploi est en retrait de 5,1 % par rapport à l'année précédente. Plus de 150.000 emplois ont disparu depuis 1981. Les cessations d'activité ont progressé en 1985 de 9,1 % par rapport à 1984, où elles avaient augmenté de 8,1 %.

Après un recul de 11,7 % des ouvertures de chantiers en 1984, l'année 1985 sera probablement marquée par un nouveau recul des travaux de l'ordre de 2 % en volume contre déjà 4 % l'année précédente.

## II. - LES RAISONS D'UN DANGEREUX DÉCLIN

### A. - La demande de logement reste importante.

Toute évaluation des besoins en logement doit tenir compte des trois facteurs déterminants que sont l'évolution de la population, le taux de cohabitation et la demande de remplacement.

Le premier facteur à considérer est l'évolution de la population totale. Compte tenu d'un taux de fécondité situé autour de 1,8 enfant par femme, la population totale française devrait croître jusqu'en l'an 2000 d'au moins 0,25 % par an et donc atteindre à cette date 56 millions d'individus.

Le second facteur à retenir est le taux de cohabitation, soit le nombre d'individus par résidence principale. Ce taux reflète un ensemble de données économiques et sociologiques, qui ont, durant les trente dernières années, profondément transformé les modes de vie de notre société : le nombre moyen d'occupants par résidence principale a diminué en France de 3,11 à 2,70 en vingt ans (soit au rythme de 0,75 % par an).

La conjugaison de ces deux évolutions permet de prévoir un accroissement de la demande de logements nouveaux de 1 % par an en moyenne jusqu'à l'an 2000.

Pour apprécier la demande totale de logements, il faut enfin tenir compte d'un troisième facteur : la demande de remplacement. Son évaluation est difficile, le remplacement pouvant toujours être différé. L'entretien lui est souvent substitué. Les données actuelles permettent toutefois d'évaluer à environ 0,4 % du parc le nombre de logements disparaissant chaque année.

On peut admettre également que le nombre des résidences secondaires représentera toujours le quart des résidences principales nouvelles, soit 50.000 résidences secondaires nouvelles s'ajoutant chaque année au besoin de 200.000 résidences principales nouvelles.

Les besoins de demande de logements nouveaux devraient donc s'établir d'ici à la fin de la présente décennie, au moins à 350.000 logements chaque année et, peut-être, atteindre le niveau de la dernière évaluation faite par le IX<sup>e</sup> plan, entre 400 et

450.000 logements. Ils se décomposeraient par type et origine, ainsi que l'indique le tableau suivant.

ESTIMATIONS DES BESOINS ANNUELS DE LOGEMENTS

Résidences principales nouvelles .....	200.000 à 220.000 (1)
Résidences secondaires nouvelles .....	50.000 à 60.000 (1)
Résidences de remplacement .....	80.000 à 125.000 (1)
Logements vacants .....	20.000 à 25.000 (1)
<b>Total .....</b>	<b>350.000 à 430.000 (1)</b>

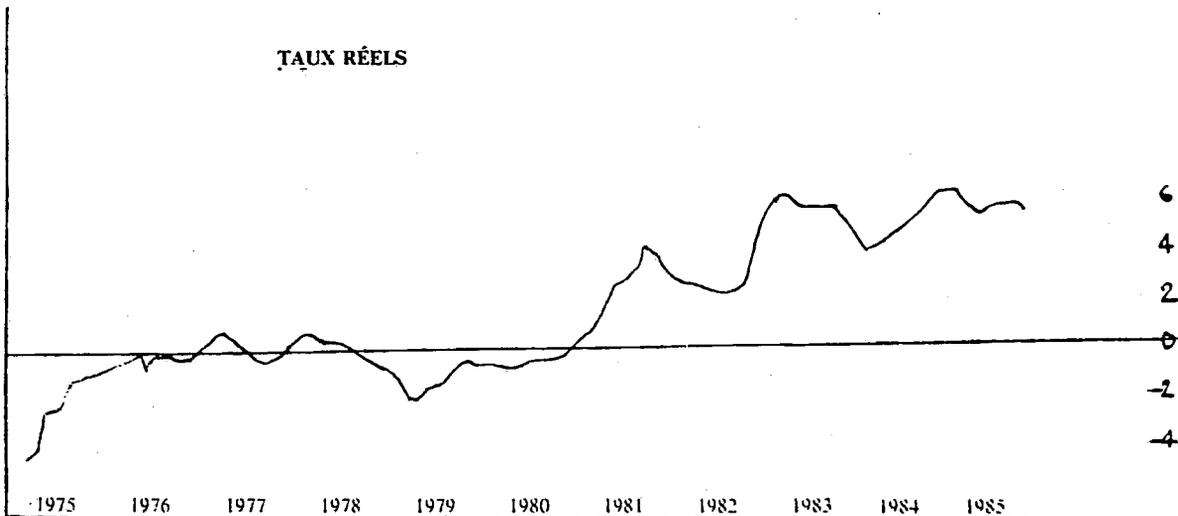
(1) Estimation moyenne du IX<sup>e</sup> plan.

**B. - La baisse de la rentabilité immobilière a entraîné la régression de la production neuve des logements.**

Elle découle de **trois facteurs** dont les effets défavorables se sont conjugués :

- la hausse des taux d'intérêt réel,
- l'aggravation de la fiscalité immobilière,
- la réglementation rapide des rapports locatifs.

1. La hausse des taux d'intérêt réel, liée à l'évolution de l'économie américaine s'est accélérée à la fin de l'année 1980 comme le montre le tableau suivant :



Source : INSEE.

Elle a eu dans le domaine du logement un effet dissuasif à la fois sur l'offre et sur la demande. En alourdissant la charge de remboursement des emprunts, elle a rendu impossible l'accession à la propriété pour de nombreux ménages déjà frappés par la diminution du pouvoir d'achat et l'incertitude de l'emploi.

Elle a également accentué la diminution de la rentabilité relative des investissements immobiliers, en assurant aux emplois financiers de l'épargne une rentabilité exceptionnelle ces dernières années. Le tableau ci-dessous montre l'évolution des taux de rentabilité nominaux correspondant à un emploi dans l'immobilier (usage locatif), dans l'acquisition d'obligation ou dans celle d'action. Il explique la régression de l'offre locative.

ESTIMATION DE LA RENTABILITÉ BRUTE COMPARÉE  
DES PLACEMENTS DES MÉNAGES

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	(En pourcentage) Moyenne sur la période
Taux rentabilité brut :							
Investissement immobilier usage locatif	4 à 5	4 à 5	4 à 5	4 à 5	3,3 à 4,5	3	4 à 5
Taux rendement obligations	13	15	17	16	14	12	14
Taux rendement actions	5,8	6,7	8,4	7,8	5,3	5,1	»
Plus-value des actions	17,0	9,0	- 1,8	0	56,0	16,0	»
Taux rentabilité des placements en actions	22,8	15,7	- 9,6	7,8	61,3	21,1	20

2. La hausse des taux d'intérêt réel est commune à tous les pays de l'économie occidentale. Mais ses conséquences ont été en France aggravées par une fiscalité systématiquement défavorable à l'investissement immobilier depuis quinze ans.

Une série continue de mesures fiscales a provoqué la chute de sa rentabilité, rendue plus sensible par la concurrence des placements financiers :

- suppression de l'imputation des déficits fonciers sur le revenu global en 1976,
- réduction de l'abattement sur les revenus fonciers à 15 % en 1981,
- disparition depuis 1984 de la possibilité de déduire du revenu les intérêts des dix premières annuités des emprunts contractés pour l'acquisition d'un logement,
- suppression depuis 1985 de l'exonération de taxe foncière des propriétés bâties,

- création de l'impôt sur les grandes fortunes en 1982 qui s'est ajouté à l'imposition sur les plus-values instituée en 1976 et qui pénalise essentiellement l'immobilier,
- alourdissement du régime fiscal des profits de construction,
- aggravation de la charge fiscale foncière sous l'effet de la décentralisation.

Cette superposition fiscale accablante a provoqué tout naturellement le retrait des investisseurs privés. Jusqu'en 1980, leur investissement dans le logement avait représenté entre 40.000 et 50.000 logements par an.

3. La réglementation rigide des rapports locatifs et la fixation administrative des loyers ont achevé de les démobiliser. L'investissement immobilier a largement perdu un de ses attraits traditionnels, sa sécurité relative. La loi du 22 juin 1982, dite « loi Quilliot », a rendu en effet la rentabilité de l'immobilier particulièrement incertaine. En leur conférant un caractère collectif, elle a rigidifié les rapports entre bailleurs et locataires et exercé un effet désastreux sur un marché fortement psychologique.

En outre, la fixation par décret de loyers ne permettant pas aux bailleurs privés et sociaux d'entretenir leur patrimoine explique également une désertion de l'épargne privée du secteur du logement, sans précédent depuis trente ans. Une nouvelle fois, cette année, les principes de concertation établis par la loi du 22 juin 1982 ont achoppé sur les positions divergentes des locataires et des bailleurs, permettant au Gouvernement de fixer une progression des loyers pour 1986 plus soucieuse de contenir l'indice des prix que d'assurer l'avenir du patrimoine immobilier.

La pénurie locative est ainsi réapparue. N'oublions pas que sur les 8,5 millions de logements locatifs, 5 millions appartiennent à des investisseurs privés.

\*

\* \*

Ces trois facteurs conjugués ont provoqué une restriction considérable du marché du logement, devenu un secteur largement administré et artificiel.

## CHAPITRE II

### L'AIDE PUBLIQUE AU LOGEMENT

Le rapprochement du tableau retraçant l'évolution des dotations budgétaires consacrées au logement depuis 1982 et de la courbe des mises en chantier de logements depuis 1970 offre un résumé saisissant de la politique du logement menée depuis le début de la législature.

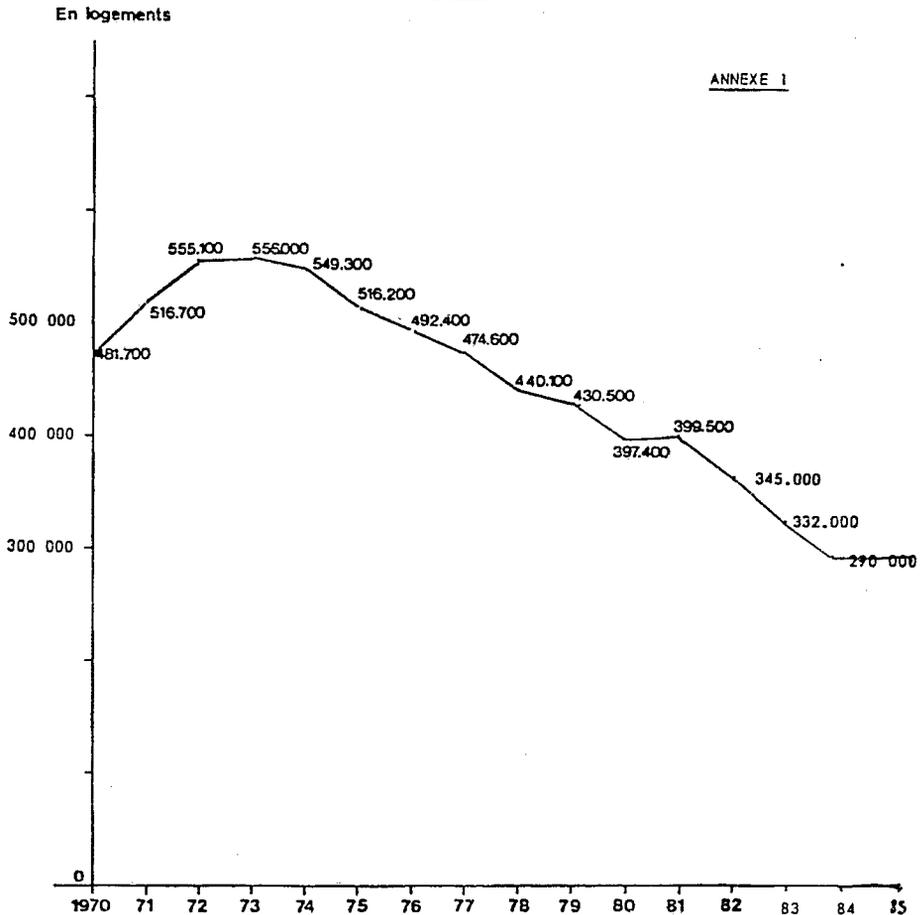
#### ÉVOLUTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES EN FAVEUR DU LOGEMENT

Ministère concerné	1982	1983	1984	1985	1986
Urbanisme et logement..... A.P. ....	22.538	24.149	22.428	19.767	13.344
C.P. + D.O. ....	21.835	26.285	26.100 (1)	29.652 (4)	29.649 (7)
Finances (Charges communes) ... D.O. ....	8.174	9.467	5.680 (2)	6.380 (5)	6.380 (8)
Intérieur ..... D.O.....	4.140	4.928	3.570	3.150	3.850
Agriculture ..... D.O. ....	628	580	550	430	330
<b>Total logement</b> ..... A.P. ....	<b>22.538</b>	<b>24.149</b>	<b>22.428</b>	<b>19.767</b>	<b>13.344</b>
C.P. + D.O. ....	34.777	41.260	35.900 (3)	36.612 (6)	40.209 (9)
<b>Budget général</b> ..... A.P. ....	<b>154.647</b>	<b>172.666</b>	<b>180.576</b>	<b>185.796</b>	<b>156.121</b>
C.P. + D.O. ....	788.726	882.621	939.701	994.909	1.030.474

- (1) Abondement des C.P. 1984 par voie de fonds de concours à hauteur de 4.129 millions de francs, portant le total M.U.L.T. à 30.229 millions de francs pour 1984.
- (2) Abondement des D.O. 1984 des charges communes par voie de fonds de concours à hauteur de 3.271 millions de francs, portant le total des charges communes à 8.951 millions de francs pour 1984.
- (3) Compte tenu des abondements explicités aux (1) et (2) ci-dessus le total des C.P. utilisables s'établit à 43.300 millions de francs en 1984.
- (4) Abondement des C.P. 1985 par voie de fonds de concours à hauteur de 3.732 millions de francs portant le total M.U.L.T. à 33.384 millions de francs pour 1985.
- (5) Abondement des D.O. 1985 des charges communes par voie de fonds de concours à hauteur de 3.968 millions de francs, portant le total des charges communes à 10.348 millions de francs pour 1985.
- (6) Compte tenu des abondements explicités aux (4) et (5) ci-dessus le total des C.P. utilisables s'établit à 47.312 millions de francs en 1985.
- (7) Abondement des C.P. 1986 par voie de concours à hauteur de 7.240 millions de francs, portant le total M.U.L.T. à 36.889 millions de francs pour 1986.
- (8) Abondement des D.O. 1986 des charges communes par voie de fonds de concours à hauteur de 2.760 millions de francs portant le total des charges communes à 9.140 millions de francs.
- (9) Compte tenu des abondements explicités aux (7) et (8) ci-dessus le total des C.P. utilisables s'établit à 50.209 millions de francs en 1986.

## LOGEMENTS MIS EN CHANTIER

France



Cette politique comporte deux phases :

De 1981 à 1983, alors que sous l'effet des facteurs évoqués plus haut, le secteur libre du logement s'effondrait, on a prétendu soutenir exclusivement le secteur aidé, à grand renfort de dotations budgétaires.

Paradoxe coûteux : on a dépensé plus pour construire moins.

De 1980 à 1985, l'effort public en faveur du logement (dépenses budgétaires, fiscales, et sociales confondues) a crû de 92 %. Pendant cette même période la construction neuve a chuté de 26 % (passant de 400.000 logements en 1981 à environ 300.000 en 1985).

A partir de 1984, acculé financièrement, l'Etat a dû se désengager de l'aide à la pierre, sans que pour autant le secteur soit réellement incité à le relayer. La nécessité de réduire les

dépenses pour maîtriser un déficit accablant, a conduit à renoncer aux priorités affichées dans les premières années de la législature.

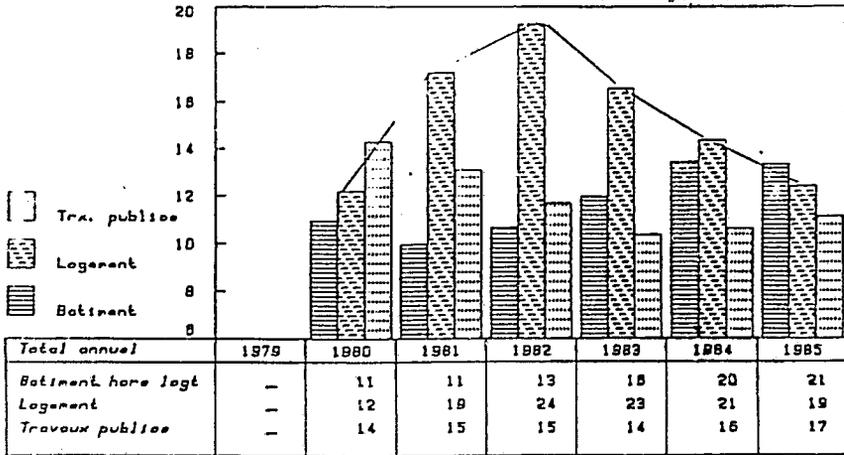
Le projet de budget consacre clairement cette évolution : les autorisations de programme baissent de 32,5 %.

Impasse dangereuse : l'Etat se désengage sans relancer l'investissement privé.

**LE BUDGET DE L'ETAT CONSACRÉ AU B.T.P.**

Evolution des autorisations de programme consacrées au B.T.P.

Par an, milliards de francs 80 constants, total budget civil titre V + titre VI.



## I. - LES AIDES A LA PIERRE

Le tableau suivant retrace par grandes catégories d'action l'évolution des autorisations de programme, la seule significative pour l'avenir de la construction : celles-ci diminuent de 32,5 % en francs courants par rapport à 1985. S'élevant à 13.343,93 millions de francs en 1986, elles représentaient 22.368 millions de francs en 1984 : elles ont donc régressé de 40 % en deux ans et sont à peine supérieures en francs courants à leur niveau de 1980 (12.069 millions de francs).

### LOGEMENT : LES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

Unité = M.F.	L.F.I. 1985	P.L.F. 1986	Variation (En pourcentage.)
1. <i>Aide au logement</i> dans les D.O.M.- T.O.M. (chap. 65-44) .....	487,56	592,28	+ 21,5
2. <i>Construction de logements sociaux</i> (chap. 65-46) .....	17.754,16	11.780,23	- 33,6
dont :			
P.L.A. ....	7.992	4.788	- 40,1
P.A.P. ....	9.570	6.833	- 28,6
3. <i>Actions par le parc de logements existant</i> (chap. 65-47) :			
dont :			
P.A.L.U.L.O.S .....	1.059	700	- 33,9
P.A.H. ....	308	140	- 54,5
<b>Total des autorisations de programme</b> (1 + 2 + 3) .....	<b>19.766,35</b>	<b>13.343,93</b>	<b>- 32,5</b>

Les crédits de paiement continuent à progresser en raison des engagements des exercices antérieurs.

Toutefois, la progression globale des crédits de paiement consacrés au logement résulte essentiellement de la forte augmentation des aides à la personne (+ 11,6 %).

**CRÉDITS DE PAIEMENT AU LOGEMENT**  
(Y compris fonds de concours.)

	1985	1986	Pourcentage
Aide à la pierre :			
- Anciens financements .....	7.992	5.696	- 29
- Nouveaux financements .....	16.901	20.063	+ 18
<b>Total .....</b>	<b>24.893</b>	<b>25.759</b>	<b>+ 3,5</b>
Primes épargne logement .....	6.200	6.200	»
Aide à la personne .....	6.473	8.400	+ 30
	6.595	6.000	- 9
	13.068	14.400	+ 10
Exonération taxe foncière .....	3.150	3.850	+ 22
<b>Total .....</b>	<b>47.311</b>	<b>50.209</b>	<b>+ 6</b>
	= 39.611	= 40.209	+ 1,5
	budget	budget	budget
	+ 7.700	+ 10.000	+ 30
	fonds de	fonds de	fonds de
	concours	concours	concours

En ce qui concerne l'aide à la pierre, l'évolution des crédits de paiement est la suivante :

(En millions de francs.)

	Crédits de paiement	Fonds de concours	Total budget 1986	Total budget 1985
Chapitre 65-46-10 P.L.A. ....	4.978,2	5.036	10.014,2	8.351
Chapitre 65-46-20 P.A.P. ....	8.649	»	8.649	7.190,8
Chapitre 65-47-10 P.A.L.U.L.O.S. ....	884,9	»	884,9	783,2
Chapitre 65-44-90 D.O.M. ....	222,4	»	222,4	487,6

Ces évolutions marquent un très net désengagement de l'Etat.

Depuis, deux ans, l'insuffisance des moyens budgétaires exige l'appel à un fonds de concours : le fonds de réserve et de garantie

des caisses d'épargne, dont la baisse de rémunération des livrets A a accru les disponibilités. Sa contribution au financement du logement passera de 7,7 milliards de francs en 1985 à 10 milliards de francs (dont 7,240 milliards au budget de l'urbanisme et du logement et 2,760 milliards au budget des charges communes).

Par ailleurs, comme l'an dernier, le Gouvernement a décidé le lancement d'une nouvelle tranche du fonds spécial de grands travaux, la cinquième, d'un montant de 6 milliards de francs dont 1,5 milliards de francs sera affecté à l'amélioration du logement existant. Il faut relever que cette procédure, peu orthodoxe d'un point de vue budgétaire, devait pour le moins apporter un renfort conjoncturel à un secteur en difficulté. Elle s'avère de plus en plus un relais de dotations budgétaires en forte régression, et un moyen artificiel d'accroître l'endettement public sans augmenter le déficit du budget.

Ce n'est ainsi que par l'apport - éminemment aléatoire - de ressources extrabudgétaires que le Gouvernement peut affirmer maintenir en francs courants les sommes consacrées en 1986 au logement.

La réalité n'en apparaît pas moins clairement : la rigueur budgétaire frappe d'abord le *secteur social de l'habitat*.

La chute de la construction neuve observée depuis quelques années touchait essentiellement, on l'a vu, le secteur privé. Au prix d'un effort budgétaire coûteux, la construction aidée a pu rester relativement stable. Mais, une tendance nouvelle s'est récemment dessinée : l'austérité forcée conduit à réduire fortement l'engagement des dépenses budgétaires pour le logement social, au risque de mettre en cause l'avenir même du patrimoine H.L.M.

#### A. - Le logement social locatif.

En ce qui concerne le **logement social locatif**, le nombre de P.L.A. (prêts locatifs aidés) prévus qui devait être diminué de 10.000 a été, devant les protestations du mouvement H.L.M. et du B.T.P., maintenu au niveau de 1985 (70.000, compte non tenu des 10.000 P.L.A. supplémentaires décidés en cours d'année).

Il faut, tout en se félicitant de ce revirement qui reconnaît l'importance des besoins en logements sociaux locatifs, souligner que les crédits prévus au budget ont été calculés sur une base de 60.000 P.L.A. et que le programme supplémentaire de 10.000 P.L.A. semble devoir être financé par les reports de crédits non utilisés en 1985.

	Autorisation de programme 1986 en millions de francs	Différence par rapport à 1985 (budget initial)	
		En millions de francs	En pourcentage
Chapitre 65.46.10 P.L.A. ....	4.787,5	- 3.204,0	- 40
Chapitre 65.46.20 P.A.P. ....	6.833,0	- 2.737,4	- 29
Chapitre 65.47.10 P.A.L.U.L.O.S. ....	700	- 358,7	- 34
Chapitre 65.44.90 D.O.M. ....	592,3	+ 104,7	+ 21

La réforme du financement du logement social, adoptée en juillet 1985, a prévu qu'à compter de 1986 la Caisse des dépôts distribuerait directement les P.L.A. aux organismes H.L.M. Cette réforme permet à l'Etat de se dégager de la bonification de ces prêts, prise en charge désormais par la Caisse des dépôts.

La baisse des autorisations de programme inscrites au budget n'est donc pas due uniquement à la réduction du programme physique mais également à la baisse du taux d'aide publique unitaire qui passe par prêt de 31,8 % en 1985 à 20 % en 1986 (il était de 41 % en 1984), le budget de l'Etat ne finançant plus que la subvention.

La question se pose toutefois de la capacité de la Caisse des dépôts à assurer ce financement supplémentaire sur une ressource (le livret A) dont l'évolution n'est pas favorable.

Déjà mise à contribution en 1985 pour financer 10.000 P.L.A. supplémentaires et assurant aujourd'hui la quasi-totalité de la bonification de ces prêts, la Caisse des dépôts pourrait-elle fournir en 1986 un nouvel effort qui permettrait de maintenir le niveau des deux années précédentes (80.000 P.L.A.).

Se pose également le problème des conditions auxquelles les P.L.A. sont consentis.

*Les conditions actuelles de financement du logement social* dans un contexte de désinflation conduisent automatiquement à des déficits d'exploitation que le mouvement H.L.M. a estimé à 29 milliards de francs en 1999 (le déficit estimé atteint déjà 1 milliard de francs par an). Votre rapporteur insiste pour que le Gouvernement prenne véritablement conscience de cette situation explosive, en répercutant totalement la baisse du taux du livret A sur le taux du P.L.A. La confiscation de la rente de désinflation par l'Etat pour alléger sa contribution est une démarche à court terme qui met en péril l'avenir de nombreux organismes H.L.M.

Il faut enfin pour assurer au secteur social de l'habitat mettre en œuvre une politique de loyers réalistes qui respecte le jeu contractuel et permette l'équilibre d'exploitation des organismes bailleurs. Les loyers d'équilibre du parc H.L.M. sont actuellement de 15 % supérieurs aux loyers maxima autorisés. Les hausses de loyers fixées pour 1986 par voie réglementaire vont accroître les déséquilibres financiers des organismes ou provoquer d'importantes réductions des travaux d'entretien, déjà fréquemment financés par l'endettement, au détriment du patrimoine social de logements et du service rendu aux locataires. Dans les quatre secteurs locatifs, c'est l'Etat qui fixera par décret les règles d'évolution des loyers de l'an prochain en indexant les hausses maximales sur l'évolution annuelle de l'indice I.N.S.E.E. du coût de la construction, sensiblement inférieur à l'indice général des prix.

Les organismes H.L.M. poursuivent un effort important de modernisation pour développer leur productivité économique et sociale. Dans un marché qui sera de plus en plus soumis à la concurrence, l'avenir du patrimoine H.L.M. est conditionné par un renforcement des moyens des organismes : moyens financiers (les fonds propres sont actuellement insuffisants dans la plupart des organismes, les possibilités de prêts et de participation entre organismes sont réduites), et ressources humaines.

Votre rapporteur voudrait à cet égard signaler l'intérêt qu'il attache à la revalorisation du statut des personnels d'encadrement des offices publics d'H.L.M. nécessaire à l'amélioration du niveau de recrutement et au renforcement du dynamisme des offices.

Il s'agit moins d'aider les organismes H.L.M. après les avoir mis en difficulté que de leur donner les moyens juridiques et financiers d'un développement sain.

#### B. - L'accession à la propriété aidée.

En ce qui concerne l'accession à la propriété aidée, le désengagement de l'Etat est encore plus important. Là encore, le Gouvernement a renoncé à présenter, comme il l'avait initialement prévu, une réduction brutale de 150.000 à 100.000 P.A.P. C'est désormais un plancher de 110.000 P.A.P. qui est retenu (contre 150.000 en 1984 et 1985) dans le cadre d'une enveloppe globale de 310.000 prêts (P.A.P. + prêts conventionnés), la répartition définitive se faisant au vu des consommations réelles des catégories de crédits.

L'augmentation de 20,31 % des crédits de paiement (8,648 millions de francs) n'est due qu'aux bonifications liées aux programmes antérieurs.

Les autorisations de programme ont été calculées sur la base de 100.000 P.A.P. (6,832 milliards de francs, soit une chute de 28,63 % par rapport à 1985), compte tenu d'une hausse moyenne des prêts de 3,6 % et d'une baisse prévisionnelle du coût de la ressource de 1 point (aide unitaire moyenne : 60.000 F). Si les reports de crédits de 1985 semblent pouvoir dégager une marge de manœuvre pour les 10.000 P.A.P. supplémentaires, aucune amélioration des quotités et des taux des prêts n'est en revanche prévue.

Or, les caractéristiques des P.A.P. (qui en réduisent le bénéfice à une catégorie de ménages de plus en plus étroite [familles aux revenus précaires] et sont par ailleurs proches des prêts conventionnés) ont abouti à une limitation de leur consommation en 1985 (110.000 environ contre 150.000 programmés) dont on peut craindre qu'elle n'ait servi de prétexte à leur réduction en 1986.

Le taux des P.A.P. n'a pas été modifié depuis février 1985 (taux moyen de 10,17 % contre 11,13 % pour les P.C.). Des arrêtés du 7 août 1985 ont majoré à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1985 les plafonds des P.A.P. mais ont maintenu leur quotité en secteur groupé à leur niveau antérieur (fixé par le décret du 25 octobre 1984) : soit 72,5 % du prix du logement pour les ménages dont les ressources sont supérieures à 70 % du plafond réglementaire et 82,5 % dans l'autre cas (contre 90 % pour les P.C.). En rétablissant la quotité majorée décidée lors du plan de soutien du 2 décembre 1983, le Gouvernement aurait pu montrer son souci de relancer la consommation des P.A.P.

#### ÉVOLUTION DES CONSOMMATIONS DE P.A.P. ET DE P.C.

Nombre de logements	1979	1980	1981	1982	1983	1984
P.A.P. (décisions favorables) .....	179.474	149.012	171.270	170.679	144.447	152.698
Prêts conventionnés (décisions de financement) .....	155.019	113.683	92.174	129.998	133.443	170.897

La comparaison entre les caractéristiques respectives des prêts conventionnés et des prêts P.A.P. suffit à expliquer à partir de 1984 une sous-consommation de ces derniers.

La simple reconduction en 1986 du montant des autorisations de programme prévues en 1985 aurait permis la réalisation

d'un plus grand nombre de logements aidés ainsi qu'une aide budgétaire unitaire plus importante qui se serait traduite par des mensualités moins élevées donc une meilleure consommation. Un autre choix était possible, celui d'accentuer encore le caractère social des P.A.P. en les rendant réellement attractifs. Mais le Gouvernement a en fait opté pour le transfert des P.A.P. vers les P.C. qui traduit un désengagement du financement du logement au profit des établissements financiers qui distribuent les prêts conventionnés. Toutefois, le contenu en logements neufs et en travaux des P.C. est nettement inférieur à celui des P.A.P. (près de 50 % des P.C. contre 15 % pour les P.L.A. et P.A.P. concernant des acquisitions dans l'ancien ou des travaux), ce qui pourrait faire perdre une dizaine de milliers de mises en chantier en 1986.

La distribution des prêts conventionnés reste, par ailleurs, tributaire du comportement individuel des divers réseaux bancaires.

Cette évolution soulève enfin par ailleurs le problème de la pérennité du système de financement des P.A.P. Elle semble indiquer en effet qu'il pourrait à terme se limiter à la capacité de collecte du crédit foncier sur le marché obligataire.

Il semble qu'au delà du seuil de 120.000 P.A.P., les ressources fournies par le Caisse des dépôts et consignations et par le Crédit foncier de France ne suffisent plus. Ainsi, déjà en 1984, 30.000 P.A.P. sur 150.000 ont été financés grâce à l'apport d'un pool bancaire composé du Crédit agricole, de la B.N.P. et de la Caisse d'épargne.

### C. - L'amélioration de l'habitat existant.

En ce qui concerne l'amélioration de l'habitat existant, les autorisations de programme déjà réduites les années antérieures, subissent en 1986 une diminution encore plus forte, (elles passent de 1,52 milliard de francs en 1985 à 0,97 milliard en 1986 et les crédits de paiement de 1,16 milliard de francs à 1,22 milliard de francs).

La politique de réhabilitation, aidée par les Palulos et P.A.H. (primes à l'amélioration des logements sociaux et des propriétaires occupants), devient de plus en plus dépendante de financements extrabudgétaires, dont l'alimentation peut être remise en cause chaque année. Sur les 6 millions de francs prévus au titre de la cinquième tranche du F.S.G.T., 1,5 milliard de francs serait

affecté aux économies d'énergie des logements sociaux contre 1,3 milliard de francs dans la quatrième tranche.

L'aide publique a permis depuis deux ans d'assurer la réhabilitation de 140.000 logements par an. Toutefois, le total des financements prévus en 1986 (971 millions d'A.P. + 1.500 millions du F.S.G.T. = 2.471 millions de francs) est inférieur en francs courants à celui de 1985 (1.525 + 1300 = 2.825 millions de francs) alors que le patrimoine H.L.M. qui représente près de 3.000.000 de logements (1,2 million pour les sociétés anonymes, 1,7 million pour les offices publics et 0,1 million équivalents-logements et foyers), nécessite *un effort d'entretien et de réhabilitation* très important, qui ne peut être financé que par les loyers, les aides publiques (Palulos) et un endettement supplémentaire des organismes.

*Une restructuration profonde* de ce parc est parfois nécessaire, combinant réhabilitation, transformation d'usage, vente de logements et démolition de certains bâtiments.

Les crédits de **surcharge foncière** concernant l'implantation de logements locatifs sociaux en zone urbaine diminuent de 18,08 % en A.P. (99,7 millions contre 121,7 millions en 1985) et de 15,32 % en C.P. (108,9 millions contre 128,6 millions en 1985).

## II. - L'AIDE A LA PERSONNE

Crédits de paiement (en millions de francs.)	1986	1985	86/85
Contribution de l'Etat au financement de l'A.P.L. (chap. 46-40) .....	8.400	6.473	+ 29,8 %
Contribution de l'Etat au F.N.A.L. (chap. 46-40) .....	6.000	6.595,3	- 9,0 %
Total aides à la personne ..	14.400	13.068,3	+ 10,2 %

L'évolution des crédits destinés à l'aide à la personne témoigne à la fois de la difficulté à maîtriser un système mis en place dans un contexte économique différent et du désengagement de l'Etat qui prévaut dans le domaine du logement.

La contribution de l'Etat au Fonds national de l'aide au logement (pour l'allocation des personnes âgées et des jeunes) subit une diminution de 9%, liée à une réduction du nombre des bénéficiaires (notamment du fait de l'extension de l'A.P.L.) et à une revalorisation des barèmes de l'allocation-logement fondée sur une hausse des prix prévisionnelle de 3,6 %.

En revanche, la contribution au financement de l'A.P.L. progresse de 30 % (8,4 milliards de francs en 1986). La forte augmentation prévisible des bénéficiaires provient de l'augmentation du parc locatif conventionné mis en service, des importants contingents antérieurs P.A.P. et P.C. qui ouvrent droit à l'A.P.L. et de la dégradation des revenus des ménages bénéficiaires.

Alors même que la revalorisation des aides personnelles en juillet 1985 s'est avérée insuffisante et a abouti à majorer les taux d'effort des ménages, le projet de budget pour 1986 prévoit le transfert sur les entreprises d'une partie de financement de l'A.P.L.

L'article 71 amendé du projet de loi de finances réduit en effet la contribution des entreprises à l'effort de construction (de 0,9 % à 0,77 %). En contrepartie est créé une nouvelle contribution à la charge des employeurs au Fonds national d'aide au logement fixée à 0,13 %.

Cette mesure, décidée sans concertation, privera d'environ 1,3 milliard de francs le secteur du logement et peut s'analyser comme le détournement d'une contribution permettant actuellement aux entreprises de pourvoir aux logements de leurs salariés. Elle a été fermement rejetée par votre commission des finances.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel proposé par le Gouvernement ouvrant le bénéfice de l'allocation-logement à caractère social aux chômeurs de longue durée en fin de droits.

Le coût de cette mesure qui s'élève à environ 300 millions de francs sera financé sur la nouvelle contribution créée par l'article 71.

Il faut noter enfin, en ce qui concerne l'aide à la personne, que l'expérimentation d'aide unique dont les conséquences budgétaires ont été jugées trop coûteuses, est actuellement suspendue et que les accords entre organismes H.L.M. et locataires qui ont pu intervenir, ne peuvent dès lors se concrétiser.

### III. - LA RELANCE DE LA DEMANDE PRIVÉE

Le projet de budget pour 1986 traduit ainsi un désengagement manifeste de l'Etat en matière d'aide à la pierre et d'aide à la personne.

Il révèle également les difficultés de gestion d'un système de financement du logement, mis en place dans un contexte économique différent.

Nous vivons la fin d'une période de trente ans pendant laquelle le financement du logement s'est fondé sur des ressources abondantes à taux privilégiés.

Désormais celles-ci seront rares et chères, sous l'effet d'une meilleure rémunération et d'un nouveau comportement des épargnants. De plus, la nécessaire réduction des prélèvements obligatoires impose une rationalisation des dépenses publiques.

S'il est nécessaire que la politique du logement s'appuie sur un secteur aidé, sain et dynamique, que la vocation sociale des P.A.P. soit renforcée et que les organismes H.L.M. aient les moyens juridiques et financiers de se moderniser, il est clair qu'une relance durable de la construction ne pourra venir que du secteur non aidé.

La volonté de réduire une aide publique dont l'efficacité économique et sociale paraît s'être atténuée aurait dû à tout le moins conduire à adopter corrélativement une série de mesures significatives destinées à relancer le secteur privé.

Or, à cet égard, ce projet de budget s'avère tout aussi décevant. Votre rapporteur s'était félicité l'an dernier d'une disposition fiscale du projet de la loi de finances pour 1985 qui favorisait l'investissement locatif (réduction d'impôt sur le revenu pouvant atteindre 20.000 F). La revalorisation en janvier 1985 du plafond de déduction des intérêts (porté de 9.000 à 15.000 F) allait également dans le bon sens en ce qui concerne l'accession à la propriété, de même que l'élargissement de l'épargne-logement au financement de la construction de résidences secondaires.

La réforme du marché hypothécaire, votée par le Parlement en juillet 1985, est également une mesure bénéfique pour le logement. Mais c'est un dispositif à long terme qui a été ainsi mis en place et qui ne peut avoir d'effets immédiats. Il devrait permettre d'apporter au financement de l'habitat des ressources

d'épargne longue à un moindre coût, à condition toutefois que des avantages fiscaux soient consentis en faveur des titres émis par la Caisse de refinancement hypothécaire. Il est intéressant de noter même si la situation n'est pas transposable, que le marché hypothécaire est très actif aux Etats-Unis, où il assure la quasi totalité du financement du logement.

Le projet de loi de finances pour 1986 ne contient aucune mesure susceptible de relancer le secteur de la construction de logements non aidés.

Cette relance n'est possible que par une augmentation, significative, immédiate et durable, du taux de rentabilité relatif de l'investissement immobilier.

Elle exige de neutraliser pour l'acquéreur de logement, aux fins d'accession ou de location, la montée des taux réels, de rétablir le jeu locatif normal fondé sur la concertation entre bailleur et locataire et non sur l'intervention de l'Etat, de démanteler enfin l'in vraisemblable pyramide fiscale qui pèse sur l'investissement immobilier.

L'investissement des ménages dans l'immobilier constitue le moteur le plus efficace et le plus économe de toute relance du logement. C'est une tendance spontanée, on le constate dès que le pouvoir d'achat se redresse, il s'agit de la stimuler et de la soutenir.

Pour retrouver leur confiance, une refonte progressive de la fiscalité immobilière s'impose. La comparaison avec les pays anglo-saxons et la R.F.A. montre que la France peut encore largement user d'incitations fiscales significatives.

La loi de finances pour 1986 ne répond à aucune de ces exigences. Elle ne rend pas à l'investissement immobilier la compétitivité qui lui a été progressivement otée. Elle ne soutient pas l'accession à la propriété rendue plus difficile par le maintien de taux d'intérêt réel élevés et la dégradation du pouvoir d'achat. A l'évidence, le logement ne figure pas parmi les priorités gouvernementales.

### CHAPITRE III

## URBANISME ET PAYSAGES

Tirant les conséquences de la décentralisation des compétences en matière d'urbanisme, le décret n° 85-659 du 2 juillet 1985 a créé une Direction de l'architecture et de l'urbanisme qui réunit les deux anciennes directions de l'architecture et de l'urbanisme et des paysages.

Les autorisations de programme consacrées à l'urbanisme s'élèveront en 1986 à 313,75 millions de francs contre 374,12 millions de francs en 1985 soit une baisse de 16,1 %.

Certes une partie de cette diminution résulte de l'inclusion de subventions spécifiques aux actions d'urbanisme dans la dotation globale d'équipement créé par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

Toutefois, les crédits affectés aux missions qui relèvent de l'Etat ne connaîtront pas d'évolution favorable en 1986.

a) Les crédits du chapitre 55-21, article 10, 20 et 30, correspondant aux compétences demeurant à l'Etat en matière d'urbanisme et d'assistance technique, régressent de 17 % (49,75 millions de francs) alors que la décentralisation accroît les besoins en ce domaine.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1984, deux catégories de crédits participent à l'élaboration des documents d'urbanisme. D'une part, un concours particulier a été créé au sein de la dotation générale de décentralisation par le décret n° 83-1122 du 22 décembre 1983. Ces crédits inscrits au chapitre 41-56 du ministère de l'intérieur et de la décentralisation seront actualisés en 1986 par l'application d'un taux égal au taux de progression de la dotation globale de fonctionnement.

D'autre part, les crédits nécessaires à l'exercice des missions d'Etat dans l'établissement et la mise en œuvre des documents d'urbanisme et servitudes d'urbanisme, définies par la loi du 7 janvier 1983, inscrits au chapitre 55-21, article 10 du budget de l'urbanisme fixés à 31,468 millions de francs en 1985, passent à 26,748 millions de francs en 1986.

Les subventions allouées aux 32 agences d'urbanisme sont seulement maintenues en francs courants (63,6 millions de francs). Les agences ont poursuivi en 1985 l'élaboration, la modification et la révision des documents d'urbanisme, la loi du 7 janvier 1983 sur le transfert de compétences ayant eu pour conséquence de nouvelles commandes. Mais se développent désormais les études de quartiers, le développement local ainsi que l'observation (observatoires du logement, du foncier, des créations d'emplois), afin de former une base d'information et d'analyses indispensables à la gestion du développement des agglomérations.

Les crédits d'expérimentation dans le cadre des plans urbains (chap. 65-23, art. 60) font eux aussi l'objet d'une reconduction en francs courants.

Le « plan urbain » recouvre un programme de recherches et d'actions d'expérimentations conduites en étroite liaison avec les partenaires locaux : élus, techniciens, universitaires qui visent à développer et à valoriser les connaissances disponibles en matière de développement urbain, de valorisation des espaces, de génie urbain et de services collectifs.

*b) La protection des sites.*

La loi de décentralisation des compétences n'a pas affecté la loi du 2 mai 1930, confirmant pleinement la responsabilité de l'Etat en matière de sites classés et inscrits.

La loi du 7 janvier 1983 a institué, une nouvelle procédure de protection : les zones de protection du patrimoine architectural et urbain.

Ces zones ont vocation à prendre le relais de l'inscription au titre de la loi du 2 mai 1930 pour les sites urbains. Il faut déplorer que les dotations concourant à la réalisation de cette politique connaissent une baisse en 1986.

*c) Les dotations attribuées aux villes nouvelles passent de 73,8 millions de francs en 1985 à 72,5 millions de francs. Les crédits correspondants aux dépenses d'acquisitions foncières seront augmentés de 1,3 million de francs alors que ceux réservés aux travaux d'aménagement, en particulier de voirie primaire sont maintenus en francs courants.*

*d) Les crédits du Fonds social urbain diminuent de 21,9 % en autorisations de programme (101,5 millions de francs). Créé par la loi de finances pour 1985, ce chapitre 67-10 permet au comité interministériel pour la ville (créé par décret du 16 juin 1984) de financer ses actions qui ne sont pas couvertes par des subventions spécifiques.*

- Le comité interministériel pour les villes (C.I.V.) a pour objet de définir, d'animer et de coordonner les politiques, relevant de l'Etat, destinées à favoriser la solidarité sociale en ville, à lutter contre l'insalubrité et à améliorer le cadre de vie urbain dans le nouveau contexte institutionnel né de la décentralisation.

Il coordonne, en particulier, les actions des commissions : « banlieues 89 », la commission pour le développement social des quartiers, le conseil national pour la prévention de la délinquance.

- 37 opérations de 80 études destinées à améliorer le cadre de vie ont déjà été financées au titre de « Banlieues 89 » en 1985 pour 78 millions de francs. L'aide du C.I.V. porte sur les surcoûts urbains de travaux. (220 opérations ont été sélectionnées et le budget 1985 est de 140 millions de francs).

- Le conseil national de prévention de la délinquance s'est vu allouer 48 millions de francs en 1985 pour des actions interministérielles (justice, culture, intérieur, urbanisme, et affaires sociales), destinées à renforcer l'efficacité de la prévention. Des contrats d'action pour la prévention (C.A.P.) ont été proposés aux collectivités locales (environ une centaine ont été signées au 1<sup>er</sup> août 1985).

- Favoriser le traitement curatif des quartiers les plus défavorisés (120 quartiers ont été retenus à ce titre) et le traitement préventif d'autres quartiers sensibles (400 opérations ont été repérées à cet effet en centre-ville, en périphérie, voire en milieu rural) telle est la mission de la commission nationale pour le développement social des quartiers.

- Pour l'élaboration de « projets de quartiers », il s'agit de soutenir l'effort des municipalités qui s'engagent dans des études d'aménagement globales dans l'esprit de la loi du 18 juillet 1985, tant en ce qui concerne les quartiers existants que les quartiers nouveaux.

Si les crédits destinés aux actions dans les quartiers d'habitat social dégradés seront maintenus en francs courants, ceux destinés aux actions « Banlieues 89 » et aux « projets de quartier » devraient connaître une diminution en 1986.

## CHAPITRE IV

### L'ARCHITECTURE

Les dotations de cette action connaissent une évolution contrastée. L'enveloppe globale qui atteint 334,82 millions de francs est reconduite en francs courants par rapport à 1985 pour les moyens de paiement seulement. Les contraintes budgétaires ont conduit à privilégier, au sein de cette enveloppe, les crédits destinés à l'enseignement de l'architecture, récemment réformé, au détriment de ceux consacrés à la promotion de l'architecture, à la création et au conseil architectural.

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

Les crédits alloués à l'enseignement de l'architecture progressent de 1,7 % en moyens de paiement (299,42 millions de francs).

##### a) Situation des écoles d'architecture.

Les difficultés que connaît à l'heure actuelle la profession d'architecte, sont dues essentiellement à la crise qui affecte le secteur du bâtiment.

La diminution des mises en chantier entraîne nécessairement une réduction du volume d'activité de l'ensemble des acteurs du processus de construction et notamment des architectes (dont le nombre a par ailleurs doublé en dix ans).

La présence des architectes, en outre, demeure insuffisante dans de nombreux secteurs (bâtiments agricoles, industriels et artisanaux, exportation,...). L'incertitude sur les débouchés pèse

sur le recrutement. Les écoles d'architecture comptaient, pour l'année universitaire 1984-1985, 15.086 étudiants, contre 15.935 étudiants en 1983-1984, soit une baisse de 5,3 % des effectifs, accentuant ainsi la baisse observée l'année précédente (- 2 %).

La baisse est notamment sensible pour les écoles d'architecture de la région parisienne qui accusent une chute de 6,2 %, mais également pour les écoles d'architecture de province (- 4,5 %).

L'effectif des étudiants inscrits en première année s'élève pour l'année 1984-1985 à 2.638 contre 3.149 un an auparavant, soit une diminution de 16,2 % confirmant ainsi la baisse observée en 1983-1984 (- 9,6 %).

La réforme du régime des études d'architecture, instituée par le décret du 9 avril 1984, est entrée en vigueur à la rentrée universitaire 1984-1985, et s'est appliquée immédiatement à toutes les années du cursus des études.

Cette réforme s'est fixée un double objectif : renforcer la qualité des formations dispensées ; ouvrir davantage les écoles d'architecture sur l'extérieur, notamment par l'instauration du diplôme d'études fondamentales en architecture (diplôme national de l'enseignement supérieur reconnu par le ministère de l'éducation nationale, à l'issue des deux premières années d'études) et des certificats d'études approfondies en architecture, formations organisées par les écoles d'architecture postérieurement au diplôme d'architecte.

Les écoles d'architecture créées en 1968 ont vu leur statut juridique défini par le décret du 8 mars 1978. Actuellement, dix écoles ont un statut d'établissement public à caractère administratif, treize ont un statut de service extérieur de l'Etat.

A la suite de la publication du rapport établi par M. Boucly, les écoles d'architecture se verront dotées, à terme, d'un statut d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel. Dans un premier temps, les écoles qui ont un statut de service extérieur de l'Etat vont être transformées en établissements publics administratifs au 1<sup>er</sup> janvier 1986.

Les enseignants des écoles d'architecture sont actuellement des agents contractuels répartis en six catégories à indice unique, au nombre de 911 (52 % sont des architectes, 13 % des ingénieurs et 12 % des plasticiens). Un projet de statut des enseignants est actuellement en cours de discussion.

## **b) Evolution des crédits.**

Dans le cadre des économies budgétaires, 17 emplois d'agents de bureau sont supprimés de même que 8 emplois d'agents sous contrat de deuxième et troisième catégories.

Les crédits de bourse dans les écoles d'architecture (chap. 43-31, art. 30) diminuent de 7,5 % par rapport à 1985 (14,8 millions de francs).

Les crédits de vacation progressent en revanche de 11,6 % (22,82 millions de francs) pour assurer la mise en œuvre des certificats d'études approfondis.

Afin de renforcer l'équipement des écoles, les crédits du chapitre 37-30 (art. 10 et 20) augmentent de 3,5 % (1,15 million de francs).

Les crédits d'équipement des écoles enregistrent pour leur part une baisse de 4,33 % : des travaux sont engagés dans les écoles de Lyon et de Strasbourg ; la construction de l'école de Rennes est programmée.

Enfin, les subventions aux travaux d'entretien des écoles d'architecture, établissements publics se sont vus appliquer un abattement de 15 % (1,10 million de francs en 1986).

## **B. - PROMOTION DE L'ARCHITECTURE**

Les crédits destinés à la promotion de l'architecture ont subi un abattement de 11,9 % en crédits de paiement (35,40 millions de francs) et de 15 % en autorisations de programme (14,54 millions de francs).

### **a) Pédagogie et conseil architectural.**

Les crédits destinés à l'Institut français d'architecture (I.F.A.) aux conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.) et à la création architecturale, financés sur le chapitre 43-40, article 90, régressent de 8,6 %.

- En 1985, l'I.F.A. a poursuivi ses activités qui consistent à augmenter l'intérêt du public pour l'architecture par le moyen d'expositions et de publications.

Deux expositions peuvent être particulièrement signalées : « les villes d'eaux » et « architecture - bandes dessinées ».

Outre un bulletin d'information, l'I.F.A. a aidé à la publication de plusieurs ouvrages à partir d'archives (la ville d'hiver d'Arcachon-Toulouse).

L'I.F.A. a bénéficié en 1985 d'une subvention de 13,42 millions de francs.

- Les C.A.U.E. actuellement au nombre de 87 jouent un rôle de conseil et d'expertise pour le compte des maîtres d'ouvrages publics ou privés et notamment des collectivités locales qui, comme c'est le cas le plus fréquemment en milieu rural, ne disposent pas des services leur permettant de faire face à leurs nouvelles compétences. Ils assurent également un rôle de formation, des différents intervenants locaux de l'aménagement et de sensibilisation du public à l'architecture.

Institués dans les départements, leur budget est alimenté pour 74 d'entre eux par le produit de la taxe départementale pour les C.A.U.E. Ce produit devrait atteindre en 1985 environ 60 millions de francs. Outre les subventions des conseils généraux, les C.A.U.E. peuvent bénéficier de crédits d'Etat destinés à assurer leur fonctionnement (7 millions de francs en 1985) et à financer des actions de pédagogie de l'architecture (3 millions de francs en 1985).

L'enveloppe des subventions aux C.A.U.E. passerait d'environ 10 millions en 1985 à 8 millions de francs en 1986.

Il faut toutefois signaler que les crédits assurant la rémunération des 480 architectes consultants mis à la disposition des C.A.U.E. progressent de 3,4 % (23,7 millions de francs).

#### **b) Les crédits d'études et de travaux alloués à la protection des secteurs sauvegardés.**

Ils passent de 4,76 à 4,8 millions de francs en crédits de paiement mais régressent de 9,81 à 8,34 millions de francs en autorisations de programme.

Pourtant la politique des secteurs sauvegardés qui vise à préserver et à mettre en valeur les centres historiques, connaît un

regain d'intérêt important. Des études de plan de sauvegarde et de mise en valeur sont relancées et des demandes de création de nouveaux secteurs sauvegardés sont enregistrées.

D'ores et déjà, certaines de ces études nouvelles ont abouti à la délimitation de nouveaux secteurs sauvegardés au cours du 1<sup>er</sup> semestre de 1985 : il s'agit des centres historiques de Clamecy, Nîmes, Fontenay-le-Compte et Château Gontier. La Commission nationale des secteurs sauvegardés a été saisie des propositions de création concernant Beaucaire, Figeac, Montauban et Toulouse.

Ont été approuvés en 1985 par décrets en Conseil d'Etat les plans de Honfleur, Langres, Poitiers et Strasbourg.

c) La réutilisation des bâtiments existants voit également ses dotations réduites (- 15 %) soit 1,14 million de francs de même que la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (1,59 million de francs en autorisations de programme contre 1,87 million de francs en 1985).

## CHAPITRE V

### LES MOYENS DES SERVICES ET L'INSTITUT GÉOGRAPHIQUE NATIONAL

A. - Les crédits affectés aux services centraux et extérieurs du département s'élèvent (hors pensions) à 9.902,3 millions de francs soit une progression de 3,7 % par rapport à 1985.

Cette évolution relativement modeste reflète les économies réalisées sur les dépenses de personnel : 42 emplois sont supprimés à l'administration centrale en 1986 et 909 dans les services extérieurs.

La mise en œuvre de la décentralisation, le transfert de compétences aux communes, aux départements et aux régions, implique un nouveau partage des personnels entre l'Etat et les collectivités territoriales. Avec la compensation financière, c'est un élément essentiel de la réussite de la réforme en cours. Il importe en effet de donner aux collectivités locales les moyens de disposer d'une réelle autonomie.

Dans ce domaine, le processus suivi est très lent. Dans une première étape, en effet, l'Etat s'est limité à mettre ses propres fonctionnaires à la disposition des collectivités locales pour l'exercice de leurs nouvelles compétences. Puis les services concernés doivent faire l'objet d'un partage en fonction des responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités locales.

Or, *deux décrets seulement ont été publiés*, le premier relatif aux *directions départementales des affaires sanitaires et sociales*, le second qui a trait aux *directions départementales de l'équipement*. Sur la base de ces décrets, des conventions doivent être passées entre les collectivités territoriales et l'Etat.

Le décret n° 85-812 du 31 juillet 1985 définit, en effet, en application des articles 7 et 8 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, les modalités de transfert aux départements des services extérieurs.

Ce transfert, qui doit prendre effet à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1986, concernera la partie des services des directions départementales de l'équipement ou du service maritime spécialisé nécessaire à la

définition et à la mise en œuvre des décisions de l'exécutif départemental.

Selon les estimations fournies par le ministère, ce transfert de personnels devrait concerner entre 5.000 et 6.000 agents.

Méritent également d'être signalées, outre la forte progression des crédits d'études et de fonctionnement de la mission chargée du déménagement du ministère à la Tête Défense (32,2 millions de francs en 1986), l'inscription de 40 millions de francs supplémentaires pour la modernisation de la gestion et la politique de formation.

B. - *La subvention de fonctionnement versée à l'Institut géographique national* progresse de 1,6 %, soit 355,64 millions de francs contre 349,99 millions de francs.

Elle reflète une augmentation de la participation aux dépenses de personnel mais une réduction de la contribution aux dépenses de matériel et de fonctionnement. Il faut noter que sont supprimés 13 emplois et créés 15 emplois d'ouvriers permanents dessinateurs. La subvention d'équipement progresse de 12 % en autorisations de programme (41,49 millions de francs). La contribution de l'Etat a correspondu en 1985 à 61,5 % des ressources de l'I.G.N. Les ressources propres croissent de 1984 à 1985 de manière sensible (+ 14,2 %).

## ANNEXE

### Article 71.

#### Modifications du taux de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Texte présenté initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte proposé par votre commission
<p>Le taux de 0,9 % figurant dans le premier alinéa de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation est remplacé par le taux de 0,8 %.</p> <p>Cette disposition s'applique pour la première fois aux investissements qui doivent être réalisés en 1986 à raison des salaires payés en 1985.</p>	<p>I. - Le taux de 0,9 %...</p> <p>... taux de 0,77 %.</p> <p>Alinéa conforme.</p> <p>II. - Il est inséré, après le troisième alinéa de l'article 7 de la loi n° 71-582 du 16 juillet 1971 relative à l'allocation de logement, un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Le produit d'une contribution à la charge des employeurs occupant plus de neuf salariés, à l'exception de l'Etat et des collectivités locales, de leurs établissements publics administratifs et des employeurs relevant du régime agricole au regard des lois sur la sécurité sociale; le taux de cette contribution, assise sur la totalité des salaires et recouvrée selon les règles applicables en matière de sécurité sociale, est fixé à 0,13 % ; »</p> <p>III. - Les dispositions du II ci-dessus sont applicables aux rémunérations et gains versés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1986.</p>	<p>Rejet.</p>

#### Commentaires :

Cet article amendé par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée, ramène de 0,9 % à 0,77 % le taux de la contribution des employeurs à l'effort de construction régie par l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation.

Cette diminution du taux de participation à l'effort de construction ne profitera pas cependant aux entreprises puisqu'en contrepartie est créée une contribution des entreprises de 0,13 % dont le champ et l'assiette sont identiques à la contribution précitée.

Le produit de cette nouvelle contribution, estimé à 1,3 milliard de francs, est destiné au Fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.).

Cette mesure vise d'abord à compenser (à hauteur d'un milliard) la diminution de 0,9 % des crédits alloués par l'Etat au F.N.A.L. en 1986 (chap. 46-40, art. 30 du budget de l'urbanisme et du logement). Elle peut ainsi s'analyser comme une transformation partielle d'une aide à l'investissement (le « 0,9 % ») en aide à la personne (l'allocation logement) au moment même où le secteur du logement connaît une grave crise de l'investissement.

Elle privera le logement aidé de 1,3 milliard de francs d'autant plus précieux que le 0,9 % constitue, pour de nombreux organismes H.L.M. notamment, un apport indispensable au lancement de nouveaux programmes.

Cette disposition, décidée sans concertation préalable apparaît à la fois défavorable pour la construction et précitée dans la mesure où l'aide à la personne soulève actuellement d'indéniables difficultés qui exigeraient une réflexion d'ensemble plutôt que des expédients budgétaires.

C'est pourquoi, votre commission vous propose le **rejet** de l'article 71.

### *Article 72 (nouveau).*

#### **Extension du bénéfice de l'allocation-logement aux demandeurs d'emploi en fin de droits.**

*Texte :*

I. - Après le 3° de l'article 2 de la loi n° 71-582 du 16 juillet 1971 précitée, il est inséré un 4° ainsi rédigé :

« 4° Les demandeurs d'emploi qui ne sont plus indemnisés au titre de l'allocation de base et qui satisfont aux conditions d'activité antérieure et de ressources prévues par le premier alinéa de l'article L. 351-10 du code du travail. »

II. - L'article 4 de la même loi est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« S'agissant des bénéficiaires visés au 4° de l'article 2, le mode de calcul défini aux deux alinéas précédents prend en compte un coefficient spécifique défini par décret. »

*Commentaires :*

L'Assemblée nationale a adopté un article additionnel présenté par le Gouvernement, l'article 72, ouvrant le bénéfice de l'allocation-logement aux ayants droit du régime d'assurance et de solidarité en fin de droits.

Cet article est évidemment lié au précédent : l'extension du bénéfice de l'allocation-logement aux chômeurs en fin de droits dont le coût s'élèvera à environ 300 millions de francs, sera en effet financée par la nouvelle contribution des employeurs au F.N.A.L. créée par l'article 71 (0,03 % du 0,13 % y seront consacrés, le 0,10 % restant étant destiné à compenser le désengagement de l'Etat en matière d'allocation-logement).

Dans sa séance du 7 novembre 1985, la commission des finances, sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous**, président, a procédé, sur le rapport de **M. Jean-François-Poncet**, rapporteur spécial, à l'examen des *crédits de l'urbanisme et du logement* prévus pour 1986.

La commission a approuvé les conclusions présentées par le rapporteur spécial et a décidé de **n'adopter ni les crédits de l'urbanisme et du logement pour 1986, ni l'article 71** rattaché au projet de loi de finances pour 1986.