

N° 50

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1979.

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 1980, 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° 14

ENVIRONNEMENT ET CADRE DE VIE

Logement et Cadre de vie.

Rapporteur spécial : M. Josy MOINET.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Joseph Raybaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; Charles Allières, René Ballayer, Roland Boscary-Monsservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Goetschy, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Gaston Pains, Louis Perrein, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : 1290 et annexes, 1292 (annexes 19 et 20), 1293 (tome X), 1297 (tomes IX et X) et in-8° 227.

Sénat : 49 (1979-1980).

Loi de finances. — Architecture - Logement - Urbanisme.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	5
CHAPITRE I. — LE LOGEMENT	7
A. — Le secteur du logement	9
1° Place dans l'économie	9
2° Les réalisations physiques	9
3° Le financement	11
4° La situation du secteur du bâtiment	14
B. — Les crédits	15
1° Les crédits budgétaires	15
2° Les moins-values fiscales	19
3° Quelques crédits non budgétaires	20
4° Récapitulation	20
C. — L'action sur le parc de logements existants	22
1° La résorption de l'habitat insalubre	22
2° Les aides aux propriétaires occupants	23
3° Les aides aux propriétaires bailleurs	26
4° Les aides complémentaires	27
D. — La construction de logements	30
1° Le programme physique	31
2° L'accession aidée	32
3° Le locatif aidé	35
4° L'équilibre à terme entre location et accession	37
E. — L'aide à la personne	39
1° Le Fonds national d'aide au logement	39
2° Le conventionnement	41
3° L'aide personnalisée au logement	45
F. — Quelques problèmes d'actualité	48
1° L'information du public	48
2° L'amélioration de la qualité des logements	48
3° La réforme des H.L.M.	49

	Pages
CHAPITRE II. — L'URBANISME ET LES PAYSAGES	51
A. — Les crédits	51
B. — Assistance et production technique	54
1° Les études	54
2° La formation et l'information	55
3° Les agences d'urbanisme	55
C. — Organisation et protection de l'espace	58
1° Elaboration des documents d'urbanisme	58
2° La protection des sites et abords	59
D. — Aménagement et promotion du cadre de vie urbain	62
1° Les actions foncières	62
2° Les espaces verts	65
3° L'aménagement urbain	67
4° Les villes nouvelles	70
CHAPITRE III. — L'ARCHITECTURE	75
A. — Présentation générale	75
1° Les missions de la Direction de l'architecture	75
2° Les crédits	75
B. — L'enseignement de l'architecture	78
1° Le contenu de l'enseignement	78
2° Les enseignants	79
3° L'organisation administrative	79
4° L'équipement immobilier	80
C. — La promotion de l'architecture	84
1° Information et sensibilisation du public	84
2° La mise en place des C.A.U.E.	86
3° Le financement des C.A.U.E.	88
4° Protection et mise en valeur des ensembles architecturaux anciens	90
D. — La création architecturale	91
1° Les affaires professionnelles	91
2° La mission pour la qualité des constructions publiques	91
3° L'Institut national d'architecture	92
CHAPITRE IV. — LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES ET LES ACTIONS DE SOUTIEN ET D'ACCOMPAGNEMENT	95
A. — Le fonctionnement des services	95
1° Présentation générale	95
2° Mesures intéressant le personnel en activité	97
3° Pensions de retraite	98
4° Dépenses de fonctionnement	98

	Pages
B. — Les actions de soutien	99
1° Les crédits	99
2° Recrutement, formation et action sociale	100
3° Logement des services	100
C. — Les actions d'accompagnement	102
1° Les crédits	102
2° Actions économiques et professionnelles	103
3° Cartographie nationale	103
4° Recherche scientifique et technique	104
 Compte rendu des débats en Commission	 107
 Dispositions spéciales	 109

MESDAMES, MESSIEURS,

Le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie tend à rassembler tout ce qui concourt à **améliorer le cadre de la vie quotidienne des Français.**

La présentation du projet de budget pour 1980 comporte de nombreuses modifications qui ne facilitent pas les comparaisons avec les budgets des années précédentes.

Tout d'abord la distinction entre les trois grandes sections — I - Environnement, II - Cadre de vie et Logement, III - Architecture (cette dernière n'ayant été ajoutée, par voie d'amendement, qu'au cours du dernier débat budgétaire) — est supprimée. Ainsi tout ce qui concerne le fonctionnement (personnel et frais divers) a été regroupé sur des chapitres communs.

Certains **transferts** ont encore eu lieu avec le budget du ministère des Transports, notamment les frais de personnel des services d'administration centrale chargés des routes, ports et voies navigables.

Divers transferts ont eu lieu entre les différents domaines d'action du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, tels ceux concernant la surcharge foncière pour implantation de logements sociaux dans le centre ville, ou ceux concernant les sites et abords.

Enfin et ce n'est pas là la moindre difficulté, **la nomenclature budgétaire a été complètement refondue.**

Par ailleurs la présentation du budget sous forme de « budget de programme » (« blanc ») a elle-même été profondément modifiée.

La complexité de tous ces mouvements a entraîné, c'était inévitable, quelques erreurs et incohérences, non seulement entre le « bleu » et le « blanc » mais parfois aussi (pour des sommes mineures) entre la première partie du « bleu » (présentation par chapitres et par articles) et la deuxième partie du « bleu » (présentation par actions).

C'est dans ces conditions que nous allons examiner **l'ensemble des crédits à l'exception de ceux consacrés à l'environnement** (action 10, protection de l'environnement et action 51, qualité de la vie) qui font l'objet d'un rapport séparé de notre collègue M. Marcellin. La progression entre 1979 et 1980 se présente ainsi :

— **dépenses ordinaires** : de 9.859 millions de francs à 12.035 millions de francs soit une **progression de 22 %** dont une part importante résulte de l'accroissement de l'aide à la personne en matière de loge-

ment qui se substitue pour partie à des aides à la pierre qui sont des dépenses en capital. Si l'on exclut ce poste et l'effet des différents transferts, **l'augmentation des dépenses ordinaires n'est plus que de 10,6 %** ;

— **dépenses en capital** : de 13.435 à 13.714 millions de francs pour les autorisations de programme soit + 2,1 %, ce qui résulte principalement de la **réduction de l'aide à la construction**. La progression des crédits de paiement de 7.364 à 8.129 millions de francs (soit + 10,4 %) est moins significative car elle résulte pour une large part, au moins en matière de logement, de décisions antérieures.

L'ensemble des dépenses ordinaires et des crédits de paiement passe de 17.223 à 20.164 millions de francs, soit une augmentation de 17,1 %.

Ces indications globales sur le budget doivent être complétées par l'examen des dotations qui figurent dans d'autres fascicules budgétaires et en matière de logement, par l'analyse des moins-values fiscales.

C'est ce qui sera fait dans le rapport à l'occasion de l'étude de chacun des grands domaines, logement, urbanisme et architecture. Un dernier chapitre traitera des frais de personnel et de fonctionnement et de quelques actions de soutien et d'accompagnement.

Rappelons brièvement les principales caractéristiques du budget :

— **logement** : diminution du nombre de logements neufs aidés avec un progrès des logements locatifs et une forte réduction des logements en accession, développement continu de l'amélioration des logements anciens, progression plus lente que prévue des aides personnalisées au logement ;

— **urbanisme** : réduction des crédits pour l'action foncière, arrêt des contrats des villes moyennes, accélération de l'élaboration des documents d'urbanisme ;

— **architecture** : progrès sensibles pour l'enseignement, la création architecturale, la mise en place des C.A.U.E. (malgré quelques retards) ;

— **personnel et fonctionnement** : pas de création d'emplois, faible progression des frais de fonctionnement.

CHAPITRE PREMIER

LE LOGEMENT

L'année 1978 avait été dominée par la mise en place de la réforme de l'aide au logement. L'ampleur des modifications ainsi apportées à la politique d'aide au logement et aux circuits de financement, conjuguée avec la médiocrité de la situation conjoncturelle de la construction étaient à l'origine d'un certain nombre d'évolutions qui ont créé plus de problèmes qu'elles n'ont permis d'en résoudre. Il avait semblé à votre Commission que la politique menée alors tendait plus à accompagner ces évolutions qu'à les corriger.

Quatre inquiétudes dominaient :

— le développement de l'accession à la propriété au détriment de la location et de la maison individuelle au détriment des logements collectifs constituent un véritable fait de civilisation dont les conséquences sont encore mal mesurées et qu'il semblait dangereux d'amplifier ;

— le barème de l'aide personnalisée au logement n'était pas encore au point. Il favorisait principalement, par rapport à la situation antérieure, les familles nombreuses à ressources modestes, ce qui pouvait conduire à un effet de ségrégation sociale contraire aux objectifs de la réforme ;

— l'application de la réforme aux logements existants était complètement bloquée par le système actuel du conventionnement ;

— la situation difficile de nombreux organismes d'H.L.M. faisait peser des menaces sur tout le secteur social du logement.

Les mesures réglementaires prises tout au long de 1979 et le projet de budget pour 1980 comportent l'amorce de solutions à ces problèmes.

Votre commission des Finances ne peut qu'insister pour que ces efforts soient poursuivis et amplifiés.

On sait pourtant l'importance du logement :

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

— du point de vue économique, les investissements en logement représentent encore, malgré la récession, 8 % du produit intérieur brut marchand. Une part importante des ressources financières de la nation est drainée vers le logement. L'emploi de deux millions de Français dépend de ce secteur (construction et service du logement).

C'est pourquoi l'Etat est toujours intervenu très largement du point de vue réglementaire, comme du point de vue financier, que ce soit par des crédits budgétaires ou par des exonérations fiscales.

Aussi, la responsabilité de l'Etat est-elle à la hauteur de ses engagements.

A. — LE SECTEUR DU LOGEMENT

1° Place dans l'économie.

D'après le rapport sur les Comptes de la nation de l'année 1978, les investissements en logement se sont élevés à 147.475 millions de francs, ce qui représente 7,9 % du produit intérieur brut marchand et 32,2 % de la formation brute de capital fixe (contre 32,6 % en 1973). Pour 86 %, ces investissements sont réalisés par les ménages, le solde se répartissant entre les organismes H.L.M. (8,2 %), les entreprises et les autres secteurs institutionnels. Ces investissements comprendraient pour 73,9 % la construction de logements neufs et pour 26,1 % des dépenses de gros entretien et d'amélioration des logements anciens. (En 1972, ces dernières ne représentaient que 20,9 % du total.)

2° Les réalisations physiques.

Le nombre de logements commencés et terminés au cours des années 1972 à 1978 ainsi que les prévisions pour 1979 sont fournis par le tableau suivant :

Désignation	Réalizations					Prévision 1979
	Moyenne 1972-1974	1975	1976	1977	1978	
A. — Logements commencés.						
Location aidée :						
— H.L.M.	117,7	114,5	87,9	75,2	60,8	60
— autres	»	»	»	»	5,7	
Accession aidée :						
— H.L.M.	(1) 57,3	36,2	60,1	46,2	38,5	150-160
— autres	127,3	115,6	116,4	111,9	111,6	
Non aidés	251,4	249,8	228,1	240,4	221,3	190-200
Total	553,7	516,2	492,4	473,7	437,9	400-420
B. — Logements terminés.						
Location aidée :						
— H.L.M.	117,9	115,5	98,1	90,6	74,8	»
— autres	»	»	»	»	0,2	»
Accession aidée :						
— H.L.M.	54,8	45	42,3	51	52,8	»
— autres	129,9	124,2	119,2	116,2	110,1	»
Non aidés	213,1	233,5	195,3	192,5	202,3	»
Total	515,7	514,3	448,9	450,3	443,6	»
Dont individuel	»	224,9	221,5	242,5	244,8	»
Collectif	»	289,4	227,4	207,8	198,8	»

(1) Estimation

Alors que les objectifs du VI^e Plan avaient été pratiquement atteints, au moins en ce qui concerne la moyenne annuelle, les réalisations de 1976, 1977 et 1978 et les prévisions pour 1979 laissent prévoir **un nombre de logements terminés nettement inférieurs aux objectifs du VII^e Plan** qui sont de 510.000 logements neufs réalisés par an.

Les objectifs ont d'ailleurs été révisés en baisse dans le cadre de l'adaptation du VII^e Plan. Mais même cette nouvelle estimation des besoins (455.000 à 480.000 logements) semble encore ne pas pouvoir être satisfaite.

En matière d'amélioration de l'habitat ancien, mesuré par le nombre de logements mis aux normes de confort, le VII^e Plan prévoit une progression notable du rythme actuel d'environ 175.000 à 250.000 par an en 1980.

Les crédits budgétaires, à ce titre, n'ayant progressé qu'à partir de 1977, là aussi il semble qu'un certain retard soit pris.

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

3° Le financement.

La répartition des financements entre les grands secteurs a évolué ainsi :

EVOLUTION ET STRUCTURE DES PRETS ACCORDES POUR LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS EN LOGEMENTS NEUFS

Crédits nouveaux et apports assimilés versés pendant l'année.

Organismes distributeurs (1)	1974		1975		1976		1977		1978	
	Millions de francs	Pourcentage								
Entreprises « 1 % patronal »	2.754	5,9	3.389	6,3	3.858	5,8	4.322	6,2	4.766	5,9
Institutions monétaires (2)	17.180	36,7	18.400	34,1	20.553	30,9	19.839	28,6	27.395	33,7
Caisse des dépôts et caisses d'épargne	5.731	12,2	7.475	13,9	9.685	14,5	11.058	15,9	8.914	11,0
Crédit foncier et Comptoir des entrepreneurs	5.942	12,7	7.667	14,2	10.611	15,9	11.525	16,6	14.789	18,2
<i>Dont : prêts aidés (3)</i>	(4.699)	(10,0)	(6.372)	(11,8)	(8.928)	(13,4)	(10.017)	(14,4)	(13.094)	(16,1)
Etablissements financiers et autres institutions de crédit	3.441	7,4	2.107	3,9	3.534	5,3	2.961	4,3	4.094	5,0
Caisse de prêts aux H.L.M.	10.969	23,4	14.080	26,1	16.851	25,3	18.229	26,3	19.636	24,2
Divers (4)	781	1,7	829	1,5	1.485	2,2	1.464	2,1	1.611	2,0
Ensemble	46.798	100,0	53.947	100,0	66.577	100,0	69.398	100,0	81.205	100,0

(1) L'optique adoptée est celle de la distribution et non celle du financement. Les crédits sont considérés comme consentis par le prêteur d'origine, sans qu'il soit tenu compte des concours dont il a disposé pour se refinancer. Les prêts aux investisseurs sont seuls recensés ici (les prêts aux promoteurs ne financent pas, en effet, des investissements, mais des stocks de logements non encore vendus).

(2) Banques inscrites, banques populaires, crédit mutuel, crédit agricole.

(3) Cette rubrique recouvre la phase moyen terme des prêts spéciaux immédiats, les réalisations de prêts directs du Crédit foncier, les prêts familiaux complémentaires aux P.S.I. et les prêts fonctionnaires complémentaires aux P.S.I. et aux P.I.C., les prêts pour l'accèsion à la propriété (P.A.P.) et les prêts locatifs aidés (P.L.A.).

(4) Collectivités locales, caisses de retraites complémentaires et organismes de sécurité sociale, assurances, Etat, ménages.

Source : Banque de France, Direction générale des études (S.E.S.O.F.).

La part des **prêteurs à caractère public** qui était tombée de 1970 à 1972 remonte régulièrement jusqu'en 1977 en particulier la Caisse des dépôts et consignations. En 1978, la mise en place de la réforme du logement, la réduction de l'aide à la pierre, la chute des mises en chantier H.L.M. entraîne une forte diminution de la part de la C.D.C.

Après le formidable développement de 1972 où **les banques** se battaient pour accorder des crédits et dont le secteur non aidé avait particulièrement bénéficié, l'encadrement du crédit a entraîné une chute très nette de la contribution du secteur bancaire jusqu'en 1977. En fait, cette chute provient surtout des banques à vocation générale car, nouvellement arrivées sur le marché immobilier, elles bénéficiaient de peu de remboursements et la limitation de l'encours des prêts était donc plus sévère pour elles. La part du secteur bancaire (institutions monétaires et établissements financiers) qui s'était élevée à 47 % en 1972, est ainsi retombée à 32,3 % en 1977. En 1978, la réforme du financement du logement permet au Crédit agricole d'accéder au financement de la construction aidée, et prévoit des prêts immobiliers conventionnés, distribués par les banques qui ne comportent pas d'aide à la pierre mais ouvrent droit à la nouvelle aide personnalisée. Le succès de ces P.I.C. et le rôle joué par le Crédit agricole entraînent une nette remontée de la part du secteur bancaire à 58,7 %.

En ce qui concerne les **taux**, on a observé, fin 1978 début 1979, une légère détente parallèle à celle observée sur l'ensemble des marchés monétaires et financiers, comme le montre le tableau ci-dessous. Au cours de ces derniers mois on assiste au contraire à une brusque remontée des taux.

**EVOLUTION DES TAUX EFFECTIFS MOYENS
DES CREDITS IMMOBILIERS AUX ACQUEREURS, PRATIQUES PAR LES BANQUES**

1974	1975	1976		1977	1978		1979
		I	II		I	II	
13,75	12	11,4	12,25	12	12	11,75	11,25
à	à	à	à	à	à	à	à
18,40	17	16,4	17,75	18	18	17,75	17,65

4° La situation du secteur du bâtiment.

Le secteur du bâtiment avait connu, depuis la fin de la dernière guerre, une expansion rapide qui s'est poursuivie, en se ralentissant quelque peu, jusqu'en 1974. Cette croissance s'appuyait à la fois sur le développement de la construction de logements et sur celui des investissements productifs.

L'année 1975, avec la récession générale de l'économie française, marque le retournement de cette tendance : le volume de la construction ne cesse de baisser depuis cette date.

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

Elles devraient l'être un peu moins en 1980.

Les commandes des entreprises (le quart du marché) sont pratiquement stagnantes depuis 1976, les entreprises consacrant une part croissante de leurs investissements au renouvellement du matériel.

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

Globalement, l'activité du bâtiment ne cesse de décroître : — 4,2 % en 1975, — 0,4 % en 1976, — 1,5 % en 1977, — 1,3 % en 1978, — 1,9 % en 1979 et on prévoit encore — 1,4 % en 1980.

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

Les effectifs employés diminuent aussi très régulièrement de 1,61 million en 1975 à 1,53 en 1978. Parallèlement la durée moyenne du travail tombe de 46,2 heures par semaine en 1975 à 42,6 en 1978.

La hausse des coûts de la construction, qui avait été de 13,5 % en moyenne de 1974 à 1976, a été limitée à 9,3 % en 1977 et 9 % en 1978. En 1979, on devrait assister à une accélération avec + 10,5 % en moyenne par rapport à 1978.

Les mesures de soutien prévues par le Gouvernement en août 1979 auront simplement empêché que la situation soit encore plus catastrophique.

B. — LES CRÉDITS

1° Les crédits budgétaires.

En adoptant la répartition par actions, les crédits budgétaires inscrits au budget du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie évoluent ainsi de 1979 à 1980 :

	1977	1978	1979	1980
51. Elaboration et animation de la politique de la construction :				
• Dépenses ordinaires + crédits de paiement	13,2	10,9	19,8	14,0
• Charges indirectes	49,5	54,9	61,7	67,4
52. Amélioration de la qualité technique du logement :				
• Dépenses ordinaires + crédits de paiement	11,4	4,5	10,7	10,3
• Charges indirectes	13,3	14,8	16,7	18,3
53. Action sur le parc de logements existants :				
• Dépenses ordinaires + crédits de paiement	463,4	870,6	990,8	1.209,1
• Autorisations de programme	629,9	921,4	980,8	1.205,0
Dont :				
Résorption de l'habitat insalubre	171,4	150	118,9	156,7
Aide à la mise en œuvre des opérations d'amélioration ..	17,9	2,8	25,8	30,9
Restauration lourde	»	»	36,0	36,0
Amélioration parc locatif H.L.M.	133	152,9	339,9	434,4
Amélioration logements locatifs	50	96	59,0	
Amélioration propriétaires occupants	257,6	292,6	316,9	
Avances sur travaux	»	204,2	84,3	546,9
• Charges indirectes	27,1	30,0	33,7	36,6
54. Construction de logements :				
• Crédits de paiement	6.113,3	5.101,6	5.347,4	5.947,8
• Autorisations de programme	(1) 9.791,5	11.629	11.412,8	11.392,8
Dont :				
Départements d'outre-mer	47,5	244,6	274,6	309
Opérations antérieures à 1963	500	415	305	105
Logements locatifs	6.062,5	5.787,7	4.288	5.250
Logements accession	(1) 3.159	5.162,9	6.526,4	5.699
Logements des fonctionnaires	22,5	18,8	18,8	15,8
Expérimentation	»	»	»	14,0
• Charges indirectes	26,9	28,5	32,0	34,8
55. Aide à la personne en matière de logement :				
• Dépenses ordinaires	»	231	3.033	4.540
Dont :				
Aide personnalisée au logement	»	231	1.000	1.800
Fonds national d'aide au logement	(2)	(2)	2.033	2.740
• Charges indirectes	0	11,1	12,5	13,5

(1) Non comparable aux crédits de 1978

(2) Crédits inscrits jusqu'en 1978 au budget des Charges communes

(En millions de francs.)

	1977	1978	1979	1980
5. Ensemble du logement :				
Dépenses ordinaires	7,7	238,5	3.042,9	4.549,8
Crédits de paiement	6.593,8	5.980,4	6.358,9	7.171,3
Charges indirectes	116,8	139,3	156,6	170,6
Total crédits	6.718,3	6.358,2	9.558,4	11.891,7
Autorisations de programme	10.438,6	12.566,2	12.419,6	12.624,5

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

	1977	1978	1979	1980
I. — Environnement et Cadre de vie	6.718,3	6.358,2	9.558,4	11.891,7
II. — Charges communes	6.505	7.338	5.796	5.856
Dont :				
Prime d'épargne-logement	1.401	1.501	1.501	1.601
Bonifications d'intérêt (H.L.M.)	2.340	2.810	2.425	2.355
Bonifications d'intérêt (Crédit foncier)	1.430	1.345	1.870	1.900
Fonds national d'aide au logement	1.394	1.682	(1)	(1)
III. — Agriculture - Bonifications d'intérêt (Crédit agricole)	410	450	500	550
Total budget	13.633,3	14.146,2	15.854,4	18.297,7
Dont :				
Aide à la personne	1.394	1.924,1	3.045,5	4.553,5
Aide à la pierre et divers	12.239,3	12.222,1	12.808,9	13.744,2

(1) Crédits transférés en 1979 au budget de l'Environnement et du Cadre de vie.

L'interprétation de ces évolutions est assez délicate pour trois raisons principales :

— pour l'aide à la personne : d'une part, la subvention de l'Etat au F.N.A.L. croît beaucoup plus vite que les dépenses d'allo-

cation de logement en raison d'un déséquilibre financier et, d'autre part, les crédits relatifs à la nouvelle aide personnalisée semblent surévalués (1,8 milliard de francs en 1980) :

— *pour les crédits de paiement* : le délai de paiement est très important pour certaines aides (jusqu'à quarante-cinq ans pour un certain nombre d'H.L.M.). Aussi les crédits de paiement d'une année donnée ne sont pas représentatifs de l'effort accompli en faveur du logement cette année-là ;

— l'augmentation des *autorisations de programme* en 1977 et 1978 résulte (surtout pour la construction neuve) de modifications qui tiennent d'abord à l'amélioration de leur estimation puis aux effets de la réforme.

Les évolutions les plus significatives sont :

— **la part croissante prise par l'action sur le parc de logements existants** ;

— **la stagnation des autorisations de programme** montre la réduction de l'aide à la pierre qui accompagne le développement de l'aide à la personne.

La comparaison des seuls crédits de 1979 et 1980 confirme ces orientations :

— l'aide à la personne progresse de 49,5 % ;

— les autorisations de programme, significatives de l'évolution de l'aide à la pierre, ne sont majorées que de 1,6 %, ce qui représente une baisse du volume de cette aide ;

— dans l'ensemble, les autorisations de programme pour l'action sur le parc de logements existants augmentent de 22,9 % tandis que celles pour la construction neuve diminuent de 0,2 % ;

— la progression des crédits de paiement pour l'aide à la pierre de 7,3 % résulte dans une large mesure de décisions des années antérieures.

Globalement, les crédits (aide à la personne et aide à la pierre) s'accroissent de 15,4 %, soit un peu plus que l'ensemble du budget (+ 14,3 %). Mais ceci semble un peu artificiel en raison de la surévaluation des crédits relatifs à la nouvelle aide personnalisée au logement.

2° Les moins-values fiscales.

En application de l'article 4 de la loi du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement, le Gouvernement a remis en avril 1978 un rapport sur la fiscalité du logement. Ce rapport très complet analyse les différentes dispositions fiscales prises en faveur du logement. Leur coût total en moins-values fiscales a été estimé pour 1975 entre 10,8 et 16 milliards de francs. L'actualisation de ces chiffres (figurant au « bleu » budgétaire) porte le montant des moins-values fiscales en 1979 entre 16 et 24,1 milliards de francs (dont 2,93 figurent au budget du ministère de l'Intérieur pour compenser la perte de recettes des collectivités locales du fait de l'exonération temporaire d'impôt foncier). Selon les estimations de votre Rapporteur, ces chiffres seraient portés en 1980 entre 19,3 et 28,9 milliards de francs (dont 3,4 au budget de l'Intérieur).

La moitié de ces sommes (6,1 à 6,7 milliards de francs en 1975) concerne l'impôt sur le revenu. Il s'agit donc d'une forme d'aide personnalisée. Mais, contrairement à l'allocation de logement et à la nouvelle aide personnalisée au logement, cette aide croît avec le revenu des ménages, ce qui va à l'encontre des objectifs de réduction des inégalités sociales.

Le Conseil économique et social, dès le 25 mai 1978, puis le Conseil national de l'accession à la propriété, le 4 octobre 1978, se sont prononcés en faveur d'une révision assez complète du régime de la fiscalité du logement. Le Conseil national de l'accession à la propriété (créé par la loi du 3 janvier 1977 et présidé par notre collègue Marcel Lucotte) qui a pu s'appuyer sur le rapport du Gouvernement d'avril 1978 a fait un grand nombre de propositions concrètes susceptibles d'être mises en œuvre soit dans l'immédiat, soit à moyen terme, après des études complémentaires.

Les mesures adoptées dans la loi de finances pour 1979 (réduction de la déduction forfaitaire pour frais des propriétaires bailleurs et relèvement des droits de mutation applicable aux acquisitions d'immeubles autres que les résidences principales) ne constituent, par rapport à ces propositions, que des aménagements tout à fait mineurs.

Celle qui est proposée dans le projet de loi de finances pour 1980 est déjà plus importante : il s'agit de réduire de 70 % à 30 % la réfaction d'assiette de la T.V.A. acquittée sur les ventes de terrains à bâtir. Le principal intérêt de cette mesure est de rapprocher la fiscalité des terrains à bâtir dans le secteur diffus de celle qui prévaut dans les zones d'aménagement. Son adoption entraînerait une réduction de 900 millions de francs du coût des exonérations fiscales (il en a été tenu compte dans l'évaluation ci-dessus).

La question principale qui se pose à propos de l'**aménagement de la fiscalité du logement** est celle de la destination des sommes qui pourraient ainsi être dégagées : resteront-elles dans le secteur du logement (par exemple pour corriger certains défauts de la réforme comme le barème de l'A.P.L. ou le manque d'apport personnel de certains accédants à la propriété) ou seront-elles récupérées par le Gouvernement pour faire face à d'autres priorités ? Votre Commission souhaiterait que le Gouvernement s'en tienne à l'engagement qu'il a pris lors du vote de la loi portant réforme de l'aide au logement et qui consiste à maintenir, en francs constants, l'effort global qu'il consent en faveur du logement.

3° Quelques crédits non budgétaires.

Parmi les sommes mises à la disposition du secteur du logement on peut citer :

— *la contribution des employeurs à l'effort de construction*. La réduction de 1 % à 0,9 % de cette contribution instituée provisoirement dans le cadre du financement du premier pacte pour l'emploi des jeunes serait prolongée de deux ans (art. 15 du projet de loi de finances pour 1980). Le produit attendu pour 1979 est de 4.800 millions de francs dont 530 millions de francs affectés au logement des immigrés ; très attachée à cette contribution de 1 % votre commission des Finances est hostile à toute nouvelle amputation ;

— *la contribution des employeurs au financement du Fonds national d'aide au logement* au titre de l'allocation de logement sociale. Assise sur les salaires, cette contribution atteindrait 670 millions de francs en 1979 et 750 millions de francs en 1980 ;

— *les dépenses des caisses d'allocations familiales* pour l'allocation de logement se monteront à 7.300 millions de francs en 1979.

4° Récapitulation.

En distinguant l'aide à la personne et les aides à la pierre, les crédits affectés au secteur du logement se présentent ainsi en 1980 :

(En milliards de francs.)

	Aide à la personne	Aide à la pièce	Total
Budget de l'Etat	4,6	13,7	18,3
Exonérations fiscales	10,6 à 11,9	8,7 à 17,0	19,3 à 28,9
Employeurs (1 % et allocations familiales)	8,9	5,4	14,3
Total	24,1 à 25,4	27,8 à 36,1	51,9 à 61,5

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

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

1° La résorption de l'habitat insalubre.

Les missions du Groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre sont assurées depuis août 1976 par le Fonds d'aménagement urbain (voir chapitre Urbanisme).

Le bilan de la politique menée depuis 1970 peut se résumer dans le tableau ci-dessous qui retrace l'évolution de la population vivant en habitat insalubre :

(En milliers de personnes.)

Catégories d'habitat insalubre	1970	1977
Bidonvilles	46,2	7,5
Habitat de fortune	»	6,3
Constructions provisoires	151,2	39,2
Taudis garnis	27,7	26,0
Habitat insalubre en dur	425,5	312,4
Total	653,5	391,3

On voit que des efforts ont été accomplis : en particulier tous les grands bidonvilles ont désormais disparu. Mais il reste encore des besoins importants. C'est pourquoi votre commission des Finances avait protesté l'an dernier contre la réduction importante des crédits. Pour 1980, on assiste à un redressement sensible, mais une partie des crédits devrait être consacrée à une procédure nouvelle.

En effet, l'évolution actuelle conduit à développer les interventions sur des opérations de taille unitaire plus petite : l'expérience montre, dans ce cas, que la destruction n'est souvent pas la meilleure

méthode pour résorber l'habitat insalubre ; et qu'il est préférable de réaliser des travaux sur l'immeuble.

C'est pourquoi un décret du 20 novembre 1979 vient d'instituer une aide spécifique aux travaux d'insalubrité, à un taux de 50 % (à laquelle pourra s'ajouter la prime à l'amélioration de l'habitat).

2° Les aides aux propriétaires occupants.

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

- les prêts de sociétés de crédit immobilier ;
- les primes à l'amélioration de l'habitat (P.A.H.) ou à l'amélioration de l'habitat rural (P.A.H.R.).

L'ensemble de ces aides est accordé sous condition de ressources ; le plafond fixé ne doit pas dépasser celui qui est exigé pour les H.L.M., majoré de 20 %.

Les travaux justifiant ces aides doivent porter sur des immeubles achevés depuis vingt ans au moins et conduisant à la mise en conformité avec les normes minimales d'habitabilité.

a) *Les prêts S.C.I.*

Depuis l'arrêté du 2 juin 1977, ces prêts sont accordés en secteur diffus pour une durée de douze ans, à un taux de 5,5 % pendant cinq ans et de 9,4 % pendant sept ans.

Ils ne peuvent excéder 80 % du coût de l'opération et sont plafonnés à 12.500 F par pièce et 41.100 F par logement, quand il s'agit d'améliorer, aménager, assainir ou bien encore agrandir des immeubles existants.

En 1978, le montant total des prêts s'est élevé à 120,9 millions de francs, avec une bonification de 17,6 millions de francs.

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

Elle est accordée aux propriétaires occupants pour l'amélioration des logements situés en opérations programmées ainsi que dans les programmes correspondant à des secteurs de maintien à domicile des personnes âgées.

Son montant peut atteindre 20 % du coût des travaux dans la limite de 10.000 F par logement.

Les travaux financés consistent, soit en une mise en conformité avec des normes minimales d'habitabilité, soit, lorsqu'il s'agit de personnes âgées ou de personnes dont les ressources ne permettent pas le financement de la totalité des travaux, en une installation d'un ou plusieurs équipements de confort essentiel (w.-c. intérieur, évier...).

Les limitations apportées à l'octroi de ces primes ont entraîné une très faible consommation des crédits : 5,7 millions de francs sur un crédit total de 83 millions de francs en 1978 et 3,15 millions de francs au premier semestre 1979 sur un total de 90,5 millions de francs pour 1979.

c) La prime à l'amélioration de l'habitat rural (P.A.H.R.).

Le régime nouveau de la prime instauré par le décret n° 78-94 du 26 janvier 1978 a accentué son caractère incitatif :

— celle-ci est désormais versée en une seule fois (à l'achèvement des travaux) alors qu'auparavant son paiement s'échelonnait sur dix ans ;

— son montant est revalorisé puisqu'elle est égale à 20 % du coût des travaux dans la limite de 10.000 F alors qu'elle ne pouvait dépasser 850 F par an sur dix ans.

Son caractère social est renforcé :

Un plafond de ressources est institué ; les ressources des bénéficiaires doivent être inférieures ou égales aux plafonds de ressources exigibles des bénéficiaires des logements H.L.M. locatifs majorés de 20 %. Le champ d'application de cette aide a été étendu puisqu'elle concerne désormais les communes rurales de moins de 7.500 habitants.

Les travaux doivent conduire soit à une mise aux normes totale, soit à l'installation d'équipement de confort, soit à l'adaptation de l'immeuble ou du logement aux besoins des handicapés physiques.

d) La fusion des deux types de primes.

Dans le cadre du plan global d'amélioration de l'habitat approuvé en Conseil des ministres le 29 août 1979, il était prévu de fusionner la prime à l'amélioration de l'habitat et la prime à l'amélioration de l'habitat rural. La nouvelle prime à l'amélioration de l'habitat a été instituée par un décret du 20 novembre 1979. Cette nouvelle aide s'appliquera à l'ensemble du territoire aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural. Son taux est fixé à 20 %.

Elle sera accordée sous plafond de ressources égal à 80 % du plafond exigé pour l'accès aux nouvelles aides de l'Etat en appli-

cation de la réforme du logement et ne sera versée que pour financer les travaux de mise aux normes d'habitabilité.

De plus, pour permettre aux personnes aux ressources très modestes (60 % du plafond visé ci-dessus) et aux personnes âgées de se doter d'un équipement de confort essentiel (w.-c. intérieur ou salle d'eau...) ou d'effectuer la réparation d'un grave défaut d'étanchéité sans exiger une intervention exhaustive sur le logement, cette prime pourra leur être octroyée suivant un barème forfaitaire (par nature de travail exécuté) défini par arrêté.

Le plafond de la dépense subventionnelle est porté à 60.000 F. Pour maintenir et accentuer le caractère attractif des opérations programmées d'amélioration de l'habitat, le taux d'aide à l'intérieur de celles-ci est porté à 25 %.

Enfin, dans le cadre de la politique générale en faveur des économies d'énergie, la prime pourra être attribuée pour les seuls travaux visant à économiser l'énergie à tous les logements construits avant 1975.

Les crédits prévus pour 1980 s'élèvent à 528,35 millions de francs en augmentation sensible par rapport à ceux de 1979 : 90,47 millions de francs pour les P.A.H. et 218,94 millions de francs pour les P.A.H.R. auxquels se sont ajoutés les crédits relatifs aux avances sur travaux, non utilisés, 84 millions de francs. La progression est de 34 % au total.

d) L'abandon des avances pour travaux.

En 1977, cette mesure visant à aider les personnes âgées qui disposent de faibles ressources et qui désirent effectuer des travaux d'amélioration de leur logement a été mise à l'étude.

Cette aide dont le principe est celui d'une avance partiellement remboursable à la première mutation a été abandonnée.

En effet les études effectuées avant la mise en place de cette aide ont montré que le système présentait les défauts suivants :

— il s'agit d'une mesure coûteuse pour le budget de l'Etat ; l'avance couvre 100 % du montant de la réhabilitation, ce qui en outre limite nécessairement le nombre d'aides versées ;

— la gestion du système risque d'être délicate dans la mesure où un suivi des mutations est nécessaire ;

— enfin les personnes âgées ont tendance à refuser une telle aide car elles considèrent qu'il s'agit d'une dette laissée à leurs héritiers.

Toutefois, afin de prendre mieux en compte le problème spécifique des personnes âgées (très faibles ressources, difficultés pour emprunter) le barème de l'aide personnalisée au logement a été revu ; il permet ainsi de mieux solvabiliser cette catégorie de population. D'autre part un groupe de travail va étudier les conditions d'assouplissement des garanties d'emprunt des personnes âgées.

Votre commission des Finances juge profondément regrettable que des crédits importants aient pu être réservés deux ans de suite (204 millions de francs en 1978 et 84 millions de francs en 1979) pour des opérations si mal étudiées à priori qu'elles n'aient jamais pu voir le jour.

Il est vrai que les crédits ne sont pas restés inutilisés mais ont été affectés à l'amélioration du parc locatif des organismes H.L.M. et à la prime à l'amélioration de l'habitat rural.

3° Les aides aux propriétaires bailleurs.

Les propriétaires d'immeubles construits avant 1948 et soumis à la taxe additionnelle au droit de bail peuvent bénéficier de subventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.), organisme financé par le produit des taxes additionnelles au droit de bail (458 millions de francs en 1979).

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

Les crédits relatifs à ces deux catégories de bénéficiaires seront inscrits sur une même ligne budgétaire en 1980. Ces primes sont, depuis le début de l'année 1979, liées au conventionnement du parc des organismes bénéficiaires. Les locataires concernés peuvent donc bénéficier de l'aide personnalisée au logement.

Les immeubles concernés par ces travaux doivent avoir été achevés avant le 31 décembre 1967. La subvention de l'Etat est actuellement au plus égale à 20 % du coût prévisionnel des travaux, dans la limite de 8.000 F par logement. Elle est portée à 30 % pour l'isolation thermique ou phonique. Des emprunts complémentaires peuvent être contractés par les organismes auprès de tout établissement prêteur, notamment auprès des caisses d'épargne dont les caractéristiques de prêts ont été améliorées pour faciliter les conditions financières de la réalisation de ces opérations.

D'autres participations peuvent être trouvées notamment auprès des organismes collecteurs du 1^{er} logement.

L'augmentation des crédits prévus pour l'ensemble de 389,9 millions de francs en 1979 à 434,4 millions de francs en 1980 (soit + 8,9 %) est relativement modeste. Alors qu'il avait été réalisé 91.000 améliorations en 1978 (dont 80.000 H.L.M.) et encore 70.000 en 1979 (dont 62.000 H.L.M.), il ne pourra en être amélioré que 63.000 en 1980 en raison des relèvements des aides unitaires.

4° Les aides complémentaires.

a) La restauration lourde.

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

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

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

De nouvelles mesures ont donc été préparées pour permettre la restauration soignée d'immeubles ou d'ensembles urbains dont la conservation, la mise en valeur et la réutilisation présentent un intérêt public majeur, d'un point de vue architectural, compte tenu de la valeur esthétique ou symbolique que la ville entend leur donner comme témoins de l'histoire.

Ces mesures seront expérimentées au cours du deuxième semestre 1979 et de l'année 1980.

L'aide de l'Etat interviendra pour des travaux de restauration lourde proposés par les communes et approuvés par le Fonds d'aménagement urbain.

Elle prendra la forme de subventions versées directement au propriétaire de l'immeuble et s'appliquera à la fraction du coût des travaux retenus dépassant un seuil exprimé en francs par mètre carré de surface habitable. Ce seuil est fixé forfaitairement, pour tenir compte des aides de droit commun à la restauration qui constituent une incitation suffisante jusqu'à ce niveau.

Les autorisations de programme ont été fixées à 36 millions de francs en 1980 comme en 1979.

b) *Les opérations programmées.*

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

L'opération programmée est ainsi un outil à la disposition des élus et ceux-ci définissent les objectifs des opérations et en assurent le suivi. A cet effet une commission de coordination animée par le maire est mise en place pour chaque opération. Le rôle de cette commission est de vérifier la bonne réalisation de l'opération et de prendre toute mesure nécessaire pour atteindre les objectifs préalablement définis.

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

Centré sur l'amélioration de l'habitat, le programme comprend également des actions de mise en valeur architecturale, et d'aménagement urbain ou rural et en particulier celles que la collectivité locale souhaite voir financier par le Fonds d'aménagement urbain.

L'Etat encourage en priorité les opérations visant les conditions de vie des ménages modestes et la qualité du cadre de vie et manifestant un souci d'économie.

Des actions sur l'habitat peuvent également être entreprises à l'occasion d'un programme plus large et constituer par exemple le volet habitat d'un plan d'aménagement rural, d'un contrat de pays, d'un contrat de ville moyenne, d'un contrat d'« opération village » ou d'un contrat de secteur de maintien à domicile des personnes âgées.

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

En outre un crédit spécifique, porté de 25 millions de francs en 1978 et 1979 à 30 millions de francs en 1980, permet de financer les études et la mise en place des équipes opérationnelles chargées des opérations programmées.

Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat définies par une circulaire du 1^{er} juin 1977 connaissent un développement très important.

Au 31 décembre 1978, 37 opérations avaient fait l'objet d'une convention. Elles portaient sur plus de 7.500 logements.

Au 1^{er} juillet 1979, 87 conventions d'opérations ont été signées. Le nombre moyen de logements par opération s'élève à 220. Ce sont donc au total 19.000 logements qui sont concernés.

63 préconventions d'opérations ont été signées et 150 opérations font l'objet d'études qui devraient déboucher à terme sur des actions de réhabilitation.

D. — LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

Les crédits affectés à la construction neuve constituent la part la plus importante de ceux consacrés au logement. Si l'on met à part les crédits pour les opérations antérieures, pour les D.O.M. et pour les fonctionnaires, les autorisations de programme progressent de 10.814,4 millions de francs en 1979 à 10.963 millions de francs en 1980. Cette augmentation de 1,4 ‰ résulte des mouvements suivants :

- hausse des coûts estimés : + 9 ‰ ;
- réduction du nombre de logements aidés : — 7,5 ‰ ;
- substitution de logements fortement aidés (locatif) à des logements moins aidés (accession) : + 0,6 ‰.

1° Le programme physique.

FINANCEMENTS ACCORDÉS

	1973	1976	1977	1978	1979 (2)	1980 (3)
Secteur locatif	145.583	106.065	89.252	67.171	80.000	77.000
Dont :						
H.L.M.	125.583	95.249	78.189	60.871	70.000	»
Autres	18.000	10.816	10.043	6.300	10.000	»
Secteur accession	134.166	155.298	169.691	166.048	170.000	145.000
Dont :						
H.L.M.	57.670	61.457	78.559	»	»	»
Autres	86.496	73.841	91.132	»	»	»
Prêts conventionnés (1)	40.514	34.380	29.225	41.049	40.000	55.000
Accession + prêts conventionnés	174.670	169.678	198.916	207.067	210.000	200.000
Total aidé :						
Hors prêts conventionnés	277.739	241.363	258.925	241.189	250.000	222.000
Y compris prêts conventionnés	318.253	275.743	288.148	282.238	290.000	277.000
Pour mémoire : logements non aidés (mises en chantier)	212.000	228.100	240.400	221.300	190.200	»

(1) Jusqu'en mars 1978, les prêts immobiliers conventionnés comportaient une aide de l'Etat. A partir d'avril 1978, les prêts conventionnés ne comportent plus d'aide mais peuvent ouvrir droit à l'A.P.L.
 (2) Estimations (compte tenu des mesures de soutien d'août 1979)
 (3) Prévisions accompagnant le projet de budget.

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

Cette tendance a été accentuée par la mise en place de la réforme qui s'est effectuée avec plus de difficultés dans le secteur locatif que dans le secteur de l'accession.

Les estimations pour 1979 (compte tenu des mesures de soutien à l'économie d'août 1979) et les prévisions pour 1980 marquent un début de redressement de cette tendance.

2° L'accession aidée.

a) *Une mise en œuvre de la réforme assez satisfaisante.*

Globalement, la mise en œuvre de la réforme s'est bien effectuée dans le secteur de l'accession.

Il avait été institué une période de transition limitée aux six premiers mois de 1978. Au cours de cette période les deux tiers des programmes ont été réalisés avec les nouveaux prêts pour l'accession à la propriété (P.A.P.). Depuis, les nouveaux prêts se sont généralisés. Par circuit de financement l'évolution serait la suivante :

(Nombre de logements.)

Circuits financiers	1978	1979
Caisse de prêts H.L.M.	15.959	29.900
Caisses d'épargne	7.886	21.600
Crédit foncier de France	74.462	76.300
Crédit agricole	40.802	42.200
Total nouveau financement	159.109	170.000
(Pour mémoire : anciens financements)	(26.909)	»

L'évolution des prêts moyens et des bonifications moyennes de 1977 à 1980 est la suivante :

(En francs.)

	1977	1978	1979	1980
A. — Prêt moyen tous circuits	165.500	170.000	187.000	200.000
B. — Bonification moyenne				
C.P.H.L.M. et caisses d'épargne	20.266	20.570	25.039	25.660
Crédit foncier	37.651	32.300	40.392	41.360
Crédit agricole	37.651	32.300	35.773	36.400

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

Mais le développement est assez rapide, grâce à l'émulation qui s'est faite entre les organismes financiers. Ainsi d'avril à décembre 1978 il a été accordé 72.228 prêts conventionnés dont 33.363 ouvrant droit à l'A.P.L. Pour les quatre premiers mois de 1979 il a été accordé 45.138 prêts conventionnés dont 22.857 avec A.P.L.

Pour la première année de fonctionnement (avril 1978 - avril 1979) la répartition par organismes se présente ainsi :

	Avec A.P.L.	Sans A.P.L.	Total
Crédit agricole	29.328	23.951	33.259
Crédit mutuel	7.560	5.575	12.935
Banques populaires	1.542	4.052	7.394
C.D.C. et divers	2.624	3.908	6.532
Banques nationalisées	2.066	11.306	13.372
Banques privées	9.619	7.823	17.442
Etablissements financiers	3.881	4.551	8.432

b) *Le problème de l'apport personnel.*

Le développement actuel de l'accession semble masquer l'existence d'un problème d'apport personnel. Cela s'explique peut-être par l'arrivée vers le marché de l'accession d'une première vague de candidats notamment en province disposant de cet apport personnel soit seuls (résultant alors parfois d'écarts entre les ressources réelles et les ressources déclarées), soit avec une aide familiale. Cependant, l'extension de l'accession à la propriété à des couches plus larges nécessite de lever cet obstacle.

Malgré la sensible amélioration de la couverture financière de l'accession à la propriété introduite par la réforme en particulier pour les ménages modestes, l'accession reste difficile pour les candidats ne disposant que d'une épargne préalable très faible.

Pour devenir propriétaires, ceux-ci ont la faculté d'accroître leur endettement dans les limites autorisées par la réglementation. Mais cette solution n'est pas admissible pour les ménages qui se caractérisent à la fois par un faible taux d'apport personnel et une grande difficulté à rembourser dès le début de l'accession les prêts complémentaires en raison de la modicité de leur revenu.

Une quotité majorée de prêt est attribuée aux familles dont les ressources sont les plus modestes : elle est portée à 80 % lorsque les ressources sont inférieures à 60 % des plafonds fixés pour le bénéfice des P.A.P.

Cette majoration de la quotité du prêt tend à réduire l'effort personnel pour les familles accédant à la propriété et ne disposant que de ressources modestes.

Afin de pouvoir réduire encore la part d'apport personnel non couverte par le prêt principal, diverses formules ont été recherchées.

Le rôle des prêts au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction est essentiel, puisque ceux-ci sont considérés comme faisant partie de l'apport personnel.

Pour pouvoir renforcer l'aide à la constitution de cet apport dans certains cas, le Gouvernement a défini, en liaison avec l'Union nationale interprofessionnelle du logement, différents mécanismes.

Les conditions et les diverses formes d'une aide à la constitution d'un apport personnel (A.C.A.P.) majorée par rapport aux prêts à 1 % annuels ont été précisées dans la convention signée entre l'Etat et l'U.N.I.L. le 14 décembre 1977.

L'A.C.A.P. ainsi prévue concerne des bénéficiaires qui justifient d'une épargne égale à 5 % du prix de l'opération, et dont les ressources ne dépassent pas 60 % des plafonds fixés pour l'attribution des P.A.P.

Les mécanismes mis en place pour assurer le versement de l'aide prévus par l'arrêté du 10 mars 1978 comportent trois variantes :

- la possibilité d'une majoration de 25 % du plafond de prêt à 1 % ;
- la possibilité d'un versement sur compte d'épargne logement ;
- la possibilité d'attribution d'un prêt compensateur.

C'est la formule du prêt majoré qui a été le plus largement utilisée.

Quantitativement, le nombre des prêts accordés s'élève à 5.170, ce qui correspond à un prélèvement de 20,6 millions de francs.

La possibilité d'une action plus importante avait été prévue dans la convention Etat-U.N.I.L. puisque le nombre maximum de familles à aider de cette façon avait été fixé à 25.000.

La mise en place progressive des nouveaux financements aidés explique que les dispositifs proposés n'aient pas été utilisés de façon plus importante en 1978, et qu'un report se soit effectué sur l'année 1979.

En réalité, cette aide ne fonctionne pas encore très bien, mais surtout elle ne peut être attribuée qu'à une partie des candidats

possibles. Elle écarte notamment les fonctionnaires, les agriculteurs, les retraités, les travailleurs indépendants...

Il faut cependant signaler deux éléments complémentaires relativement mineurs :

— la loi tendant à faciliter l'accèsion des salariés à la propriété a prévu que les fonds provenant de la participation des salariés aux bénéfices de l'entreprise deviennent exigibles avant l'expiration du délai prévu, en vue de constituer ou de compléter l'apport initial nécessaire à l'acquisition du logement principal ;

— au niveau des industries du bâtiment et des travaux publics, un système d'aide à la constitution de l'apport personnel a été mis en place, financé par le Fonds pour investissements sociaux constitués par les instances paritaires professionnelles du bâtiment. Ce système reprend les conditions posées par la convention Etat-U.N.I.L. du 14 décembre 1977. Sa mise en place récente ne permet pas pour l'instant d'avoir des statistiques détaillées sur les résultats obtenus.

Un effort important reste à accomplir. Il convient cependant d'agir avec précautions, car il ne faudrait pas non plus, en facilitant trop l'accèsion sans épargne préalable, que l'on aboutisse à faire accéder à la propriété des candidats aux ressources si modestes que l'on se retrouve face à de nombreux cas d'insolvabilité à la moindre perturbation affectant leurs ressources.

3° Le locatif.

L'application de la réforme dans le secteur locatif est un sujet de préoccupation.

Dans ce secteur, la période transitoire pendant laquelle on pouvait choisir les anciennes aides ou les nouvelles s'étendait sur toute l'année 1978. Or, pour l'ensemble de l'année, seulement 37 % des logements ont été financés avec les nouvelles aides, mais même pour les anciennes aides (plus coûteuses) les crédits n'ont pas été consommés. Aussi alors qu'avec le budget initial on avait prévu de financer 111.250 logements en cas d'application intégrale de la réforme et 94.910 logements au cas où l'on aurait recours exclusivement aux anciennes aides, il n'a été financé que 67.171 logements.

Parmi les raisons qui peuvent expliquer ce blocage, trois sont indépendantes de la réforme :

- le rythme d'augmentation des coûts continue à être élevé ;
- l'amélioration de la qualité réclamée par tous entraîne un accroissement supplémentaire des coûts ;

— le blocage des loyers ces dernières années creuse l'écart entre les loyers des logements existants et ceux des logements neufs.

Mais la **réforme a encore ajouté à ces difficultés**. Les taux des prêts dont peuvent disposer les constructeurs sont passés de 3,6 % (pour les H.L.M. ordinaires) à 6,2 %. De nouvelles possibilités d'amélioration de la qualité ont été ouvertes. Il en résulte des augmentations assez importantes des loyers. Certes, l'A.P.L. doit en principe compenser ces augmentations (plus ou moins selon les ressources des locataires). Mais l'incertitude devant la manière dont cette compensation peut s'effectuer a entraîné de grandes réticences des organismes H.L.M.

Une justification de ces réticences pourrait être trouvée dans le barème initial de l'A.P.L. En effet l'A.P.L. n'apporterait une atténuation significative des loyers que pour les familles nombreuses disposant de ressources modestes. On pouvait donc craindre que seules ces familles acceptent de venir loger dans les nouveaux programmes. Par contre les ménages disposant de ressources plus importantes et bénéficiant d'une A.P.L. faible ou nulle risquaient de préférer des logements du secteur libre ou même d'être poussés à se tourner vers l'accession. On reconstituerait ainsi une forme de ségrégation que la réforme avait voulu éviter.

Il faut ajouter que les réticences des organismes H.L.M. à l'égard des nouveaux financements locatifs et du conventionnement qu'ils impliquent étaient renforcées par le blocage complet du système de conventionnement pour le parc existant. Il est primordial que les organismes H.L.M. puissent avoir la perspective (au moins à terme) d'avoir un parc qui soit traité dans son ensemble par un même système et que ce système ne comporte ni risque de ségrégation, ni menace sur leur équilibre financier.

Les mesures prises en 1979, amélioration partielle du barème de l'A.P.L., levée des obstacles juridiques au conventionnement, ont commencé à lever les résistances des organismes H.L.M. mais les problèmes de fond subsistent.

Du point de vue financier **les prêts moyens, les subventions et les bonifications** ont évolué comme suit :

	1977	1978	1979	1980
A. — Caisse de prêts H.L.M. :				
Prêts moyens	139,6	141,7	168,9	188,7
Subvention	27,9	28,4	33,8	37,7
Bonification	19,4	19,7	23,5	26,7
B. — Crédit foncier de France :				
Prêts moyens	81,5	82,7	106,5	119,0
Subvention	16,3	16,5	21,3	23,8
Bonification	24,4	26,4	31,8	35,6

4° L'équilibre à terme entre location et accession.

L'effondrement du nombre de logements locatifs par rapport aux logements en accession à la priorité, à peine corrigé en 1979, constitue un danger à terme s'il n'y a pas de redressement significatif.

L'argument principal du Gouvernement pour justifier l'absence de mesures corrigeant cette tendance est qu'elle correspond à une évolution naturelle de la demande. Malheureusement il se révèle incapable d'apporter les données chiffrées qui permettraient de confirmer ou d'infirmer cette affirmation.

On peut cependant avancer deux indications partielles :

— en ce qui concerne les besoins globaux en logements (accession et location) on peut rappeler que les besoins avaient été estimés à 510.000 pour le VII^e Plan. Dans le cadre de l'adaptation du VII^e Plan cette estimation a été, il est vrai, ramenée à 455-480.000 logements. Les mises en chantier prévisibles pour 1979 (400 à 420.000) restent inférieures à ces besoins :

— pour la seule région parisienne (qui est, il est vrai, un cas particulier) 224.000 demandeurs de logements H.L.M. figuraient dans les fichiers en 1977 et ce nombre était en augmentation de 15 % par rapport à 1976.

Le Conseil national de l'accession à la propriété, qu'on ne peut soupçonner d'une indulgence particulière en faveur de la location, tout en soulignant la valeur de l'objectif proposé par le Président de la République, de la constitution d'un patrimoine immobilier pour tous les ménages, indique néanmoins certaines limites :

« L'encouragement de l'accession à la propriété — c'est une idée répandue et qui mérite d'être examinée — pourrait avoir pour effet pervers de contrarier la mobilité résidentielle.

« Les efforts — dont les résultats commencent à poindre — en matière d'extension de l'accession à la propriété ne sauraient justifier la renonciation au maintien et au renouvellement d'une offre locative sociale à la hauteur des besoins. Pendant un temps encore, l'honnêteté élémentaire commandera de ne pas faire croire aux plus démunis qu'ils peuvent, sans risques, acquérir un patrimoine immobilier digne de ce nom. En permanence, il conviendra, ne serait-ce qu'en raison des préférences de beaucoup de Français — préférences aussi respectables, du seul fait qu'elles existent, que celles des candidats acquéreurs — ou en raison des exigences de mobilité, de faire sa juste place à la construction locative. »

Au rythme actuel, rien ne permet de penser que l'on n'aboutira pas rapidement à **des tensions importantes sur le marché locatif**. Ces tensions pourraient d'ailleurs être aggravées par la libération des loyers.

Par ailleurs cette préférence pour l'accession à la propriété s'accompagne d'une préférence pour la maison individuelle.

Pendant longtemps la mode a été vers les grands ensembles, comme elle était vers les concentrations d'entreprises, les grandes unités de production, les villes nouvelles. Actuellement on observe un mouvement inverse : réhabilitation des petites et moyennes entreprises, des unités de production « à taille humaine » et, en matière de logement, la maison individuelle.

Mais ne va-t-on pas trop loin ?

Si l'on connaît bien maintenant les inconvénients des grands ensembles, peut-être ne mesure-t-on pas assez les conséquences d'un **mouvement excessif dans l'autre sens** :

— la *maison individuelle est grande consommatrice de sols*. Or, malgré les réformes intervenues dans le domaine foncier, il existe une pénurie de sols équipés. A terme, n'y a-t-il pas une limite à l'extension des villes ?

— d'un point de vue sociologique, *la concentration des grands ensembles a eu de graves inconvénients*. Mais un habitat trop dispersé ne risque-t-il pas de distendre les relations sociales, faute d'avoir prévu à temps les moyens d'assurer des nouveaux modes de vie sociale ?

E. — L'AIDE A LA PERSONNE

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

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

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

1° Le Fonds national d'aide au logement.

Le Fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.) verse par le biais des caisses d'allocations familiales des allocations de logements sociales. Par catégorie, le nombre de bénéficiaires était le suivant en 1978 :

	Caisse nationale	Caisse agricole	Total
Personnes âgées	569.908	79.468	649.376
Handicapés	57.859	9.262	67.121
Jeunes travailleurs	76.294	3.293	79.587
Total	704.061	92.023	796.084

Au cours des dernières années les allocations versées ont progressé comme suit :

(En millions de francs)

	Caisse nationale	Caisse agricole	Total	Progression en pourcentage
1973	201,1	28,5	229,6	•
1974	536,3	60,9	597,2	+ 130
1975	833,4	112,7	946,1	+ 58,4
1976	1.291,0	186,2	1.977,2	+ 56,1
1977	1.597,8	235,1	1.832,9	+ 24,1
1978	1.874,8	277,2	2.052,0	+ 12,0

Cette progression s'explique par :

— l'*extension du champ d'application* de l'allocation sociale à certaines catégories de bénéficiaires, notamment en cas de handicap physique ;

— la *majoration de la prestation* liée à la révision annuelle du barème pour tenir compte de l'évolution du coût des éléments pris en compte pour le calcul de l'A.L. (loyer de référence, dépenses de chauffage) ;

— le *relèvement des abattements forfaitaires* sur le calcul du revenu imposable des personnes âgées ; ce revenu imposable sert directement au calcul de l'allocation de logement ;

— la *diffusion progressive de l'information* sur l'existence de cette prestation.

Pour l'avenir, on doit encore s'attendre, à un rythme légèrement moindre, à une croissance des dépenses du F.N.A.L.

En effet, on peut prévoir une continuation de l'accroissement de la population des personnes âgées susceptibles de bénéficier de l'A.L. sociale.

Enfin, l'accélération de la politique d'amélioration du parc de logements menée par le Gouvernement, qui aura des effets sur les loyers, peut entraîner une progression des bénéficiaires de l'allocation logement et de son coût unitaire.

Le financement de ces dépenses est assuré en partie par une cotisation des employeurs assise sur les salaires plafonnés. Son produit varie comme les salaires, c'est-à-dire beaucoup plus lentement que les prestations passant de 294 millions de francs en 1975 à 572 millions de francs en 1978.

Il en résulte que **la subvention de l'Etat qui permet de combler l'écart croît dans des proportions extrêmement fortes :**

— 1972 :	62,5 millions de francs ;
— 1973 :	262,4 millions de francs ;
— 1974 :	262,4 millions de francs ;
— 1975 :	750 millions de francs ;
— 1976 :	1.295 millions de francs ;
— 1977 :	1.410 millions de francs ;
— 1978 :	1.887 millions de francs ;
— 1979 :	2.133 millions de francs ;
— 1980 :	2.740 millions de francs.

2° Le conventionnement.

La possibilité de bénéficier de l'aide personnalisée au logement est automatique dans le cas de l'accession à la propriété aidée. Dans le secteur locatif, elle est liée à l'existence d'une convention.

Dans tous les cas où il existe une aide à la pierre il n'y a aucun problème car l'octroi de ces aides est lié à la signature d'une convention. Ainsi tous les logements bénéficiant des nouvelles aides (prêts locatifs aidés, primes à l'amélioration des logements) sont automatiquement conventionnés. Il en est de même pour les prêts conventionnés, par définition.

a) *Le problème des logements existants.*

Par contre, en ce qui concerne les logements existants (sans amélioration), la situation est beaucoup plus complexe.

En effet, pour l'extension de la réforme au parc ancien, la loi avait prévu, à la suite du rapport de la Commission présidée par M. Raymond Barre et du livre blanc des H.L.M., un système contractuel dont nul ne conteste l'idée mais dont l'application s'est avérée délicate.

La loi de 1977 n'a pas institué d'obligation pour le locataire, obligation d'ailleurs difficile à réaliser sans reproduire les inconvénients du système institué par la loi de 1948 : l'article 50 de la loi laissait libre le locataire de refuser les conditions nouvelles de location lui ouvrant droit à l'A.P.L. même après que le bailleur eut conclu une convention avec l'Etat et eut effectué, éventuellement, les travaux de mise aux normes de confort.

Or, avec les barèmes initiaux, il y avait dans un immeuble moyen 70 % de locataires qui gagnent, l'A.P.L. compensant largement l'augmentation des loyers, tandis que 30 % des locataires perdent.

Il s'ensuit que, sauf exception, il existait toujours des locataires qui refusent les nouvelles conditions de loyer. Certes, le bailleur pouvait expulser les locataires après un délai de grâce de six mois mais aucun n'était prêt à le faire.

D'ailleurs, si les locataires perdants perdaient tous, cela aurait conduit à la ségrégation sociale, car il s'agit des locataires aux ressources les plus élevées.

Certes, à long terme, lorsque la réforme sera généralisée, de tels locataires ne partiront pas car les loyers seront partout ailleurs aussi élevé que le nouveau loyer proposé. Mais, dans la phase de démarrage, ce n'est pas le cas. C'est pourquoi les bailleurs de logements et, en particulier, les H.L.M. ont beaucoup hésité à se lancer dans le conventionnement par crainte de ces conséquences.

Peut-être ces craintes étaient-elles un peu excessives dans la mesure où les augmentations de loyer causées par le conventionnement (s'ajoutant aux relèvements habituels) ne dépassaient pas 20 % et où elles étaient étalées sur cinq ans. Mais ces craintes étaient par ailleurs renforcées par trois considérations :

— les conventions types publiées par le Gouvernement considéraient tous les cas particuliers et constituent ainsi des monuments de complications :

— la loi prévoyait qu'une partie de l'augmentation de loyer doit être reversée au Fonds national de l'habitat pour financer en partie l'A.P.L. Ce reversement n'a pour l'instant été appliqué qu'avec une grande modération ou pas du tout. Pour la suite, les organismes d'H.L.M. redoutaient les conséquences de ce reversement sur leurs trésoreries ;

— il était prévu des conventions portant sur la totalité du parc de chaque organisme. Cela accroît les blocages d'autant que les organismes connaissent souvent mal leurs locataires. Une application progressive, portant d'abord sur les parties du parc où il se pose le moins de problèmes aurait bien sûr été préférable.

b) *Les solutions apportées en 1979.*

Des simplifications et des assouplissements ont été apportés à la procédure du conventionnement des logements du secteur social.

— *Au niveau législatif* par la loi n° 79-1 du 3 janvier 1979 :

• Les locataires bénéficient du droit au maintien dans les lieux. Des simplifications de gestion sont apportées par la suppression de l'obligation de proposer un bail de trois ans auquel était annexée la convention.

L'information des locataires est assurée par la tenue à la disposition de la convention (affichage).

- Le nouveau loyer de la convention s'applique de plein droit au locataire dès sa notification.

- La publication au fichier immobilier de la convention n'est plus le préalable à l'entrée en vigueur de la convention, celle-ci s'appliquant de plein droit à compter de sa signature. La publication de la convention doit cependant intervenir dans les meilleurs délais afin qu'elle soit opposable aux tiers.

– *Au niveau réglementaire* par le décret n° 79-444 du 7 juin 1979 :

- Possibilité d'appliquer des majorations semestrielles du loyer pratiqué dans la limite d'un pourcentage annuel fixé par la convention.

- Montée progressive et étalée dans le temps de la contribution au Fonds national de l'habitation.

La contribution à taux plein de 20 % des loyers émis n'est due que la quatrième année à compter de la signature de la convention et n'est versée par tiers qu'au cours de la cinquième année. De plus, cette contribution calculée programme par programme fait l'objet d'une déduction globale pour ceux sur lesquels des travaux ont été subventionnés au titre de la réforme. Elle est égale à 5 % du coût total des travaux plafonnés (plafond porté de 40.000 F à 60.000 F par logement) et s'applique pendant quinze ans.

- Simplification de la présentation de la convention.

Des simplifications des modalités du conventionnement sont également prévues réglementairement notamment au niveau de la présentation des conventions types pour les autres secteurs (S.E.M. n'optant pas pour la procédure de conventionnement H.L.M., autres bailleurs bénéficiant des aides de l'Etat, bailleurs privés améliorant des logements en opérations programmées d'habitat ancien).

c) *Le bilan actuel.*

Les statistiques sur le conventionnement semblent peu fiables. Selon divers documents fournis par le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, au 1^{er} juillet 1979, le nombre de conventions varierait entre 1.191 et 1.241 pour un nombre de logements compris entre 49.483 et 52.834. Quoi qu'il en soit, ce nombre paraît encore très modeste et il progresse lentement, les modifications apportées en 1979 n'ayant pas encore produit tous leurs effets.

	Nombre de conventions	Nombre de logements
Au 31 décembre 1977	114	6.258
Au 15 septembre 1978	290	14.908
Au 28 février 1979	866	41.264
Au 1 ^{er} juillet 1979	1.191 à 1.241	49.485 à 52.834

Il convient de rappeler que lors de l'élaboration du budget de 1979 il avait été prévu de conventionner 400.000 logements au cours de l'année.

Par type de conventionnement, la répartition était la suivante au 1^{er} juillet 1979 :

	En pourcentage
— Prêts locatifs aidés (P.L.A.) :	
• en construction	59,60
• en acquisition amélioration	2,70
— Prime à l'amélioration de logements locatifs sociaux (PALULOS)	13,10
— Subvention de l'A.N.A.H. en opérations programmées	1,50
— Prêts conventionnés :	
• construction	0,50
• acquisition amélioration	0,40
• amélioration	0,06
— Logements financés avec les anciennes aides :	
• mis en service	13,00
• sans travaux	9,00
Total	100,00

Par nature de bailleurs, la répartition est la suivante :

	En pourcentage
— Organismes H.L.M.	84,9
— Sociétés d'économie mixte	8,7
— Autres bailleurs bénéficiant des aides de l'Etat ..	3,8
— Bailleurs privés (prêts conventionnés locatifs et A.N.A.H.)	2,6

Par région, la situation se présente ainsi :

- Pays de la Loire : 4,2 % ;
- Bretagne : 2,4 % ;
- Poitou-Charentes : 1,9 % ;
- Aquitaine : 6,2 % ;
- Midi-Pyrénées : 0,2 % ;
- Limousin : 1,2 % ;
- Rhône-Alpes : 12,8 % ;
- Auvergne : 2,2 % ;
- Languedoc-Roussillon : 1,5 % ;
- Provence-Alpes-Côte d'Azur : 2,9 % ;
- Corse : néant ;
- Ile-de-France : 15,9 % ;
- Champagne-Ardennes : 1,2 % ;
- Picardie : 4,4 % ;
- Haute-Normandie : 1,2 % ;
- Centre : 4,3 % ;
- Basse-Normandie : 1,2 % ;
- Bourgogne : 1,3 % ;
- Nord - Pas-de-Calais : 25,3 % ;
- Lorraine : 3,8 % ;
- Alsace : 1,1 % ;
- Franche-Comté : 1,1 %.

3° L'aide personnalisée au logement (A.P.L.).

Compte tenu, pour le secteur accession, des délais de construction, et pour le secteur location de la faible progression du conventionnement, les bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement restent peu nombreux, mais progressent assez rapidement en 1979 comme le montre le tableau ci-dessous :

	Au 31 décembre 1978	Au 31 mars 1979	Au 30 juin 1979
Location	2.936	3.913	5.287
Accession	4.396	11.428	21.556
Acquisition et amélioration d'un logement existant et amélioration par le propriétaire de son logement	2.168	5.630	9.645
Total	9.500	20.971	36.488

Aussi bien **les sommes versées** par les caisses d'allocations familiales (y compris agricoles) **restent modestes** :

En milliers de francs

— 1977	131
— premier semestre 1978	1.887
— deuxième semestre 1978	17.641
— premier semestre 1979	84.720

Selon certaines estimations le montant des aides versées pourrait atteindre 500 millions de francs au deuxième semestre 1979.

Il convient de rappeler que lors de l'élaboration du budget de 1979 il avait été prévu de verser pour l'ensemble de l'année 1.724 millions de francs d'aides correspondant à 210.000 A.P.L.

Le financement de l'A.P.L. est en principe assuré de la façon suivante :

— *la contribution annuelle de chaque régime de prestations familiales et du Fonds national d'aide au logement*, égale au montant des prestations qui auraient été versées par eux au titre de l'allocation de logement et de la prime de déménagement. Cette contribution peut être calculée au moyen de formules forfaitaires. En 1978 et 1979, dans l'attente des résultats d'études en cours qui permettront une estimation plus scientifique, le conseil de gestion du F.N.H. a fixé forfaitairement d'une part, pour les régimes de prestations familiales, la contribution au tiers des prestations relatives à l'A.P.L. et aux primes de déménagement, et d'autre part pour le Fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.) à 10,8 % de ces mêmes prestations versées aux ressortissants du F.N.A.L. ;

— *la contribution annuelle des bailleurs de logements*, déterminée par les conventions conclues avec l'Etat ;

-- compte tenu de ces diverses contributions, *l'Etat assure l'équilibre* des recettes et des dépenses du Fonds national de l'habitation.

En 1978, les ressources du F.N.H. ont été constituées par :

(En millions de francs)

— Contribution de l'Etat	231
— Contribution des régimes des prestations familiales	7,83
Soit au total	238,83

En 1979, les ressources du F.N.H., telles qu'elles figurent à l'état prévisionnel des recettes et des dépenses, sont les suivantes :

(En millions de francs)

-- Contribution de l'Etat :	
• Report 1978	179
• contribution 1979	1.000
-- Contribution du régime de prestations familiales	456,2
-- Contribution du Fonds national d'aide au logement	142,7
-- Contribution des bailleurs	1
Soit au total	1.758,9

En réalité, la faible progression des aides versées et l'existence de besoins dans d'autres domaines ont amené à réduire la contribution de l'Etat à 583,5 millions de francs en 1979 :

— un arrêté du 12 août 1979 a transféré 100 millions de francs sur le chapitre destiné à financer le Fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.) ;

— un arrêté du 24 août 1979 a annulé 300 millions de francs de crédits pour servir de gage aux crédits du décret d'avances du 29 août 1979 (mesures de soutien de l'activité économique) ;

— un arrêté du 9 novembre 1979 a annulé 16,5 millions de francs pour servir de gage au collectif de fin d'année.

Dans ces conditions, les **crédits prévus pour 1980, soit 1.800 millions de francs, paraissent très largement calculés**. Seraient-ils destinés, comme en 1979, à constituer une sorte de fonds d'action conjoncturelle permettant en cours d'année d'abonder les crédits affectés à la construction ?

F. — QUELQUES PROBLÈMES D'ACTUALITÉ

1° L'information du public.

Malgré quelques progrès, l'information et la protection des usagers restent à développer.

En matière de protection, la récente loi relative à l'information et à la protection des emprunteurs dans le domaine immobilier vient compléter le dispositif existant qui date pour l'essentiel de 1971-1972. Ce dispositif est cependant insuffisant comme on a pu le voir encore récemment où la vague de la maison individuelle a suscité l'apparition de quelques pavillonneurs sans scrupules qui ont promis plus qu'ils ne pourront vraisemblablement offrir.

Plus généralement en matière d'information l'effort reste modeste. Le développement des centres d'information sur l'habitat est encore très lent : 17 centres situés dans 14 départements fonctionnaient au 1^{er} juillet 1979. Après une augmentation de 3,66 millions de francs en 1978 à 5,79 millions de francs en 1979, les crédits budgétaires reviennent à 5,0 millions de francs en 1980 et ne sont pas à la hauteur des besoins. Mais il faut s'interroger pour savoir si c'est bien à l'Etat à prendre en charge tous les besoins d'information. En effet, actuellement, les principaux dispensateurs d'information sont les premiers bénéficiaires promoteurs et les banquiers. Au lieu que chacun diffuse une information orientée surtout à son profit, ne serait-il pas possible d'envisager que promoteurs et banquiers participent, aux côtés de l'Etat et des collectivités locales, au financement d'un grand organisme d'information ?

2° L'amélioration de la qualité des logements.

La réforme devait comporter des améliorations de qualité importantes. Il est trop tôt pour tirer des enseignements mais il semble pour l'instant que les constructeurs ne profitent pas toujours des possibilités qui leur sont offertes sauf peut-être en ce qui concerne la surface des logements, notamment en raison de l'augmentation des coûts que cela entraîne.

Par ailleurs l'industrialisation de la construction, principalement par composants compatibles, qui devrait permettre des augmenta-

tions de qualité sans augmentation de coûts, se développe trop lentement, bien qu'elle fasse l'objet d'un programme d'action prioritaire du VII^e Plan. Cependant la publication en juin 1978 des « conventions de coordination dimensionnelle » constitue un pas important.

Les crédits budgétaires pour l'amélioration de la qualité des logements ne progressent (de 17,3 millions de francs à 17,6 millions de francs pour les autorisations de programme) que pour tenir compte de l'incidence de la T.V.A.

3° La réforme des H.L.M.

Le mouvement H.L.M. a joué un rôle de tout premier ordre dans la politique sociale du logement en :

— réalisant des logements sociaux de bonne qualité au moindre prix ;

— gérant ces logements de façon économique et humaine à l'égard des locataires, en matière notamment de recouvrement des loyers ;

— acceptant comme locataires les familles les plus défavorisées et, pour celles qui éprouvent des difficultés, en exerçant une action socio-éducative, susceptible de les aider, en particulier, à payer régulièrement leur loyer.

Mais le mouvement H.L.M. se trouve maintenant à une croisée des chemins où des difficultés externes rejoignent des difficultés internes.

Certaines des difficultés externes ont déjà été évoquées au long de ce rapport. Il apparaît principalement que le mouvement H.L.M. n'a pas encore trouvé sa place dans le nouveau cadre fixé par la réforme : le conventionnement du parc le plus dégradé progresse lentement, la construction des logements locatifs est gravement affectée.

A terme, la soumission du logement à la loi du marché peut constituer une menace pour les H.L.M., du moins si elles veulent conserver leur vocation sociale.

Mais ces menaces extérieures sont renforcées par des difficultés intérieures : la situation financière de nombreux organismes est difficile, aggravée par le long blocage des loyers. La gestion de certains d'entre eux laisse, il est vrai, à désirer. Le développement un peu anarchique des organismes, au moment où il fallait construire à tout prix, s'est effectué le plus souvent au détriment de

l'efficacité. L'amélioration indispensable de la gestion est entravée par un statut du personnel totalement inadapté aux tâches à accomplir.

La réforme du statut du personnel, un effort de rationalisation, des regroupements sont des conditions nécessaires pour que le mouvement H.L.M. puisse jouer son rôle dans le cadre d'une réforme dont il faudra par ailleurs adapter certains mécanismes pour que les H.L.M. ne soient pas tenues à l'écart.

L'adoption à une forte majorité d'un « **projet H.L.M.** » par le quarantième Congrès national des H.L.M. a montré que le mouvement H.L.M. avait conscience de ces problèmes et la volonté d'y faire face. Ce projet de réforme comporte plusieurs objectifs :

— restructurer pour accroître l'efficacité et agir en étroite collaboration avec les usagers et les collectivités locales. La publication annuelle d'un « bilan social », témoin de la gestion participative avec les usagers et la création de cellules de coordination et de coopération dans les départements pour offrir aux collectivités locales un interlocuteur plus efficace et plus compétitif relèvent directement de cette volonté ;

— instituer une plus grande rigueur de gestion notamment en ayant recours à un « dispositif d'alerte » ;

— préserver l'originalité du mouvement, celle de bâtisseur à vocation sociale, en éliminant les « affairistes » : c'est-à-dire en réalité, refuser de se fondre dans l'anonymat.

Il reste à l'Etat à tenir compte de cette volonté et à contribuer pour sa part à préserver la spécificité de bâtisseurs sociaux des H.L.M.

CHAPITRE II

L'URBANISME ET LES PAYSAGES

Dès l'an dernier, le changement de titre de la direction d'administration centrale chargée de ce domaine s'était révélé significatif de la réorientation de la politique gouvernementale : la Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme est devenue la Direction de l'urbanisme et des paysages. La disparition de « l'aménagement foncier » montre bien le désengagement de l'Etat dans ce secteur. L'apparition des paysages est due au regroupement dans cette direction de l'essentiel de l'action concernant les espaces verts, précédemment partagée avec l'environnement, ainsi que des études et actions relatives à la protection des sites provenant de la Direction de l'architecture.

A. — LES CREDITS

Le domaine de l'urbanisme et des paysages est celui qui se trouve le plus affecté par les modifications de structure administrative et par la réforme des nomenclatures budgétaires. En outre, la présentation du blanc budgétaire a elle-même été modifiée. L'action « Etudes et planification urbaine » complétée par les transferts relatifs aux sites et abords a été décomposée en deux actions : « Assistance et production technique » et « Organisation et protection de l'espace ». A l'inverse les trois actions « Actions foncières », « Aménagement du tissu urbain » et « Villes nouvelles » ont été fondues en une seule « Aménagement et promotion du cadre de vie ».

Tout ceci rend bien difficile l'analyse de l'évolution des crédits. Nous avons été obligés de nous limiter à la comparaison de 1980 et de 1979 en tentant de reconstituer (parfois approximativement) ce qu'aurait été 1979 en l'absence de ces modifications.

	Crédits de paiement				Autorisations de programme			
	1979	1979 corrigé	1980	Différence en pourcentage	1979	1979 corrigé	1980	Différence en pourcentage
<i>21. — Assistance et production technique.</i>								
• Service technique de l'urbanisme	9,5	13,8	13,8	»	»	»	»	»
• Formation	2,2	3,9	3,9	»	»	»	»	»
• Information et assistance des usagers	4,9	6,1	6,7	+ 9,8	»	»	»	»
• Sites et abords	0,4	2,4	3,7	+ 5,7	»	»	»	»
• Etudes générales	0	40,3	38	- 5,7	0	46,2	43,6	- 5,6
• Agences d'urbanisme	30	30,0	37,4	+ 24,7	34	34	37,4	+ 10
Total charges directes	47	92,2	103,5	+ 12,3	34	80,2	81,0	+ 1,0
Charges indirectes	»	15,5	16,9	+ 9,4	»	»	»	»
<i>22. — Organisation et protection de l'espace.</i>								
• Etudes dans les sites	0	3,6	4,3	+ 21,0	0	4,2	8,5	+ 102
• Documents d'urbanisme	120	56,6	82,2	+ 45,2	105,3	50,0	86,2	+ 46,7
• Interventions dans les sites	0	5,2	18,8	+ 26,2	0	10,6	26,8	+ 153
Total charges directes	120	65,4	105,3	+ 61,0	105,3	73,3	121,5	+ 65,8
Charges indirectes	»	57,2	620,9	+ 8,5	»	»	»	»
<i>23. — Aménagement et promotion du cadre de vie urbain.</i>								
• Action foncière	128	128	65	- 49,9	92	92	82	- 10,9
• Surcharge foncière	»	198,3	70	- 64,7	0	147,5	145	- 1,7
• Espaces verts	47	47	72	+ 53,2	72,8	72,8	106	+ 45,6
• Aménagement urbain	177,5	177,5	187,8	+ 5,8	223	223	175	- 21,6
• Villes nouvelles	80	80	90	+ 12,5	90	90	90	»
Total charges directes	432,5	630,8	484,8	- 23,1	477,8	625,3	598	- 4,4
Charges indirectes	»	84,8	92,4	+ 9,0	»	»	»	»
Total environnement et cadre de vie :								
Charges directes	599,5	788,4	693,6	- 12,0	617,1	779,3	800,5	+ 2,7
Charges indirectes	»	672,5	730,2	+ 8,6	»	»	»	»
F.N.A.F.U.	182	182	130	- 28,6	130	130	130	»
Charges communes	139	139	135	- 2,9	»	»	»	»

Globalement (et sous réserve du caractère approximatif de certaines données) on observe une très faible progression des autorisations de programme, une réduction sensible des crédits de paiement. La progression des charges indirectes ne résulte que de la revalorisation des rémunérations, les effectifs restant constants. Au total c'est donc un budget qui, en francs constants, régresse nettement avec, il est vrai, des dispersions très fortes : tout ce qui concerne le foncier est en chute libre, l'aménagement urbain et les villes nouvelles sont médiocrement traités, les espaces verts, les agences d'urbanisme, l'élaboration des documents d'urbanisme sont par contre en progrès.

Par ailleurs, pour la deuxième année consécutive il faut regretter que les crédits de paiement prennent du retard par rapport aux autorisations de programme.

B. — ASSISTANCE ET PRODUCTION TECHNIQUE

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

1° Les études.

Ces études sont pour leur plus grande part conduites par le Service technique de l'urbanisme (S.T.U.).

Elles s'articulent, pour l'essentiel, autour des thèmes suivants :

— *équipements urbains, espaces verts* (« les espaces verts dans la cité », « guide du financement des espaces verts », sélection d'exemples d'aménagement) :

— *informatique et gestion* (système d'information pour la planification urbaine, technique de visualisation, cartographie et système de la localisation...) :

— *topographie et photographie* (adéquation des documents aux besoins, Atlas de documentation, utilisation de la photo aérienne...) :

— *pratiques de l'urbanisme* (coopération intercommunale et aménagement, économie et aménagement, qualité de l'urbanisme quotidien, gestion de l'urbanisme opérationnel...).

Elles ne peuvent être que très difficilement dissociées des missions d'assistance technique qui représentent une part importante de l'activité du service.

En outre des études sont conduites à l'effet de porter un diagnostic sur l'évolution de l'urbanisation et éclairer la politique nationale d'urbanisme (impact des technologies nouvelles, adaptation au contexte d'énergie chère, aménagement du temps, adaptation des structures territoriales...).

En 1980, les mêmes thèmes d'investigations demeurent valables. Une attention particulière sera toutefois portée à de nouvelles préoccupations : une prise en compte plus complète des problèmes propres aux banlieues et une meilleure protection des espaces naturels et agricoles.

Par ailleurs des études décidées au niveau national sont réalisées au niveau régional ou départemental. Il s'agit d'études destinées à améliorer le contenu de l'aménagement et à favoriser la qualité des constructions et des équipements collectifs.

2° La formation et l'information.

Les dotations du chapitre 44-20, article 20 (2,2 millions de francs) permettent de verser des subventions aux organismes d'enseignements. La plupart d'entre eux et notamment le plus important, le *Centre de recherche d'urbanisme*, reçoivent aussi des crédits au titre de la recherche.

Par contre les crédits du chapitre 34-20, article 20 (1,7 million de francs) qui résultent d'un transfert des dépenses en capital ont pour objet la sensibilisation et la formation du personnel des services extérieurs.

Enfin les dépenses relatives à l'information et à la sensibilisation des élus locaux et des usagers se partagent entre le chapitre 34-60, article 30 (1,7 million de francs) et la rémunération des consultants du public (5 millions de francs).

3 Les agences d'urbanisme.

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

Elles assistent les communes de l'agglomération pour leur politique foncière et dans la gestion de leurs opérations d'urbanisme :

études préalables (Z.A.C. lotissements), plans de référence, avis sur les permis de construire, aide architecturale.

Le nombre des agences d'urbanisme d'agglomération s'élève à 28 — 4 agences ont été créées en 1978, une création est envisagée en 1979 (Ajaccio).

Sur les 37 agglomérations de plus de 150.000 habitants, 21 sont dotées d'une agence d'urbanisme (Angers - Bordeaux - Brest - Dunkerque - Grenoble - Le Havre - Lyon - Mantes-la-Jolie - Marseille - Metz - Nancy - Nantes - Orléans - Paris - Reims - Rennes - Rouen - Saint-Etienne - Strasbourg - Toulouse - Tours).

Sur 21 agglomérations de 100.000 à 150.000 habitants, 3 disposent de cet outil d'études — Aix-en-Provence - Troyes et Valence/Romans.

4 agglomérations de moins de 100.000 habitants, Belfort - Châlons-sur-Marne - Saint-Omer - Maubeuge, disposent d'une agence d'urbanisme.

L'effectif global employé par les agences représente environ 800 personnes dont 780 permanents. Parmi ceux-ci on compte 380 cadres. Quelques fonctionnaires de l'Etat ou des collectivités locales sont mis à la disposition des agences.

Le financement des agences d'urbanisme est assuré par les collectivités locales et par l'Etat. La subvention de l'Etat représente environ 33 % du budget subventionnable. Pour le budget initial, la subvention de l'Etat atteint 50 %.

La contribution financière de l'Etat est imputée sur le chapitre 65-40, article 30, du budget du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie. La communauté urbaine (ou le district ou le syndicat) ou la ville-centre apporte un financement très important qui est complété par les apports des autres communes et du département.

Pour les années 1978 et 1979, les différentes sources de financements ont été les suivantes :

(En millions de francs)

	1978	1979
Budget global	93	109
Budget subventionnable	76,1	89,5
— Etat (chapitre 65-40/30). — Montant accordé aux agences	26,5	32
— Collectivités locales	48	56,4
Organismes divers :		
Chambre de commerce, d'agriculture, produits divers	1,6	1,1

Pour 1980, l'accroissement des crédits devrait permettre un développement des agences existantes plutôt que la création d'agences nouvelles.

C. — ORGANISATION ET PROTECTION DE L'ESPACE

Sous cette rubrique figurent les aides de l'Etat pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la protection des sites, actions menées aux niveaux locaux.

1° L'élaboration des documents d'urbanisme.

L'élément central de cette action est la réalisation des documents d'urbanisme et principalement les **Schémas d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.)** et les **Plans d'occupation des sols (P.O.S.)**. L'élaboration de ces documents se poursuit à un rythme qui peut paraître soutenu au vu de l'importance des moyens qui lui sont consacrés tant par l'Etat que par les collectivités locales concernées, mais qui paraîtra lent si l'on considère le rythme actuel d'aboutissement des procédures.

Plus de dix ans après le début de la mise en œuvre de la loi d'orientation foncière du 31 décembre 1967, la situation se présente ainsi :

Indicateurs d'objectifs	1978	1979 estimation	1980 prévision
S.D.A.U. C.L.A.U. Constitués	364	370	380
	$\frac{364}{411} = 89 \%$	$\frac{370}{405} = 91 \%$	$\frac{380}{405} = 93 \%$
S.D.A.U. Délimités	411	405	405
S.D.A.U. Approuvés	132	140	160
	$\frac{132}{411} = 32 \%$	$\frac{140}{405} = 34 \%$	$\frac{160}{405} = 39 \%$
S.D.A.U. Délimités	411	405	405
P.O.S. S.T. Constitués	8.218	8.600	9.000
	$\frac{8.218}{9.371} = 88 \%$	$\frac{8.600}{9.600} = 90 \%$	$\frac{9.000}{10.000} = 90 \%$
P.O.S. Prescrits	9.371	9.600	10.000
P.O.S. Rendus publics	3.229	3.900	4.500
	$\frac{3.229}{9.371} = 34 \%$	$\frac{3.900}{9.600} = 41 \%$	$\frac{4.500}{10.000} = 45 \%$
P.O.S. Prescrits	9.371	9.600	10.000

Les objectifs paraissent presque atteints en ce qui concerne la délimitation des S.D.A.U. et la prescription des P.O.S. Les chiffres devraient désormais peu varier. Cependant, la récente directive en

matière d'aménagement du littoral devrait entraîner encore la prescription de 200 documents d'urbanisme environ. Une attention particulière est d'ores et déjà apportée et continuera à l'être en 1980 à l'accélération des études d'élaboration des P.O.S. Les services locaux recevront l'assistance technique et financière nécessaires. **La très nette augmentation prévue en 1980 des crédits d'études déconcentrés devrait permettre aux services extérieurs de faire face dans de meilleures conditions aux charges très lourdes que cette élaboration entraîne et notamment aux charges résultant de la mise en œuvre de la servitude de passage des piétons sur le littoral (sentier du douanier).**

A ces financements s'ajoutent, s'agissant de l'Etat — la part difficile à isoler —, des rémunérations des agents de l'Etat correspondant à leurs activités « études » et des dépenses de fonctionnement s'y rapportant. On a vu que, selon le budget de programme, les crédits dépassaient 600 millions de francs.

Enfin, au chapitre des moyens de financement, il convient de ne pas omettre les apports des collectivités locales. L'urbanisme est indissociable, en effet, des collectivités locales, puisque son objet est l'aménagement des territoires communaux. Cet apport peut être chiffré pour 1978, tous modes de participations confondus (fonds de concours, paiements directs d'études, rémunérations de personnels d'études et hors agences d'urbanisme), à 30 millions de francs environ : il serait ainsi en légère diminution par rapport aux années précédentes.

L'élaboration puis le suivi des documents d'urbanisme semblent, en général, **fonctionner de manière satisfaisante dans les grandes agglomérations** et en particulier dans celles qui se sont dotées d'une agence d'urbanisme.

A l'inverse, **dans les communes les plus petites, la procédure des P.O.S. paraît souvent trop lourde**, ce qui aboutit soit à l'absence de P.O.S., soit à une élaboration trop longue. La commission des Finances s'interroge sur l'opportunité d'instituer une **procédure de P.O.S. simplifiée**, ce qui permettrait notamment d'étendre la superficie couverte par des documents d'urbanisme de façon à éviter le « mitage » qui affecte de nombreuses zones rurales ou semi-rurales.

2° La protection des sites et abords.

Les sites naturels ou urbains dont la conservation ou la préservation présente un intérêt général peuvent être protégés par divers moyens réglementaires (Plan d'occupation des sols, zone d'environnement protégé, périmètres sensibles, art. R. 111-21 du

Code de l'urbanisme, réglementation des parcs...). Le principal instrument de leur protection reste cependant la loi du 2 mai 1930 modifiée par la loi du 28 décembre 1967.

En 1978 et 1979, la politique de protection des sites a surtout été marquée par une intensification des protections mises en œuvre au titre de cette loi et notamment des **classements et des inscriptions de paysages naturels**.

Si le nombre total des protections nouvelles (26 classements et 37 inscriptions en 1978, 30 classements et 80 inscriptions achevés ou en cours cette année) reste dans la moyenne annuelle de la précédente décennie, la superficie de beaucoup d'entre elles est aujourd'hui considérablement plus vaste que celle des protections anciennes. Ainsi ont été classés les grands sites des Baous de Vence dans les Alpes-Maritimes, du cap d'Erquy dans les Côtes-du-Nord, de Crozon et Camaret dans le Finistère, du Pic-Saint-Loup dans l'Hérault, du lac d'Aureilhan dans les Landes, de Belle-Ile-en-Mer dans le Morbihan, des dunes de Flandres-Maritimes dans le Nord, du cap Béar dans les Pyrénées-Orientales et de Chambourey dans les Yvelines.

Ainsi se trouve heureusement poursuivi l'effort de rééquilibrage, engagé depuis quelques années, des protections réalisées au titre de la loi du 2 mai 1930 sur les sites. En effet les paysages, même très pittoresques ou riches de souvenirs historiques, ont été, de fait, trop longtemps exclus du bénéfice de l'application de cette loi, dès que leur superficie excédait la centaine d'hectares. De la sorte, la couverture par les classements et les inscriptions des petits sites bâtis étaient satisfaisantes, alors que les grands espaces naturels étaient mal protégés.

Les années 1976-1977 ont vu s'étendre les protections des centres urbains de qualité (politique dite des cent villes) et débiter les grands classements de sites naturels ; les années 1978 et 1979 sont marquées par une forte accélération des protections étendues d'autant plus judicieusement décidée qu'elles le sont désormais, depuis la création du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, en liaison directe avec les services chargés de la mise en place des documents d'urbanisme et donc en pleine harmonie et en parfaite cohérence avec ces documents.

Par ailleurs, les protections nouvelles ou anciennes devraient voir leur efficacité accrue au fur et à mesure de la mise en place de cahiers des charges permettant de gérer convenablement les sites protégés. Lancée en 1978, et bénéficiant de la majeure partie des crédits d'études de sites (6 millions de francs en 1979), cette politique vise à l'établissement de documents comprenant, pour chaque site protégé, une étude des caractéristiques architecturales et paysagères et un ensemble de recommandations non opposables aux tiers.

mais utiles aux élus et aux services de l'Etat chargés de décider au coup par coup si des travaux peuvent ou non y être autorisés.

Ce sont essentiellement des sites urbains qui ont bénéficié de cette politique.

Enfin, la politique de défense de **l'architecture rurale de qualité** s'est poursuivie dans le cadre de l'opération « villages » avec ses prolongements de plus en plus nombreux : chantiers-écoles pour les artisans, études de marchés de matériaux, achat et restauration de fermes typiques, politique d'insertion des bâtiments agricoles dans le paysage. La majeure partie des 20 millions de francs de crédits de subventions pour travaux affectés à la protection des sites a d'ailleurs été consacrée à des opérations de ce type, ou à des subventions aux petits propriétaires de maisons anciennes situées aux abords de monuments historiques.

Le recrutement en 1979 de 20 nouveaux inspecteurs des sites qui permet de doubler l'effectif total antérieur, favorisera le suivi de ces politiques.

D. AMENAGEMENT ET PROMOTION DU CADRE DE VIE URBAIN

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

1 Les actions foncières.

La réduction sensible des crédits budgétaires que l'on observe actuellement s'accompagne d'une réorientation profonde :

— *les actions directes de l'Etat* sont dorénavant limitées aux villes nouvelles et dans une moindre mesure à des actions ponctuelles dans les sites touristiques et les zones naturelles. Elles ne sont pratiquement plus financées par le budget général (chapitre 55-20 qui devrait disparaître) mais par le compte spécial du Trésor « F.N.A.F.U. » (section A) qui y consacre une part croissante de ses disponibilités. Ainsi pour 1979 on prévoyait un montant global de dépenses de 124 millions de francs dont 95 millions de francs par le F.N.A.F.U., 76 millions de francs étant consacrés aux villes nouvelles ;

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

— *les Zones d'intervention foncière (Z.I.F.)* donnent lieu également à exercice du droit de préemption pour la préparation des opérations d'aménagement dans les centres urbains. Cette procédure connaît un vif développement depuis 1976 (617 Z.I.F. créées au 1^{er} mai 1978 contre 443 un an plus tôt). Comme pour les Z.A.D., les avances du F.N.A.F.U. sont remplacées par des prêts de la C.A.E.C.L. ;

— *les Programmes d'actions foncières (P.A.F.)* constituent des engagements d'acquisitions sur trois à cinq ans. Ces programmes à moyen terme sont encouragés par le versement d'une subvention

de l'Etat à hauteur de 30 %. Les crédits correspondants sont passés de 30 millions de francs en 1976, 38 millions de francs en 1977, 36 millions de francs en 1978 à 40 millions de francs en 1979 mais sont ramenés à 30 millions de francs en 1980. Au 1^{er} juillet 1979, il existait vingt et un P.A.F. signés et vingt-cinq à trente en cours d'examen. Ces programmes bénéficient également d'avances du F.N.A.F.U. et de prêts de la C.A.E.C.L., ainsi que de prêts de la Caisse des dépôts et consignations :

— les bonifications d'intérêt portent sur *les nouveaux prêts à moyen terme de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (C.A.E.C.L.)*. Les crédits figurent dorénavant au chapitre 65-23 (37 millions de francs d'A.P. en 1980 comme en 1979, contre 47 en 1978 et 0 auparavant).

En 1978, sur les 524 millions de francs de prêts accordés par la C.A.E.C.L., un peu plus de la moitié, soit 267 millions de francs, étaient des prêts à moyen terme ainsi bonifiés. En 1979, l'enveloppe globale était de 600 millions de francs. Celle de 1980 n'a pas été communiquée à votre Rapporteur.

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

(En millions de francs)

	1977	1978	1979	1980
Actions de l'Etat				
Autorisations de programme	84,9	20	15	15
Crédits de paiement	116,9	105	80	20
Subvention aux collectivités				
Autorisations de programme	38	•	•	•
Crédits de paiement	4	•	•	•
Programmes d'action foncière :				
Autorisations de programme	•	36	40	30
Crédits de paiement	•	30	30	30
Primes pour prêts C.A.F.C.L.				
Autorisations de programme	•	47	37	37
Crédits de paiement	•	15	18	15
Total budget de l'Environnement et du Cadre de vie :				
Autorisations de programme	122,9	103	92	82
Crédits de paiement	130,9	150	128	65
F.N.A.F.U.				
Autorisations de programme	200	147	130	130
Crédits de paiement	220	182	182	130
A déduire remboursements	58	75	57	80
Charges communes bonifications prêts C.D.C.	136	139	139	135
Total Etat crédits nets				
Autorisations de programme	322,9	250	222	212
Crédits de paiement	428,9	396	392	250
Prêts C.D.C.	940	1.000	800	800
Prêts C.A.E.C.L.	500	580	600	?

En plus de ces crédits consacrés aux acquisitions foncières, ont été inscrits, en 1980, des crédits relatifs à la **surcharge foncière pour l'implantation de logements sociaux** dans les centres villes qui figuraient précédemment dans le domaine du logement.

Mise en place en 1978, la réglementation relative au financement des surcoûts fonciers en secteur locatif visait deux objectifs :

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

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

Ce mécanisme nouveau mis en place à la fin du premier trimestre 1978 a très normalement connu un démarrage lent ; en 1978, seulement 29,5 millions de francs de subventions ont été attribués. En 1979, il est possible de noter un accroissement sensible des demandes qui s'élevaient déjà à 26 millions de francs à la fin du premier semestre. La consommation des crédits ne devrait toutefois guère dépasser 50 millions de francs à la fin de l'année.

Les dotations en autorisations de programme étaient bien supérieures : 294,2 millions de francs en 1978 et 147,5 millions de francs en 1979. Elles seraient presque maintenues en 1980 : 145 millions de francs. Mais cette lenteur de consommation a entraîné une forte réduction des crédits de paiement : 124,6 millions de francs en 1978, 198,3 millions de francs en 1979 et seulement 70 millions de francs en 1980.

Le démarrage relativement lent qui peut être constaté peut avoir des causes multiples :

— *nouveauté de la procédure*, qui exige une politique foncière très différente de celle pratiquée jusqu'à présent, et donc une réorientation nécessairement assez longue ;

— *niveau d'endettement* déjà atteint par certaines collectivités locales ;

— *contraintes imposées par la réglementation* actuelle (financement exclu en Z.A.C., pour les terrains déjà acquis...).

Pour améliorer cette situation, il est envisagé une diminution des contraintes actuelles en permettant par exemple une prise en charge partielle et non totale du dépassement par la commune ou en autorisant l'achat du terrain par un organisme et non plus seulement par la commune, dès lors que le dépassement est inférieur à deux fois la charge foncière de référence.

Ces mesures devraient permettre une meilleure utilisation des possibilités offertes par le mécanisme de la surcharge foncière et relancer ainsi la construction de logements sociaux près des centres des villes.

2° Les espaces verts.

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

Cependant, l'Etat entend aider les collectivités dans leurs actions de promotion d'espaces verts ; à ce titre, il accorde des subventions pour la création d'espaces verts dans les communes d'une certaine importance qui en sont dépourvues.

D'autre part, afin de promouvoir des actions nouvelles visant à développer la qualité et la quantité des espaces verts ouverts au public, il anime une politique nationale dont les objectifs sont les suivants :

- approche globale des problèmes d'une agglomération par la procédure des plans verts (13 plans en cours) ;
- ouverture au public des espaces verts privés ;
- amélioration de la qualité des espaces verts, notamment réalisation et réhabilitation d'espaces verts pilotes dans le cadre de l'habitat collectif social ;
- ouverture au public des espaces appartenant à l'Etat.

Les dotations budgétaires inscrites dans la loi de finances 1980 au titre de l'Environnement et du Cadre de vie qui intéressent d'une façon spécifique les actions d'acquisition et d'aménagement d'espaces verts, seront regroupées sur le nouveau chapitre budgétaire 65-23.

Deux articles distincts devraient permettre de mener de front la poursuite d'une politique de satisfaction des besoins quantitatifs d'une part, de lancement d'opérations qualitatives par leur intérêt pédagogique, leur situation, leur coût, d'autre part.

L'article 31 du chapitre 65-23 « subventions aux collectivités » dont les crédits seront classés en catégorie II des investissements de l'Etat et dont la dotation serait de 31,5 millions de francs en autorisations de programme et de 36 millions de francs en crédits de paiement, devrait, suivant les objectifs de la charte de la qualité de la vie, permettre la poursuite de créations d'espaces verts à l'échelon régional afin que chaque citoyen puisse trouver à proximité de son domicile un espace de détente et que chaque agglomération puisse offrir 10 mètres carrés d'espaces verts par habitant, ceci étant considéré comme la norme minimale souhaitable.

L'article 32 du chapitre 65-23 dénommé « interventions spécifiques dans les espaces publics », dont les crédits seraient classés en catégorie I des investissements de l'Etat, permettrait, avec une dotation en autorisations de programme de 58,5 millions de francs et en crédits de paiement de 14 millions de francs de privilégier le subventionnement d'opérations importantes par leur superficie, leur intérêt qualitatif ou leur situation exceptionnelle, dont le lancement nécessitant une intervention rapide et souvent onéreuse, tant de la part de la collectivité que de l'Etat, ne pouvait jusqu'à présent être assuré dans le cadre de chacune des enveloppes régionales déconcentrées.

Par ailleurs les opérations de l'Etat dans les espaces verts qui lui appartiennent (par exemple le parc de Sevran) seront financées par les crédits inscrits en 1980 au chapitre 55-20, article 40 (nouveau) qui serait doté de 16 millions de francs en autorisations de programme et 7 millions de francs en crédits de paiement.

Au total les crédits consacrés par l'Etat aux espaces verts progressent de 72,8 à 106 millions de francs pour les autorisations de programme (+ 45,6 %) et de 47 à 78 millions de francs pour les crédits de paiement (+ 53 %).

3° L'aménagement urbain.

a) Vues d'ensemble.

La transformation des dotations budgétaires fait suite à celle des structures et des procédures.

	Budget 1978		Budget 1979		Projet de budget 1980	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
<i>Chapitre 65-40</i> (devenu 65-20 en 1980)						
20. — Fonds d'aménagement urbain	180	187	•	93	•	90
60. — Villes moyennes	50	70	•	29,35	•	50
80. — Promotion de la qualité	8	7	•	7	•	1
	280	254	•	129,35	•	141
<i>Chapitre 65-43</i> (devenu 65-23 en 1980)						
20. — Fonds d'aménagement urbain	•	•	223	51,10	174,976	44,75
Total	280	254	223	180,45	174,976	185,75

L'examen de ce tableau fait apparaître :

— Une diminution progressive du volume des autorisations de programme, faible en 1979, plus importante en 1980. Cette évolution est essentiellement imputable à l'achèvement de la politique des « villes moyennes » dont les contrats absorbaient environ 60 millions de francs par an, ainsi qu'à l'extinction progressive des opérations anciennes auxquelles l'Etat a consacré jusqu'à maintenant, sous forme de résorption des déficits, une partie très importante des autorisations de programme destinées à l'aménagement urbain.

Compte tenu de ces circonstances, les autorisations de programme inscrites au projet de budget pour 1980, seront beaucoup plus que dans les années antérieures, disponibles pour les opérations nouvelles d'aménagement urbain (et les villes moyennes pourront bien entendu en bénéficier, pour les opérations nouvelles qu'elles envisageront, dans le cadre des procédures désormais générales du F.A.U.).

— Une évolution corrélative des crédits de paiement, dont le volume, après avoir diminué nettement en 1979, connaîtra une progression en 1980. Cette évolution est fortement conditionnée par celle des besoins liés aux engagements antérieurs : il faut noter, en particulier, que la mise en œuvre des contrats de villes moyennes conclus en 1979 nécessite encore une masse importante de crédits.

b) *Le Fonds d'aménagement urbain.*

Jusqu'à la création du Fonds d'aménagement urbain, en août 1976, les opérations d'aménagement urbain devaient emprunter des procédures rigides et cloisonnées. Elles peuvent désormais en combiner plusieurs, de façon à répondre avec souplesse aux besoins locaux. Une opération pourra, par exemple, résorber trois immeubles insalubres, restaurer à la demande deux cents logements modestes et aménager une rue piétonne, un parking et un espace vert. Ces opérations « sur mesure » respectueuses des populations et du patrimoine existant, remplacent les opérations massives qui bouleversaient parfois des quartiers entiers.

Les subventions du Fonds d'aménagement urbain peuvent concerner la résorption de l'habitat insalubre, l'amélioration des logements anciens, l'implantation de logements H.L.M. dans les quartiers anciens, la restauration, les curetages, l'aménagement et l'embellissement des espaces publics y compris les espaces verts, l'implantation d'équipements d'animation urbaine, notamment dans les monuments classés, les parkings urbains, les réseaux et toutes les interventions qui se révèlent les mieux adaptées à chaque cas particulier.

Les taux de subventions appliqués aux dépenses des collectivités locales sont de 70 % à 80 % pour le relogement des familles modestes et la résorption de l'habitat insalubre, 50 % pour les acquisitions foncières et immobilières et 35 % pour tout le reste.

L'Etat encourage en priorité les opérations visant les conditions de vie des ménages modestes et la qualité du cadre de vie et manifestant un souci d'économie. Il subordonne strictement son aide financière à l'organisation socialement soignée des relogements rendus nécessaires par les opérations.

Pour l'ensemble de la période d'août 1976 à décembre 1978, le F.A.U. est intervenu dans 97 départements (y compris les D.O.M.), dans 667 communes, dont 320 de moins de 10.000 habitants, 310 de 10.000 à 90.000 habitants et 37 de plus de 90.000 habitants. Il a subventionné 795 opérations et 483 études, distribuant 755,5 millions de francs de subventions correspondant à 1.519 millions de francs d'acquisitions et travaux.

c) *Les villes moyennes.*

L'action engagée depuis six ans en faveur des villes moyennes se concrétise par des contrats conclus entre l'État et les villes afin d'aider ces dernières à mettre en œuvre un programme d'action global visant à améliorer le cadre et les conditions de vie de la population.

Les contrats passés se sont caractérisés par de nombreuses actions originales et innovantes, par exemple :

— la mise en place d'une politique active dans les domaines culturels, éducatifs et sociaux :

— une politique de réhabilitation du centre ville avec des moyens originaux :

— des opérations d'amélioration de grands ensembles ;

— des réutilisations de monuments historiques

— des actions d'animation économique.

Les villes sont incitées à mieux intégrer les problèmes de fonctionnement dans leurs différents projets d'équipement.

La mise en œuvre des contrats, par la réalisation simultanée d'un ensemble d'actions diverses et nombreuses, a un effet d'entraînement important qui va bien au-delà de l'impact qu'auraient eu les mêmes actions réalisées de façon non coordonnée au cours des années. L'efficacité des investissements consentis est ici extrêmement forte.

Au-delà des contrats dont ont bénéficié les villes, cette politique, par l'originalité de sa procédure de mise en œuvre, par sa souplesse, par la nature des sujets abordés, a offert un champ d'expérience privilégié qui peut servir de leçon dans un cadre plus vaste.

C'est ainsi que les solutions apportées dans certaines villes moyennes aux problèmes d'aménagement de quartiers anciens ou de réhabilitation de grands ensembles d'habitat ont été précieuses pour l'action du Fonds d'aménagement urbain, qui permet de reprendre, par une procédure normale, une partie du contenu des contrats de villes moyennes.

Dès sa mise en place en 1973, le Gouvernement avait affirmé sa volonté de ne pas pérenniser cette procédure exceptionnelle instaurée au profit d'une action expérimentale. La liste des villes qui pouvaient prétendre à en bénéficier avait, à cette fin, été arrêtée en 1974 aux candidatures alors reçues. A la fin de 1978, 68 contrats avaient été conclus (dont 14 au cours de l'année 1978). Le montant des aides de l'Etat s'élevait au total à 348 millions de francs. Les 6 derniers contrats seront prochainement soumis à l'approbation du C.I.A.T.

A partir de 1980, il est envisagé de répondre aux programmes d'action établis par les villes par les procédures normales, notamment celle du Fonds d'aménagement urbain : la ligne budgétaire réservée aux contrats ne figurera plus au budget.

Votre commission des Finances regrette la disparition de cette action originale et particulièrement efficace, disparition qui entraîne, en outre, une réduction des crédits consacrés globalement à l'aménagement urbain.

4° Les villes nouvelles.

L'idée même de la ville nouvelle ne semble plus être adaptée aux orientations actuelles en matière d'urbanisme. Cependant, la réalisation des neuf villes nouvelles qui a été entamée, de 1969 à 1973, doit être poursuivie.

Dès le VI^e Plan, un grand retard a été pris, la crise économique par laquelle a débuté le VII^e Plan n'a fait qu'aggraver la situation en matière d'emploi tout d'abord, mais aussi pour le logement et les équipements. Les objectifs ont donc dû être révisés en baisse.

Le 16 juin 1977, au cours d'un débat organisé au Sénat sur les villes nouvelles, le ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire a ainsi précisé les quatre orientations nouvelles :

1° adapter la croissance des villes nouvelles au rythme de l'évolution démographique et économique des régions dont elles constituent des éléments d'équilibre, tout en maintenant le rythme prévu au VII^e Plan en matière de politique foncière ;

2° diversifier l'urbanisation, notamment en renforçant la politique de trame verte et en augmentant, en matière de production de logements, la part donnée à la maison individuelle ;

3° assurer une bonne maîtrise de l'évolution financière des villes nouvelles en ce qui concerne les crédits d'investissement ainsi que la trésorerie et l'endettement des établissements publics d'aménagement et des syndicats communautaires d'aménagement ;

4° simplifier le statut administratif et politique des villes nouvelles en accélérant leur évolution vers un régime de droit commun.

Par lettre du 7 décembre 1977, adressée aux présidents des syndicats communautaires d'aménagement des villes nouvelles, le Premier ministre a repris ce thème pour l'ensemble des villes nouvelles :

« La conjoncture économique et démographique nous conduit, dans les régions urbaines concernées, à des rythmes annuels de constructions inférieurs à ceux qui avaient été envisagés. Il s'agit donc pour les villes nouvelles de tenir compte des réalités et, sans remettre en cause leurs schémas directeurs, ni leur part dans l'aménagement de ces régions urbaines, de redéfinir, en concertation avec les élus, leur rythme de réalisation au cours des toutes prochaines années. Celui-ci devra tenir compte du meilleur équilibre financier des budgets locaux et des opérations d'aménagement. Il permettra, sur la base des résultats déjà obtenus, de consacrer des efforts plus importants à la qualité de l'architecture et du cadre de vie urbain et de faire une place accrue à la maison individuelle. »

Les crédits relatifs à l'ensemble des équipements publics sont mis en œuvre par les différents ministères responsables. Pour ce qui est du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, une partie des crédits examinés dans les paragraphes précédents sont destinés aux villes nouvelles. Il s'agit des acquisitions foncières (chapitre 55-20 et avances du F.N.A.F.U.) et des espaces verts.

En outre, les crédits de l'article 30 du chapitre 55-41 sont entièrement consacrés à la voirie primaire des villes nouvelles.

L'ensemble de ces crédits constitue la participation de ce Ministère au programme d'action prioritaire du VII^e Plan n° 21 « Mieux vivre dans la ville ». L'exécution de ce P.A.P. est retracée dans le tableau ci-après :

Autorisations de programme	1976	1977	1978	1979	1980	Enveloppe VII ^e Plan (M.F. 1975)	Pourcentage d'exécution fin 1980
Acquisitions foncières (55-40 + F.N.A.F.U.)	90	75	80	85	85	»	»
Voirie primaire	122	91	93	90	90	»	»
Espaces verts	8	7,5	7	6	8	»	»
Total :							
Millions de francs courants	220,0	173,5	180,0	181,0	183,0	»	»
Millions de francs de 1975	200,4	146,0	138,1	126,7	117,4	1.040	70

Par ailleurs, l'article 10 du chapitre 65-01 du budget des Charges communes comporte des crédits transférés en cours d'année sur le budget de l'Environnement et du Cadre de vie et destinés à prendre en charge le fonctionnement des missions d'études et des établissements publics ainsi que les trois ou quatre premières annuités des emprunts souscrits par les collectivités locales comprises dans le périmètre des villes nouvelles. Ces crédits augmentent régulièrement, passant de 130 millions de francs en 1975 à 145 en 1976, puis 160 en 1977, 159 en 1978 et 173 en 1979.

CHAPITRE III

L'ARCHITECTURE

A. - PRESENTATION GENERALE

I Les missions de la Direction de l'architecture.

La Direction de l'architecture a été rattachée au ministère de l'Environnement et du Cadre de vie par le décret n° 78-533 du 12 avril 1978. Elle a été **profondément réorganisée** à la suite du décret n° 78-918 du 6 septembre 1978 qui a fixé l'organisation de l'administration centrale de l'Environnement et du Cadre de vie.

Héritière de l'ancienne Direction de l'architecture, la nouvelle Direction poursuit une politique de protection et de mise en valeur du patrimoine architectural mais elle a aussi pour mission de chercher des solutions aux problèmes des architectes et de l'architecture d'aujourd'hui et de demain. Elle peut, se consacrer davantage aux questions de l'architecture contemporaine, car la gestion de certaines procédures qui mobilisaient une grande partie du temps de sa devancière est désormais confiée à d'autres administrations dont c'est la vocation normale :

— la gestion des monuments historiques relève de la Direction du patrimoine née au sein du ministère de la Culture et de la Communication, et mise sous l'autorité du ministre de l'Environnement et du Cadre de vie pour l'exercice de ses attributions en matière de protection des monuments historiques :

— la protection des sites et celle des abords des monuments historiques sont confiées à la Direction de l'urbanisme et des paysages qui devient ainsi maître d'œuvre unique de l'administration de l'espace (documents d'urbanisme, classement, permis de construire). La Direction de l'architecture participe systématiquement à l'instruction des dossiers qui posent des questions d'architecture.

Enfin, la Direction de l'architecture a reçu en attribution la conduite et l'administration de l'enseignement de l'architecture, qui relevait jadis d'une délégation générale au sein du ministère de la Culture.

Aujourd'hui, la Direction de l'architecture a donc trois missions fondamentales :

- l'enseignement ;
- la promotion de la qualité architecturale dans l'espace ;
- la pénétration du souci d'architecture dans les processus de construction neuve.

Son organisation est la suivante :

- Une *sous-direction de l'enseignement et de la recherche* composée de 4 bureaux :
 - pédagogie de l'enseignement, budget, affaires générales et personnel, recherche architecturale.
- Une *sous-direction de la promotion de l'architecture* composée de deux divisions :
 - pédagogie et conseil architectural (C.A.U.E.) ;
 - protection et mise en valeur des ensembles architecturaux (questions d'architecture dans les sites et abords — secteurs sauvegardés).
- Une *sous-direction de la création d'architecture* composée de deux divisions :
 - professions et formation ;
 - conception et commande d'architecture (liaison avec la Direction de la construction, le plan construction, et la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques).

La collaboration avec les services proches de la Direction de l'architecture est permanente, tant dans la pratique quotidienne des dossiers et des réunions que dans le cadre même des diverses institutions créées à cet effet :

— avec la Direction de la construction : la coordination est assurée par le délégué à l'architecture et à la construction qui exerce une autorité directe et organise des réunions « de service » communes ; par ailleurs, la Direction de l'architecture joue un rôle très important au sein du plan construction :

— avec la Direction de l'urbanisme et des paysages : la Direction de l'architecture intervient dans les procédures de choix et de gestion des sites et espaces protégés. Elle participe aux travaux de la section des abords de la Commission supérieure des monuments historiques.

Avec la Direction du patrimoine, le directeur de l'architecture a été désigné comme chef de la mission du patrimoine du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie.

Avec la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques : la Direction de l'architecture siège au directoire de la mission où elle joue un rôle des plus importants.

2° Les crédits.

Les différentes modifications de structures qui viennent d'être évoquées, ainsi que le changement de nomenclature budgétaire, rendent très délicate l'analyse des crédits budgétaires.

On se souvient que pour le budget de 1979, le transfert de crédits du ministère de la Culture et de la Communication au ministère de l'Environnement et du Cadre de vie n'avait été effectué qu'au dernier moment par voie d'amendements déposés à l'Assemblée nationale, au cours du débat budgétaire.

Pour 1980, ce transfert donne lieu à quelques mesures d'ajustement. En outre, on observe le transfert des crédits relatifs à la protection des sites vers le domaine « urbanisme et paysage », ainsi que la disparition de l'essentiel des crédits relatifs au Service des eaux et fontaines de Versailles, Marly et Saint-Cloud, dont la responsabilité a été transférée aux communes concernées. Seuls les personnels fonctionnaires de l'Etat, qui ont préféré garder leur statut plutôt que d'être intégrés dans les cadres des personnels des communes, restent rémunérés au budget du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie pour un montant total de 5 millions de francs.

A l'inverse, les architectes consultants étaient précédemment rémunérés sur des crédits d'équipement gérés par la Direction de l'urbanisme et des paysages, ils le sont désormais par un article particulier du titre III géré par la direction du personnel. Comme ces architectes consultants sont mis à la disposition des C.A.U.E., les crédits correspondants peuvent être rattachés à l'architecture.

Dans ces conditions, les comparaisons de crédits, de 1979 à 1980, sont très difficiles. Dans le tableau ci-dessous on s'est efforcé de reconstituer les crédits de 1979 tels qu'ils auraient été si les transferts avaient eu lieu dès cette année. On a, en outre, ajouté les charges indirectes (frais de personnel et de fonctionnement des services administratifs) tels qu'ils résultent des indications du blanc budgétaire.

	Crédits de paiement				Autorisations de programme			
	1979	1979 corrigé	1980	Différence (en pourcentage)	1979	1979 corrigé	1980	Différence (en pourcentage)
Service des eaux et fontaines de Versailles - Marly - Saint-Cloud :								
Personnel	4.520	4.520	4.981	+ 10,2	»	»	»	»
Autres dépenses	29.002	»	»	»	2.845	»	»	»
<i>Sites et espaces protégés :</i>								
Enseignement de l'architecture :								
Personnel	97.617	97.617	111.566	+ 14,3	»	»	»	»
Fonctionnement	17.708	17.708	21.469	+ 21,2	»	»	»	»
Bourses	11.766	11.766	11.766	»	»	»	»	»
Equipement immobilier	3.700	3.700	26.550	+ 18	15.070	15.070	23.000	+ 52,6
Total charges directes	130.791	130.791	171.351	+ 31	15.070	15.070	23.000	+ 52,6
Charges indirectes	»	2.617	2.868	+ 9,6	»	»	»	»
Promotion de l'architecture :								
Etudes	1.344	1.094	1.094	»	»	»	»	»
Architectes consultants	»	16.600	18.260	+ 10	»	»	»	»
Subventions C.A.U.E.	5.184	5.184	15.044	+ 190	»	»	»	»
Etudes architecturales	1.250	1.250	2.700	+ 116	7.645	7.645	4.145	- 45,8
Secteurs sauvegardés	1.000	1.300	4.500	+ 1.400	15.030	5.030	5.030	»
Total charges directes	8.778	24.428	41.598	+ 70,3	22.675	12.675	9.175	- 27,6
Charges indirectes	»	42.821	46.414	+ 8,4	»	»	»	»
Création architecturale :								
Subventions	1.095	1.095	1.095	»	»	»	»	»
Institut national d'architecture	»	»	3.000	»	»	»	»	»
Bourses	540	540	540	»	»	»	»	»
Mission pour la qualité des constructions publiques :								
Architecture nouvelle, innovation	300	300	1.050	»	1.020	1.020	1.025	+ 0,5
Total charges directes	5.936	5.936	9.686	+ 63,2	5.020	5.020	4.525	- 9,9
Charges indirectes	»	1.765	1.934	+ 9,6	»	»	»	»
Total architecture :								
Charges directes	183.566	165.675	227.616	+ 37,4	45.610	32.765	36.700	+ 12
Charges indirectes	»	47.203	51.216	+ 8,5	»	»	»	»

On voit qu'après les corrections faites (dont certaines restent approximatives) l'augmentation des crédits est très importante pour les trois missions menées par la Direction de l'architecture.

B. L'ENSEIGNEMENT DE L'ARCHITECTURE

L'augmentation des crédits qui est proposée pour le budget de 1980 ne permettra de résoudre qu'une partie des problèmes qui se posent dans l'enseignement de l'architecture.

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

1° Le contenu de l'enseignement.

La dispersion des unités pédagogiques d'architecture avait entraîné une grande diversité et parfois un certain laxisme dans l'organisation des études.

En 1979, des épreuves de fin de première année, renforçant les modalités de passage en seconde année de premier cycle, ont été organisées dans tous les établissements, un *numerus clausus* ayant été attribué à chacun d'entre eux. Les résultats des épreuves montrent d'ores et déjà l'effet positif de cette mesure sur le niveau des études et la cohérence de la pédagogie.

De même, les conditions de préparation et soutenance du travail de fin d'études sont réglementées et imposent, notamment, la nécessité d'y introduire, pour une large part, des éléments graphiques.

Par ailleurs, des passerelles ont commencé à être organisées avec les autres enseignements.

Des conventions ont été passées par la plupart des unités pédagogiques d'architecture avec des établissements d'enseignement supérieur permettant l'attribution d'unités de valeur reconnues par les établissements concernés.

Des équivalences favorisant l'accès à différents niveaux de l'enseignement de l'architecture sont accordées aux titulaires d'un certain nombre de diplômes délivrés par des établissements d'enseignement universitaire ou technique.

2° Les enseignants.

Les enseignants interviennent en qualité de titulaires, de contractuels ou de vacataires. Les titulaires, peu nombreux (23), bénéficient du système en vigueur lors de leur recrutement et tombé en désuétude depuis 1968.

Les contractuels sont au nombre de 716, répartis selon 6 catégories distinctes, impliquant des prestations et des niveaux de rémunérations différents.

En juillet 1977, le Gouvernement a adopté le principe d'un **statut d'enseignant contractuel**.

Un projet dans ce sens a été élaboré qui constitue une première base de travail. Il sera discuté par un groupe de travail interministériel dès la rentrée 1979.

Les vacataires interviennent le plus souvent de façon ponctuelle, mais peuvent également fournir des prestations de longue durée les amenant à faire partie des permanents des établissements. 2.327 heures de vacation sont dispensées annuellement dans les établissements (correspondant à 21 % de l'encadrement pédagogique).

En vue d'améliorer le système de recrutement du corps enseignant, des élections à la Commission nationale chargée d'établir la liste d'aptitude à l'enseignement de l'architecture ont été organisées, et les membres nommés ont été désignés. La Commission est en mesure de fonctionner et a tenu sa première réunion le 24 septembre 1979.

Pour 1980, il est prévu la création de 50 emplois nouveaux d'enseignants contractuels.

3° L'organisation administrative.

Le décret n° 78-266 du 8 mars 1978 a posé les bases de l'organisation administrative et financière des unités pédagogiques d'architecture : mise en place des diverses structures de gestion (directeur, conseil d'administration, commission de la pédagogie et de la recherche, définition du régime financier et comptable). Les organes de gestion élus prévus par les textes (conseil de gestion et conseil d'administration) assurent un bon fonctionnement de la majorité des U.P.A.

Conformément aux grandes orientations de la politique de réforme de l'enseignement de l'architecture, 5 unités pédagogiques

d'architecture seront érigées en établissements publics administratifs le 1^{er} janvier 1980, leur permettant ainsi d'acquérir leur autonomie administrative, corollaire de l'autonomie pédagogique qui leur avait déjà été reconnue.

Au 1^{er} janvier 1979, la gestion de la presque totalité des personnels enseignants et administratifs des U.P.A. a été transférée du ministère de la Culture et de la Communication au ministère de l'Environnement et du Cadre de vie.

Au 1^{er} janvier 1980, les ouvriers professionnels seront intégrés dans le corps similaire du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie. Seul, le corps des surveillants des U.P.A. continuera à être géré par le ministère de la Culture.

Dans le budget de 1980, il est prévu au total une augmentation de 21,2 % des frais de fonctionnement et la création de 33 emplois administratifs dont 20 contractuels et 13 titulaires.

4^e L'équipement immobilier.

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

L'U.P.A. n° 1 est implantée d'une part à l'Ecole nationale supérieure des beaux-arts, quai Malaquais où elle dispose d'une surface utile de 2.400 mètres carrés, d'autre part dans des locaux situés dans l'ancien hôpital Villemin (Paris 10^e). La surface par étudiant est de : 1,70 mètre carré. L'U.P.A. n° 1 doit quitter à terme l'Ecole nationale supérieure des beaux-arts. Un projet d'implantation à l'hôpital Villemin est à l'étude, mais son coût paraît considérable.

L'U.P.A. n° 2 et l'U.P.A. n° 5 sont situées à Nanterre dans des locaux neufs achevés en janvier 1972. La superficie de l'U.P.A. n° 2 est de 5.000 mètres carrés, soit 6,05 mètres carrés par étudiant.

L'U.P.A. n° 3 est implantée à Versailles dans « les petites écuries du Roy », dépendance du château. La surface utile est de 4.640 mètres carrés, soit 5,70 mètres carrés par étudiant.

L'U.P.A. n° 4 est actuellement installée dans les locaux de l'Ecole nationale supérieure des beaux-arts. La surface utile de l'U.P.A. est de 2.000 mètres carrés, soit 2,80 mètres carrés par étudiant. L'école sera transférée à la rentrée 1980 dans l'ancien séminaire de Conflans à Charenton-le-Pont, actuellement en cours d'aménagement (9.060 mètres carrés H.O.).

L'U.P.A. n° 6 est située rue de Flandres (19^e). L'école est ouverte depuis 1977. Sa superficie est de 9.700 mètres carrés soit 4,40 mètres carrés par étudiant.

L'U.P.A. n° 7 était, jusqu'à la fin de l'année universitaire 1978-1979, située dans les locaux du Grand Palais. Le ministère de la Culture devant reprendre possession des locaux, l'U.P.A. n° 7 est transférée provisoirement dans un immeuble loué situé rue de Tolbiac. A moyen terme, l'U.P.A. s'installera dans des locaux que fera construire le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie à Marne-la-Vallée.

L'U.P.A. n° 8 est située rue du Chevaleret (13^e) dans un immeuble loué. La superficie utile est de 2.400 mètres carrés, soit 5 mètres carrés par étudiant.

L'U.P.A. n° 9 est implantée dans les locaux de l'École nationale supérieure des beaux-arts. La surface utile de l'école est de 1.100 mètres carrés, soit 2,10 mètres carrés par étudiant.

L'U.P.A. de Bordeaux est implantée dans un bâtiment construit en 1974 par le Ministère. La surface utile est de 5.264 mètres carrés, soit 12,90 mètres carrés par étudiant.

L'U.P.A. de Clermont-Ferrand a une superficie de 2.600 mètres carrés, soit 8,60 mètres carrés par étudiant. Les bâtiments actuels sont dispersés dans la ville. L'U.P.A. emménagera dès octobre 1980 dans des locaux laissés vacants par le ministère des Universités et aménagés par le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie (un actuel institut de chimie).

L'U.P.A. de Grenoble est implantée dans un bâtiment neuf, achevé en septembre 1978. La surface est de 6.000 mètres carrés, soit 10,90 mètres carrés par étudiant.

L'U.P.A. de Lille est située sur un terrain donné par la communauté urbaine, dans un bâtiment achevé à Pâques 1977. La surface utile est de 4.600 mètres carrés, soit 10,20 mètres carrés par étudiant.

L'U.P.A. de Lyon depuis la rentrée universitaire 1976-1977, est installée sur un domaine acquis, pour cet usage, par le Ministère. La surface utile est de 3.200 mètres carrés, soit 6,80 mètres carrés par étudiant.

L'U.P.A. de Montpellier a été ouverte dans de nouveaux bâtiments à la fin de 1978. L'école a une superficie de 4.200 mètres carrés, soit 12 mètres carrés par étudiant.

L'U.P.A. de Marseille : le bâtiment appartient à la ville de Marseille. 4.400 mètres carrés de superficie dont 400 mètres carrés en commun avec l'École des beaux-arts, soit 3,80 mètres carrés par étudiant.

L'U.P.A. de Nancy est implantée sur un terrain de 4,5 hectares, cédé gratuitement par la ville. Il s'agit d'un bâtiment préfabriqué dont la construction a été achevée en mai 1970. La superficie est de 3.600 mètres carrés, soit 6,70 mètres carrés par étudiant.

L'U.P.A. de Nantes est un bâtiment récent ouvert définitivement en septembre 1974. Implantée sur un terrain de 5 hectares cédé par la municipalité, l'école a une surface utile de 4.500 mètres carrés, soit 7,50 mètres carrés par étudiant.

Les locaux de l'U.P.A. de Rennes appartiennent à la municipalité. La surface de 900 mètres carrés n'autorise que 3,60 mètres carrés par étudiant. L'U.P.A. de Rennes ayant besoin de s'agrandir, la remise en état d'un ancien laboratoire des fraudes, d'une surface de 150 mètres carrés, est envisagée avec le concours de la municipalité.

L'U.P.A. de Rouen est implantée dans l'École des beaux-arts de la ville. Les bâtiments appartiennent à la municipalité. La superficie utile est de 1.300 mètres carrés répartis en deux bâtiments. L'un de 1.000 mètres carrés, l'autre de 300 mètres carrés, partagé entre l'U.P.A. et les Beaux-Arts. (4,20 m² par étudiant). La possibilité d'une nouvelle implantation dans une usine textile désaffectée est envisagée.

L'U.P.A. de Toulouse est bâtie sur un terrain cédé par la ville de Toulouse. C'est une construction refabriquée achevée à la rentrée 1970-1971. De plus, l'U.P.A. loue à l'université 5 salles et un amphi. La superficie utile est de 4.500 mètres carrés, soit 4,80 mètres carrés par étudiant.

L'U.P.A. de Strasbourg est logée dans trois locaux dispersés : 800 mètres carrés dans le Palais du Rhin, 100 mètres carrés dans un baraquement provisoire, 700 mètres carrés dans un local loué. La superficie par étudiant est de 3 mètres carrés.



Utilisation de la dotation budgétaire 1980.

La dotation budgétaire prévue en 1980 s'élève à 23 millions de francs en autorisations de programme qui se décomposent ainsi :

— Charenton : 2,5 millions de francs sont nécessaires pour achever les travaux, et couvrir les révisions de prix ;

— Ecole d'art de Cergy-Pontoise : 5,5 millions de francs doivent venir en complément de l'autorisation de programme 1979 d'un même montant pour l'opération de Cergy qui continue à être prise en charge par le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie ;

— Clermont-Ferrand : 3,5 millions de francs sont destinés à financer les travaux d'aménagement dans un bâtiment qui va abriter l'unité pédagogique d'architecture de Clermont-Ferrand ;

— Matériel : 4 millions de francs couvriront les dépenses de matériel y compris celles d'informatique ;

— Le solde est destiné à financer des premiers travaux d'installation de l'U.P.A n° 7 à Marne-la-Vallée ainsi que l'entretien du gros œuvre et l'aménagement d'unités pédagogiques d'architecture déjà construites.

C. — LA PROMOTION DE L'ARCHITECTURE

La promotion de l'architecture comporte deux volets :

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

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

1° Information et sensibilisation du public.

Qu'il s'agisse du grand public, du milieu scolaire ou des responsables administratifs et des milieux professionnels, l'essentiel de l'effort d'information et de sensibilisation est effectué par les C.A.U.E. sous les formes les plus diverses.

Il convient d'y ajouter, pour les maîtres d'ouvrages publics, l'action de la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (voir plus loin, paragraphe D).

Par ailleurs, le Ministère organise ou cofinance diverses expositions.

Enfin, deux actions particulières sont en cours :

a) *La campagne « 1.000 jours pour l'architecture ».*

Le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie a lancé une campagne d'information et de sensibilisation aux problèmes de l'architecture. Il s'agit d'instaurer, au moyen d'actions concrètes, dans les milieux professionnels comme dans le grand public, un vaste débat sur la qualité architecturale et l'utilité du recours à l'architecte.

Cette campagne, intitulée « 1.000 jours pour l'architecture », a pour thème « l'architecture aujourd'hui mérite un débat ». Il ne s'agit pas de diffuser l'idée d'une architecture officielle, ni encore moins de qualifier une mauvaise architecture par rapport à une bonne. Le seul but de cette campagne est, comme cela a été annoncé publiquement à plusieurs reprises, de « donner aux Français envie d'architecture ».

L'originalité de la campagne des 1.000 jours est de n'être qu'en partie menée directement par le Ministère. Le principe est en effet d'inciter le plus possible les organismes concernés par les problèmes d'architecture à entreprendre eux-mêmes des actions d'information et de sensibilisation, actions que le Ministère s'efforce de fédérer sous le titre commun de « 1.000 jours pour l'architecture ».

Sont donc mobilisés à cet effet les C.A.U.E., les services extérieurs du Ministère (délégués régionaux à l'architecture et à l'environnement, D.D.E., services départementaux d'architecture), les unités pédagogiques d'architecture, les associations et tous les milieux professionnels, syndicaux ou autres.

Les actions de type publicitaire classique sont exclues.

Au niveau national, le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie a donc un double rôle d'animation et, dans une moindre mesure, d'appui financier.

Pour l'essentiel, le financement est assuré par les moyens habituels des différents intervenants, avec un abondement d'un million de francs provenant du Fonds d'intervention pour la qualité de la vie (F.I.Q.V.).

b) *La consultation nationale sur l'habitat.*

Une série de synthèses des différentes actions possibles est réalisée par la consultation nationale sur l'habitat. Engagée à la demande de M. le Président de la République en 1977, année qui en a constitué la phase conceptuelle, elle a vu le début de sa période opérationnelle en 1978.

Sur les thèmes et en vue des objectifs précédemment indiqués à cette assemblée et basées notamment sur une étude architecturale et une démarche sociologique propres à chaque ville, les animations, concrétisées par une exposition et des présentations d'audio-visuels, ont été faites à La Baule, Pau et Bordeaux.

En 1979, la consultation s'est largement développée. Les villes déjà consultées sont Nancy, La Rochelle et Créteil ; Sélestat et Villeneuve-sur-Lot vont l'être ainsi que Nantes dont les opérations couvriront également le début de 1980.

Un soutien technique et financier, moins important est par ailleurs apporté aux municipalités qui ont exprimé le souhait de participer à la consultation sur l'habitat et à la campagne des « 1.000 jours pour l'architecture ». Une vingtaine de villes sont dans ce cas, plusieurs d'entre elles ayant l'intention de conduire cette opération avant la fin de 1979.

Un certain nombre d'actions nouvelles ont été également entreprises en 1979 pour enrichir la consultation dans deux directions :

— diverses études importantes sont en cours dans les domaines initialement étrangers à la démarche : l'habitant dans le milieu rural, l'habitant face à un problème précis d'habitat (enquête dans les A.D.I.L.), l'habitant face à l'innovation architecturale ;

— la sensibilisation du public aux problèmes de qualité de l'habitat se développe sous diverses formes.

Les résultats des interventions au titre de la consultation nationale sur l'habitat font l'objet de travaux de synthèse qui fourniront la matière du rapport demandé par M. le Président de la République et ultérieurement d'une information au grand public dans une forme non encore déterminée.

2° La mise en place des C.A.U.E.

Les **Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement** (C.A.U.E.) développent les quatre missions qui leur ont été confiées par la loi sur l'architecture :

— *Information, sensibilisation, participation du public à l'architecture* : l'objectif essentiel des C.A.U.E. est dans un premier temps de se faire connaître par tous les partenaires départementaux (élus, professionnels, administrations...).

Les moyens mis en œuvre sont multiples (affiches, dépliants, réunions et contact direct). L'information du public et sa sensibilisation sont sans doute l'une des missions les plus ambitieuses confiées aux C.A.U.E. : elles passent par la participation des C.A.U.E. à la campagne des « 1.000 jours pour l'architecture », à laquelle de très nombreux C.A.U.E. contribuent en participant à des expositions dans des foires locales, et en utilisant les moyens audio-visuels régionaux. Cette information générale est complétée par une information plus spécifique pour des groupes particuliers : les enfants scolarisés, les milieux agricoles, les associations, les écoles d'architecture...

— *Formation, perfectionnement des intervenants dans le domaine de la construction* : le C.A.U.E. contribue, directement ou indirectement à la formation et aux perfectionnements des maîtres d'ouvrage, des professionnels et des agents des administrations et des collectivités locales. Des actions sont entreprises en direction de groupes spécifiques : les géomètres, les artisans, les constructeurs de maisons industrialisées, les architectes, le personnel des directions départementales de l'équipement (ingénieurs subdivisionnaires, instructeurs des permis de construire) et des services publics (E.D.F., P.T.T...).

— *Conseil aux candidats à la construction* : cette mission a déjà été développée par les architectes consultants avant même la création des C.A.U.E. La pratique est très diversifiée ; elle vise à donner le conseil le plus en amont dans l'instruction du permis de construire (avant même que le projet ne soit déjà « figé » dans l'esprit du futur constructeur).

La plupart des permanences des architectes ont été géographiquement décentralisées à la mairie du chef-lieu de canton, dans les mairies ou les subdivisions. Ces permanences sont assurées par près de 460 architectes à temps partiel, mis maintenant à la disposition des C.A.U.E. Il faut y ajouter les directeurs ou animateurs des C.A.U.E., actuellement au nombre de 32.

— *Conseil aux collectivités et administrations publiques* : le C.A.U.E. est à la disposition des collectivités locales et des administrations publiques qui peuvent les consulter sur tout projet d'urbanisme, d'architecture ou d'environnement. Le C.A.U.E. intervient dans ces domaines avec les différents partenaires de l'aménagement de l'espace : services locaux de l'Etat, services techniques des villes. Cette mission peut porter sur les demandes de permis de construire, les certificats d'urbanisme, les petits aménagements publics, l'urbanisme opérationnel, les lotissements et même le développement global des communes.

Au total, les C.A.U.E. mènent dans le domaine de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement une multitude d'actions qui visent à faire prendre conscience à tous les partenaires locaux de l'importance d'une réflexion sur le cadre de vie. D'ores et déjà, le bilan de l'action des C.A.U.E. est important alors même que tous ne sont pas encore opérationnels.

Au 15 septembre 1979, 73 conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement sont créés et une quinzaine le seront vraisemblablement avant la fin de cette année.

32 C.A.U.E. sont aujourd'hui sur le point d'être opérationnels dans le sens où ils possèdent en général :

— une équipe (un directeur ou un animateur, des architectes conseillers) ;

— un programme d'actions concernant les quatre missions fixées par la loi au C.A.U.E. ;

— un local, siège de l'association et des permanences décentralisées (en chef-lieu de canton, en mairie ou en subdivision territoriale) ;

— un budget abondé par des crédits d'Etat et des subventions des collectivités locales.

Le dernier trimestre de 1979 sera celui de la mise en place des équipes proprement dites, avec le transfert des moyens existants de l'aide architecturale aux C.A.U.E. et le recrutement de personnels nouveaux.

3° Le financement des C.A.U.E.

a) *Le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie apporte aux C.A.U.E. qui se créent une subvention de 150.000 F. A cet effet, les crédits du chapitre 43-20, article 51, qui se montaient initialement à 5,183 millions de francs pour 1979, ont été portés au cours de l'année, par redéploiement interne, à 11,183 millions de francs. En 1980, ces crédits sont inscrits au chapitre 43-30, article 20, et sont portés à 15 millions de francs.*

b) *Le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie met les architectes consultants des D.D.E. à la disposition des C.A.U.E.*

Ces architectes consultants avaient déjà pour mission d'assurer, dans le cadre des directions départementales de l'équipement, une sensibilisation plus large du public à l'architecture, une meilleure information des milieux professionnels et un conseil à l'usager désireux construire. Ces missions sont désormais confiées aux C.A.U.E., qui doivent prendre en charge les actions menées par les architectes consultants. Leur rémunération est assurée encore, en 1979, sur les crédits du chapitre 55-41, article 10 (urbanisme et paysages) ; le montant des crédits de cette ligne affecté à cette action, soit 9 millions de francs initialement, a été abondé au cours de 1979 par redéploiement interne et porté à 16,6 millions de francs. En 1980, ces crédits reconduits figureront au nouveau chapitre 31-83, article 62 (le chiffre de 18,26 millions de francs tient compte de l'application de la T.V.A. à cette profession, conformément à la loi de finances rectificative de 1978).

c) *Dans certains départements, les architectes des parcs naturels régionaux, des agences d'urbanisme, des directions départementales de l'agriculture et de certaines collectivités locales apportent également leur concours au fonctionnement des C.A.U.E.*

d) *Les collectivités locales apportent une part du financement sous forme soit de subvention de fonctionnement ou d'investissement, soit de rémunération d'architectes mis à la disposition du C.A.U.E. A ce jour, le montant des subventions accordées par les*

conseils généraux des départements où les C.A.U.E. sont créés ou sur le point de l'être est de l'ordre de 8,4 millions de francs pour 65 départements.

e) Enfin, le budget des C.A.U.E. est alimenté, conformément à l'article 104 de la loi de finances pour 1979, par le produit d'une *taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement* que le conseil général peut instituer. Certains conseils généraux n'ont toutefois pu être saisis de ce dossier lors de la session normale de l'assemblée départementale, voire lors de la première « session modificative ». Ils le seront lors de la deuxième.

Actuellement, la taxe additionnelle a été instituée par 25 départements aux taux suivants :

Ain	: 0,3
Ardèche	: 0,2
Ardennes	: 0,1
Calvados	: 0,3
Cantal	: 0,1
Cher	: 0,3
Drôme	: 0,1
Gironde	: 0,3
Loire	: 0,1
Lot	: 0,3
Lot-et-Garonne	: 0,3
Mayenne	: 0,1
Nièvre	: 0,3
Pyrénées-Atlantiques	: 0,2
Pyrénées-Orientales	: 0,1
Bas-Rhin	: 0,1
Rhône	: 0,2
Haute-Savoie	: 0,3
Vaucluse	: 0,15
Var	: 0,1
Deux-Sèvres	: 0,3
Haute-Saône	: 0,3
Yvelines	: 0,08
Essonne	: 0,1
Somme	: principe acquis, taux non fixé.

Cependant, les modalités de prélèvement font que dans le meilleur des cas, cette taxe ne produira, en 1980, que le tiers du montant attendu. En effet, le premier versement de la taxe locale d'équipement n'intervient qu'un an après la délivrance du permis de construire et ne concerne que le tiers du montant de la taxe locale d'équipement.

f) Les autres ressources financières du C.A.U.E. concernent les *cotisations des adhérents* à l'association, mais la part de celles-ci est très faible dans le budget du C.A.U.E.

S'agissant d'institutions très décentralisées et au service des usagers, les C.A.U.E. devraient progressivement voir croître la part de leur financement qui est d'origine locale ; subvention des collectivités locales et taxe annexe à la T.I.E. sont appelées à devenir les modes normaux de financement, sous réserve de cas particuliers.

4° Protection et mise en valeur des ensembles architecturaux anciens.

Cette action comporte plusieurs volets :

— *élaboration puis approbation des plans de sauvegarde.* Au 1^{er} août 1979, 19 plans sont publiés, 7 sont approuvés sur un total de 42 plans prescrits ;

— *études architecturales et urbaines* dans les centres et les quartiers anciens des villes et villages. Chaque année, 15 à 20 études sont lancées ;

— *subvention pour travaux dans les secteurs sauvegardés* en liaison avec le Fonds d'aménagement urbain.

D. — LA CRÉATION ARCHITECTURALE

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

1° Les affaires professionnelles.

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

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

2° La mission pour la qualité des constructions publiques.

Un premier bilan des actions entreprises par la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques est constitué par le rapport pour l'année 1978, intitulé « La maîtrise d'ouvrage ».

Ce rapport, rendu public, est édité à la Documentation française et comprend dans son chapitre premier un résumé des études et des actions et, dans le chapitre II, une analyse des réformes proposées.

Le président de la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques a, en outre, été chargé par le ministre de l'Environnement et du Cadre de vie, de mener une réflexion sur le thème « architecte et société ». Celle-ci s'est achevée à la fin de mai dernier et a conduit à l'élaboration d'un dossier contenant le compte rendu des travaux des différents groupes et un rapport de synthèse.

Par lettre du 10 avril 1979, le Premier ministre, sur la proposition du ministre de l'Environnement et du Cadre de vie, a chargé le président de la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques de préparer, en trois phases, une réforme des règles d'ingénierie et d'architecture concernant les constructions publiques. La première phase est achevée, conformément aux instructions, par l'envoi, à la fin du mois de juin, au Premier ministre, d'un projet de directive et d'un projet de décret concernant le choix du maître d'œuvre et le suivi du chantier. La deuxième phase est en cours et devrait aboutir au début de l'année prochaine.

Enfin, de nouveaux groupes de travail fonctionnent auprès de la Mission ; la note du 20 juillet 1979 fait le point sur ces différentes actions.

Le deuxième rapport concernant l'activité de la Mission pour l'année 1979 sera remis au Gouvernement au début de l'année prochaine.

3° L'Institut national d'architecture.

Un crédit de 3 millions de francs est prévu en 1980 dans un article budgétaire intitulé « Institut national d'architecture ».

Il semble que l'on se décide enfin à mettre en place un organisme dont les missions et le titre même étaient restés longtemps flous.

Dans un discours prononcé au colloque de l'U.N.E.S.C.O. le 20 octobre 1977, le Président de la République avait annoncé parmi diverses mesures en faveur de l'architecture, la mise en place d'un « Centre d'études et de création architecturale ».

Après l'audition de plus de soixante-dix personnalités, dont quarante architectes, M. Lamassoure avait rédigé en mars 1978 un rapport permettant de préciser les missions possibles pour un tel organisme.

Ce n'est que le 28 février 1979, au cours d'un Conseil des ministres consacrés en particulier au bilan de la loi sur l'architecture, qu'il fut décidé qu'« un Centre national de l'architecture va être créé en 1979 ; destiné à développer l'innovation architecturale, il aura pour mission d'animer la nouvelle architecture française et d'en assurer le rayonnement ».

A l'époque la nomination du directeur et la mise en place de ce « Centre national de l'architecture » étaient annoncés comme imminents.

Mais le 12 octobre 1979, dans sa réponse à une question écrite de notre collègue M. Poudonson, le ministre de l'Environnement et du Cadre de vie répondait :

« L'Institut français d'architecture, dont la création a été décidée à la demande du Président de la République, aura à remplir deux missions : approfondir et élever le savoir : à ce titre, il sera un foyer d'élaboration, de diffusion et de rayonnement de la connaissance et de la pensée architecturale ; entretenir un débat permanent sur l'architecture et devenir ainsi un centre de promotion de l'architecture auprès de toutes les parties concernées : grand public, élus locaux, maîtres d'ouvrages publics et privés, ingénieurs, bureaux d'études, journalistes, etc. Véritable « maison de l'architecture » l'Institut aurait alors pour objectif la rencontre et l'ouverture. Lors de la communication sur l'enseignement de l'architecture au Conseil des ministres du 23 août 1979, il a été confirmé que l'Institut français serait prochainement doté de statuts et installé dans des locaux, afin d'être en mesure d'assurer ses missions dans des conditions normales de fonctionnement à l'automne 1980. »

Il semble qu'à l'heure actuelle **aucun élément nouveau ne soit intervenu sur ce dossier qui reste encore imprécis.**

CHAPITRE IV

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

Se trouve rassemblé dans ce chapitre tout ce qui a trait à l'intendance (dépenses de personnel et frais généraux de fonctionnement) et à quelques activités particulières du Ministère qui ne peuvent être rattachées aux grands domaines d'action.

A. LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES

1^o Présentation générale.

Les dépenses de personnel et les frais généraux de fonctionnement qui figure dans le budget du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie débordent très largement celles afférentes aux activités propres du Ministère puisqu'elles concernent en réalité la quasi-totalité de l'ancien ministère de l'Équipement ainsi que les services nouvellement rattachés (protection de l'environnement, qualité de la vie, architecture).

Ainsi, d'après le blanc budgétaire, la répartition des effectifs selon leur activité serait la suivante :

	Effectifs
Prévention des pollutions	1 136
Protection de la nature	79
Domaine 1 : Protection de l'environnement	1.215
Assistance et production technique	197
Organisation et protection de l'espace	9 138
Aménagement et promotion de la qualité du cadre de vie urbain	1 230
Domaine 2 : Urbanisme et paysages	10.565
Enseignement	1 230
Promotion de l'architecture	643
Section architecturale	22
Domaine 3 : Architecture	1.895
Elaboration et animation de la politique de la construction	864
Amélioration de la qualité des constructions	227
Actions sur le parc existant	508
Construction de logements	506
Aide à la personne en matière de logement	188
Domaine 4 : Construction	2.293
Qualité de la vie	91
Actions économiques et professionnelles	416
Cartographie nationale (I.G.N.)	0
Recherche scientifique et technique	197
Etudes économiques et évolution de l'environnement, plan et statistiques	165
Domaine 5 : Actions d'accompagnement	869
Information, relations publiques et documentation des services	108
Modernisation de la gestion	100
Recrutement, formation et action sociale	1 829
Logement des services	17
Administration générale	1 445
Domaine 6 : Actions de soutien	3 499
Total activités propres du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie	20.336
Activité pour le compte du ministère des transports (routes, ports et voies navigables)	35.288
Autres activités pour administrations et collectivités locales	36 228
Total général	91.852

L'écart entre cet effectif total et l'effectif budgétaire (83.395) correspond principalement à des auxiliaires ou à des personnels n'occupant pas des emplois budgétaires et rémunérés sur la base de statuts locaux.

On voit que les personnels qui travaillent réellement pour le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie représentent à peu près 22 % du total, tandis que les personnels des directions départementales de l'équipement, qui réalisent des travaux pour les collectivités locales, représentent près de 40 % et ceux qui travaillent pour le compte du ministère des Transports environ 38 %.

C'est donc dans ce contexte qu'il convient d'examiner maintenant l'évolution des crédits qui ont été présentés globalement en introduction.

2° Mesures intéressant le personnel en activité.

Les crédits relatifs aux personnels en activité se décomposent ainsi :

(En millions de francs)

	Bénévoles et honoraires	Charges sociales	Total
Administration centrale	191	24	215
Services extérieurs	4 189	391	4 580
Recherche scientifique et technique ..	12	3	15
Total	4 392	622	5 014

L'augmentation de 9,9 % de ces crédits par rapport à 1979 résulte principalement des mesures suivantes :

— revalorisation générale des rémunérations de la Fonction publique : + 369 millions de francs, soit 8,4 % des rémunérations de 1979 ;

— transfert au budget du ministère des Transports de 722 emplois (administration centrale des routes, ports et voies navigables) : — 53,7 millions de francs ;

— suppression de 89 emplois (dont 18 non-titulaires) : — 2,6 millions de francs ;

— transfert de 59 emplois du ministère de l'Intérieur (personnels de la préfecture de Paris) : + 4,6 millions de francs ;

— révision des classements indiciaires et amélioration de certaines indemnités : 13,7 millions de francs ;

— transformations d'emploi : 0,1 million de francs ;

— augmentation des cotisations sociales et des prestations familiales : 84,9 millions de francs (dont 61,4 pour le versement du nouveau complément familial) ;

— accroissement des crédits pour la rémunération des architectes consultants et des consultants du public : 18,2 millions de francs ;

— extension du champ d'application de la T.V.A. : + 2 millions de francs.

3° Pensions de retraite.

Les crédits relatifs aux pensions de retraite versées aux anciens agents du Ministère sont en augmentation de 13,6 %, passant de 1.404 millions de francs en 1979 à 1.594 millions de francs en 1980, dont 89 millions de francs sous forme de versement au Fonds spécial des ouvriers de l'Etat.

4° Dépenses de fonctionnement.

Les dépenses de fonctionnement des services s'élèveront en 1980 à 357,4 millions de francs, soit 0,3 % de plus qu'en 1979. L'augmentation n'est portée qu'à 0,6 % si l'on élimine l'effet des transferts, notamment au budget du ministère des Transports. Les dépenses se décomposent en 69,2 millions de francs pour l'administration centrale et 288,2 millions de francs pour les services extérieurs.

B. — LES ACTIONS DE SOUTIEN

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

1° Les crédits.

Leur coût comprend d'une part des charges directes, isolées dans le bleu budgétaire, et des charges indirectes calculées pour le blanc budgétaire par répartition des dépenses de personnel et de fonctionnement analysées ci-dessus. En distinguant ces deux types des charges, les crédits (dépenses ordinaires et crédits de paiement) de chacune des actions ont évolué ainsi :

(En millions de francs.)

		1978	1979	1980	Evolution 1979-1980 (en pourcentage)
Information, relations publiques et documentation des services	D	13,1	17,2	16,7	— 2,7
	I	6,8	7,7	8,4	+ 9,1
	T	19,9	24,8	25,1	+ 0,9
Modernisation de la gestion	D	19,5	37,3	37,7	+ 1,3
	I	6,8	7,7	8,4	+ 9,5
	T	26,3	45,0	46,2	+ 2,7
Recrutement, formation et action sociale	D	58,2	59,6	68,6	+ 15,1
	I	121,9	137,9	150,9	+ 9,5
	T	180,1	197,4	219,5	+ 11,2
Logement des services	D	95,4	114,7	168,8	+ 47,2
	I	1,0	1,2	1,3	+ 9,0
	T	96,4	115,8	170,0	+ 46,8
Administration générale	I	83,0	93,8	101,8	+ 8,5
Ensemble des actions de soutien	D	186,2	228,8	291,8	+ 27,5
	I	219,5	248,3	270,8	+ 9,1
	T	405,7	476,8	562,6	+ 18,0

D charges directes
I charges indirectes
T total

La croissance des charges indirectes résulte principalement de l'évolution des rémunérations, les effectifs restant constants (voir ci-dessus paragraphe A-1°).

Les remarques qui suivent ne concernent donc que les charges directes.

2° Recrutement, formation et action sociale.

— Action sociale : + 4 millions de francs ;

— Subvention nouvelle en capital pour l'aménagement des locaux de l'institut Auguste-Comte : 11,1 millions de francs d'autorisations de programme et 7,1 millions de francs de crédits de paiement.

3° Logement des services.

Le programme de relogement des services extérieurs se poursuit. Tenant compte de l'évolution des tâches, il vise à réduire les locations par acquisitions ou constructions de locaux neufs. La superficie des locaux ainsi acquis ou construits passerait de 20.000 mètres carrés en 1972 à 126.000 mètres carrés en 1980.

En ce qui concerne l'**administration centrale** nous avons souligné l'an dernier la dispersion des services sur seize adresses différentes ce qui nuisait considérablement à son efficacité.

Dès 1979, certains aménagements ont été apportés.

La Direction de l'architecture, précédemment installée rue de Valois, a été transférée dans les locaux de la cité administrative du quai de Passy pour être rapprochée de la Direction de la construction, ces deux directions étant placées sous l'autorité du délégué à l'architecture et à la construction qui coordonne leurs actions.

Les services chargés des sites qui relevaient précédemment de la Direction de l'architecture et de la Délégation à la qualité de la vie ont été également installés dans cette cité où est implantée la Direction de l'urbanisme et des paysages, dont ils font désormais partie.

Afin de réaliser ces opérations de regroupement qui répondent à un souci de clarté et de cohérence dans l'action, il a été nécessaire de transférer dans des locaux pris à bail, rue de Javel, l'Inspection générale de l'équipement et de l'environnement et le Service de l'information.

Mais à terme, une véritable amélioration ne pourra provenir que de la réalisation du **projet de regroupement des services dans un immeuble à construire dans le quartier de la Défense.**

Un crédit de 40 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement inscrit pour 1980 permettra de réaliser les études nécessaires et de payer les premiers droits à construire pour le début de l'opération.

C. — LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT

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

1° Les crédits.

Comme pour les actions de soutien, nous présenterons les crédits en distinguant les charges directes et les charges indirectes. Le programme « qualité de la vie » qui figure parmi les actions d'accompagnement a été exclu puisqu'il est rattaché au rapport que présente notre collègue M. Marcellin.

(En millions de francs.)

		1978	1979	1980	Evolution 1979-1980 (en pourcentage)
Actions économiques et professionnelles	D	11,3	13,0	20,2	+ 54,7
	I	24,6	27,6	29,9	+ 8,5
	T	35,9	40,6	50,1	+ 23,4
Cartographie nationale (I.G.N.)	D	147,5	169,6	187,5	+ 10,5
Recherche scientifique et technique	D	169,1	169,4	168,5	— 0,5
	I	13,9	15,7	17,3	+ 9,7
	T	183,0	185,1	185,8	+ 0,4
Etudes économiques et évolution de l'environnement, plan et statistiques	D	20,2	21,6	21,2	— 2,2
	I	11,1	12,6	13,7	+ 9,5
	T	31,3	34,2	34,9	+ 2,1
Ensemble des actions d'ac- compagnement	D	348,1	373,6	397,4	+ 6,4
	I	49,6	55,6	60,9	+ 9,5
	T	397,7	429,2	458,3	+ 6,8

D : charges directes.

I : charges indirectes.

T : total.

Pour ces actions également les effectifs sont constants et les charges indirectes évoluent principalement sous l'effet des hausses de rémunération.

Les observations qui vont suivre sont donc limitées aux charges directes.

2° Actions économiques et professionnelles.

Le chapitre « Interventions en faveur des moyennes entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics » créé en 1979 voit ses autorisations de programme maintenues à 10 millions de francs et ses crédits de paiement doublés de 5 à 10 millions de francs.

Il s'agit, à la suite d'une décision prise par le Conseil interministériel du 5 juillet 1978 consacré au secteur B.T.P., de mettre en œuvre dans ce secteur une formule qui est déjà utilisée par le ministère de l'Industrie dans d'autres secteurs industriels, la formule des contrats de croissance. Un contrat passé entre l'Etat et chaque entreprise prévoit le versement par l'Etat d'une subvention moyennant l'engagement de l'entreprise sur un programme et des objectifs cohérents avec la politique d'ensemble du Ministère.

Quel qu'en soit l'intérêt, cette action est évidemment dérisoire par rapport à l'ampleur de la crise traversée par ce secteur.

3° Cartographie nationale.

Cette action comporte exclusivement les subventions versées à l'**Institut géographique national**, qui est chargé de la politique du Ministère dans ce secteur.

La subvention de fonctionnement passe de 153,6 millions de francs en 1979 à 172,2 millions de francs en 1980 (+ 12,1 %) et la subvention d'équipement reste inchangée (15,3 millions de francs en autorisations de programmes, les crédits de paiements revenant de 16 à 15,3 millions de francs).

A la suite d'un certain nombre de difficultés, la Cour des comptes s'était penchée, dans son rapport annuel de 1977, sur la situation de l'I.G.N. et votre commission des Finances s'en était fait l'écho dans ses deux derniers rapports. Il semble que la situation soit maintenant à peu près rétablie. En 1978, un complément de subvention de 17 millions de francs (dans la loi de finances rectificative de fin d'année) avait permis de faire face à des difficultés de trésorerie. En 1979, il semble que l'I.G.N. devrait équilibrer ses comptes.

4° Recherche scientifique et technique.

La réforme des structures du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie a conduit à envisager les actions de recherche sur l'habitat et le cadre de vie de manière plus synthétique qu'à l'époque où la responsabilité de ces recherches se trouvait partagée entre les ministères de l'Environnement, de l'Équipement et de la Culture.

Une structure de coordination de ces actions a été mise en place : la Mission des études et de la recherche, chargée en liaison avec la D.G.R.S.T. et les directions du Ministère d'élaborer les orientations de la recherche pour l'ensemble de celui-ci.

La mise en œuvre des programmes de recherche s'appuie sur les principes suivants :

— assurer une fonction de coordination technique des travaux conduits au sein du Ministère, dans les organismes relevant de lui (C.S.T.B., C.R.U...) et par recours à des centres de recherche publics ou privés ;

— assurer un effet multiplicateur des actions incitatives lancées par le Ministère ;

— veiller à la bonne concertation notamment avec le C.N.R.S. et les autres Ministères ;

— enfin, rechercher le plein emploi des équipes et potentiels de recherche les plus intéressants dans les différentes disciplines et régions.

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

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

Un conseil de la recherche compétent pour l'ensemble des problèmes du Ministère sera créé à l'automne 1979 ; il pourra orienter et suivre les programmes avec toute l'acuité nécessaire.

D'autre part, une réflexion générale sur les sciences humaines est actuellement en cours. A la suite de cette réflexion, on peut prévoir de nouvelles orientations dans la pratique de ces recherches

au Ministère : favoriser les programmes communs avec d'autres Ministères, regrouper les équipes de recherches.

Enfin, pour harmoniser ce secteur de recherche avec les orientations nouvelles définies par le secrétaire d'Etat chargé de la Recherche, des contrats de programmes sont envisagés (avec le C.S.T.B. notamment).

COMPTE RENDU DES DÉBATS DE LA COMMISSION

La Commission a procédé, le mercredi 24 octobre 1979 sur le rapport de M. Moinet, rapporteur spécial, à l'examen du budget pour 1980 du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, section Cadre de vie et Logement.

Le Rapporteur spécial a noté une diminution de 13 % par rapport à 1979 des crédits affectés à l'**urbanisme** et a observé une accélération du *désengagement de l'Etat dans le domaine de l'action foncière*. Il a regretté la disparition de l'action en faveur des villes moyennes.

L'ensemble des crédits budgétaires en faveur du **logement** progressera en 1980 de 15 % principalement en raison du *développement de l'aide personnalisée*, cependant que l'effort de *redressement* constaté par M. Moinet, rapporteur spécial *dans le domaine du logement locatif*, devrait, selon lui, être accentué. Il a souhaité que les efforts entrepris pour *résoudre le problème de l'apport personnel* des accédants à la propriété, soient poursuivies.

Les crédits prévus pour l'**architecture** augmentent de 36 % en ce qui concerne l'*enseignement*, tandis que les crédits demandés pour la *mise en place des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement* passeront de 5 millions de francs en 1979 à 15 millions de francs en 1980.

M. Jager est intervenu pour approuver l'action entreprise en faveur des *secteurs sauvegardés*.

Au terme de cet examen, la Commission a, dans sa majorité, décidé de soumettre le projet de budget à l'appréciation du Sénat.

DISPOSITIONS SPÉCIALES

Article 53.

Aide au logement social.

Texte proposé initialement
par le Gouvernement

Texte adopté
par l'Assemblée nationale
et proposé par votre Commission

Pour l'année 1980, l'aide de l'Etat est accordée pour les emprunts contractés en vue de la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements dans la limite de 40.754 millions de francs.

Conforme.

Commentaires. — Cet article traditionnel récapitule le montant total des emprunts contractés en vue de la construction, de l'acquisition et de l'amélioration de logements, et pour lesquels il pourra être accordé une aide de l'Etat. La diminution du nombre total de logements aidés par l'Etat pour la construction neuve n'est pas compensée par l'augmentation du nombre de logements améliorés. Aussi le volume total des emprunts se trouve réduit de 41.900 millions de francs en 1979 à 40.754 en 1980 (— 2,7 %).

Par organisme emprunteur la répartition évolue ainsi :

	1978	1979	1980
Caisse de prêts H.L.M. et Caisses d'épargne	19.540	18.730	20.557
Crédit foncier de France	15.510	15.270	13.189
Crédit agricole	7.350	7.900	7.008
Total	41.400	41.900	40.754

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 54.

Nombre des logements susceptibles d'ouvrir à leurs occupants droit à l'aide personnalisée au logement.

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement**

Le nombre des logements susceptibles de faire l'objet d'une convention entre l'Etat et leurs propriétaires pour ouvrir à leurs occupants droit à l'aide personnalisée au logement est fixé à 475.500 au titre de l'année 1980.

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
et proposé par votre Commission**

Conforme.

Commentaires. — Cet article prévoit le nombre maximum de logements dont les occupants pourront avoir droit à l'aide personnalisée au logement instituée par la loi du 3 janvier 1977. Il est fixé à 475.500 comme en 1978 et 1979.

Pour l'instant le rythme de passation des conventions a été assez lent. Au 1^{er} juillet 1979 c'est au total environ 50 000 logements qui étaient conventionnés. Des conventions en cours de négociation concernaient 50.000 autres logements.

S'agissant des logements neufs, le rythme des conventions devrait s'accélérer au fur et à mesure de l'achèvement des logements financés avec les nouvelles aides.

Pour les logements existants, ce sont des obstacles juridiques et psychologiques qui ont empêché pour l'instant le développement des conventions. Une partie de ces obstacles a été levée au premier semestre 1979 et on ne peut encore en connaître les effets.

Votre commission des Finances vous demande de voter cet article.