

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988.

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 1989, 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

ÉQUIPEMENT ET LOGEMENT

I. — Urbanisme, logement et services communs.

Rapporteur spécial : M. Ernest CARTIGNY.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n° 15), 299 (tome IV) et T.A. 24.
Sénat : 87 (1988-1989).

Lois de finances. — Urbanisme - Logement.

SOMMAIRE

	Pages
I. Audition du Ministre	5
II. Principales observations de la commission	10
III. Examen en commission	14
Avant-propos	19
CHAPITRE PREMIER : Le dynamisme du B.T.P.	23
A. UNE ACTIVITE SOUS-ENUE	23
B. LES ENJEUX EUROPEENS	28
CHAPITRE II : Vers une réforme du financement du logement	37
A. RAPPEL DU DISPOSITIF ACTUEL	37
B. LES PROPOSITIONS DE REFORME	39
CHAPITRE III : L'aide publique au logement	43
I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS	43
II. LES AIDES A LA PERSONNE	47
1. La réforme de l'A.P.L. : un premier bilan	49
2. Les mesures en faveur des accédants en difficulté	50
3. L'action sociale en faveur des plus démunis	55
III. LES AIDES A LA PIERRE	58
A. L'ACCESSION AIDEE A LA PROPRIETE	59
B. LE FINANCEMENT DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL	62
C. LA SITUATION FINANCIERE DES H.L.M.	66
D. LA POURSUITE DES ACTIONS D'AMELIORATION DE L'HABITAT	68
CHAPITRE IV : Urbanisme et paysage	73

CHAPITRE V : L'architecture	77
CHAPITRE VI : Les moyens de service et les actions transversales	81
A. LES MOYENS DE SERVICE	81
B. LES ACTIONS TRANSVERSALES	82
DISPOSITIONS SPECIALES	85
ANNEXE	95

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mercredi 2 novembre 1988, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, votre commission des finances a procédé à l'audition de M. Maurice Faure, ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement, sur le projet de budget de son département ministériel pour 1989.

Après de brèves indications sur les grandes masses du budget, soit 63,6 milliards de francs en crédits de paiement, en progression de 4,9 %, et 17 milliards de francs en autorisations de programme, en diminution de 2,3 %, le ministre a présenté les grandes actions du budget.

Abordant les crédits du logement, le ministre a indiqué qu'il avait décidé la mise en place d'un plan en faveur des "sinistrés du P.A.P.", c'est-à-dire des foyers, environ 550.000, qui ont contracté des emprunts à annuités constantes et à taux élevés, dans la période 1981-1984.

Le réaménagement de la dette vise à maintenir une annuité 1989 égale à celle de 1988 et à limiter la progression de 1990 à 2,5 % au lieu de 4 %. Ce dispositif devrait coûter globalement 25 milliards de francs, dont 600 millions en 1989.

Parallèlement, le ministre a évalué à 75 milliards de francs sur 25 ans le coût du réaménagement de la dette des organismes d'H.L.M. décidé en juin dernier.

Il a considéré que l'aide à la personne était, sur un plan général, au coeur du dispositif des aides au logement, car il a craint qu'on ait autrefois poussé à l'accession à la propriété des ménages qui ne peuvent, aujourd'hui, faire face à leurs obligations. Un rapport a été demandé sur ce point à M. Bloch-Lainé, dont pourrait s'inspirer le gouvernement afin de proposer une réforme du système d'aide à l'accession à la propriété. Le ministre a indiqué qu'une réforme d'ensemble de ce type a lieu tous les dix ans, et a présenté les quatre principes qui pourraient la fonder.

La réforme ne doit pas conduire à une diminution du nombre d'accédants, ni être considérée comme un moyen de

faire des économies. Elle ne doit pas conduire à une banalisation des crédits, qui prendrait la forme d'une simple comparaison entre crédits bancaires (ce qui aurait pour effet d'avantager les personnes ayant le plus de surface financière). Enfin, l'accession doit être ouverte à l'ancien, en prévoyant notamment un assouplissement des conditions d'octroi des prêts (montant des travaux à engager).

En ce qui concerne le réaménagement de l'aide sociale, il a indiqué que, conformément au dispositif voté à l'Assemblée nationale, l'A.P.L. (aide personnalisée au logement) ne sera que partiellement prise en compte pour éviter un effet de seuil qui pourrait entraîner l'inéligibilité au revenu minimum d'insertion.

Concernant les crédits à la pierre (P.A.P., P.L.A., P.A.L.U.L.O.S.), il a indiqué que, globalement, ils toucheront le même volume, soit 59.000 logements. En revanche, le ministre a insisté sur l'effort entrepris en faveur de la réhabilitation des centres des villes et des quartiers périphériques. Il a, à ce propos, souligné l'importance des crédits dégagés en faveur de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (1,9 milliard de francs en 1989 et 200 millions de francs au titre du collectif budgétaire) et du Fonds social urbain dont les crédits passeront de 75 à 261 millions de francs l'an prochain.

Une somme de 800 millions de francs a été débloquée en juin 1988 pour faire face à cet objectif, répartis comme suit : 50 millions de francs au profit de l'A.N.A.H., 150 millions de francs au fonds social urbain, 350 millions de francs aux "Palulos réhabilitation", et 250 millions de francs de subventions aux O.P.H.L.M. destinées à améliorer les parties communes.

Estimant qu'à la fin du siècle 85 % de la population française sera urbaine, le ministre d'Etat a souligné l'importance d'une véritable politique de la ville, prenant en compte non seulement le bâti mais également l'ensemble des problèmes sociaux et culturels qui se posent notamment aux quartiers périphériques des grandes agglomérations.

A la suite de cet exposé, M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial des crédits du logement, a demandé un certain nombre de précisions techniques sur les

montants et les répartitions de crédits des différents prêts, ainsi que sur les mesures juridiques ou fiscales envisagées en 1989.

M. Maurice Faure, ministre d'Etat, a indiqué que le budget 1989 était un budget de transition, marqué par la préparation de deux réformes, toutes deux préparées par un rapport de M. Bloch-Lainé. L'une, déjà évoquée, concerne la réforme de l'accèsion à la propriété ; l'autre concerne l'efficacité comparée (entre pays d'Europe), du système d'aide au logement, pour lequel la France consacre, tous crédits confondus, 120 milliards de francs par an.

Concernant la première, il a reconnu qu'il y avait un problème incontournable de compatibilité entre les crédits pour 1989 et une réforme qui n'est pas encore intervenue.

S'agissant de la dette des O.P.H.L.M., il a indiqué que 20 milliards de francs seraient remboursés dans le cadre du désendettement qui porte sur 100 milliards de francs.

S'agissant des crédits P.L.A. (PALULOS), il a fait remarquer que les crédits étaient largement déconcentrés au niveau des préfets.

Concernant la dérive des loyers, il a estimé que la moyenne nationale de 8 % était peu significative car la plupart des hausses excessives sont concentrées sur la région parisienne. Il a rappelé que, en vertu d'un récent décret, c'est au propriétaire de faire la preuve du bien-fondé de sa demande. Il s'est en outre déclaré partisan d'une "méthode douce" de correction de cette évolution grâce à des mesures ponctuelles (meilleure connaissance des loyers...). Le ministre a indiqué qu'il négociait une convention de modération avec les différents bailleurs institutionnels (banques, assurances, Caisse des dépôts) et qu'il avait écrit aux offices d'H.L.M. pour préconiser une hausse des loyers limitée à 5,5 % sur les deux années 1988-1989.

S'agissant de la baisse du "1 % patronal", le ministre a précisé que l'incidence serait nulle en 1989 en raison du décalage d'un an de la collecte des cotisations. En revanche, les sommes disponibles diminueraient en 1990 (à 15,9 milliards de francs contre 16,7 milliards de francs pour 1989), mais la progression reprendrait à compter de 1992 grâce aux remboursements des prêts.

M. René Régnault s'est félicité de la nouvelle orientation des P.A.P. en faveur de l'habitat ancien, mais a estimé qu'il faudrait assouplir les normes pour donner une véritable impulsion à ce programme. Il s'est enquis des dispositions spécifiques en faveur des économies d'énergie.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est félicité de l'abondement de l'A.N.A.H. par le collectif 1988. Il a par ailleurs suggéré une révision des plafonds de ressources susceptibles d'entraîner l'attribution de primes à l'amélioration de l'habitat dans les communes rurales couvertes par les contrats de pays. Il a indiqué que, pour l'octroi de ces crédits, le relèvement des plafonds de 85 à 100 % du plafond exigible pour l'attribution du P.A.P. coûterait 10 millions de francs à l'Etat, et permettrait à l'artisanat local de trouver un marché sûr.

M. René Ballayer a craint que la dotation aux O.P.H.L.M. en faveur de la location soit insuffisante.

M. Robert Vizet s'est inquiété des conditions de financement des offices H.L.M. qui sont obligés de tricher pour permettre à leurs locataires d'être solvables.

Il s'est également inquiété de l'augmentation du nombre d'impayés et s'est interrogé sur le mode de calcul des loyers à la suite d'un changement de bail, qui conduit à des différences de loyers pour les logements identiques.

M. Josy Moinet a évoqué le problème du financement du logement social, dans la perspective du grand marché unique, de l'éventuelle banalisation des ressources traditionnelles du logement social (livret A), et des risques de délocalisation de l'épargne.

M. Christian Poncelet, président, a demandé des précisions sur le réaménagement de la dette des O.P.H.L.M., sur l'impact prévisible de l'impôt de solidarité sur la fortune sur l'immobilier.

En réponse aux différents intervenants, **M. Maurice Faure**, ministre d'Etat, a apporté les précisions suivantes.

A **M. Roland du Luart**, il a indiqué que la suppression de l'article 63 de la loi de finances par l'Assemblée nationale avait pour effet de maintenir l'"A.P.L. 1" au profit des accédants ou locataires occupant des logements nouvellement construits ou acquis et améliorés avec le bénéfice de prêts locatifs aidés ou de prêts conventionnés.

Il a indiqué à **M. René Régnauld** qu'il était difficile d'abroger toute norme pour attribuer des crédits, mais que dans le cas de l'accès à l'ancien, des dérogations pouvaient être généralisées, sans danger majeur. Il a par ailleurs rappelé que les dispositions fiscales en faveur des économies d'énergie sont supprimées à la suite d'arbitrages gouvernementaux qu'il devait respecter.

Il a indiqué à **M. Maurice Blin**, rapporteur général, que les demandes de P.A.H., et par conséquent les crédits inscrits, sont variables selon les départements, mais s'est engagé à étudier le problème spécifique des primes accordées dans les communes rurales sous le régime des contrats de pays.

Il a indiqué à **M. René Ballayer** que les crédits suffisants seraient débloqués pour assurer le financement de 3.200 P.L.A.

Il a, par ailleurs, rappelé à **M. Robert Vizet** les termes d'une instruction aux offices H.L.M., prévoyant une hausse maximale de 5,5 % sur la période 1988-1989, soit, compte tenu d'une hausse de 3,4 % déjà intervenue en 1988, une augmentation résiduelle de 2,5 % en 1989.

Il a pris acte de l'intervention de **M. Josy Moinet** et jugé avec lui que le marché unique devait nécessairement entraîner l'harmonisation fiscale sous peine de déséquilibres majeurs.

M. Christian Poncelet, président, a rappelé à ce sujet qu'il n'y avait plus qu'un seul budget pour mener à bien cette harmonisation en matière de fiscalité des revenus d'épargne.

Concernant l'impôt de solidarité sur la fortune, le ministre d'Etat a noté que ce n'était pas précisément une mesure propre à encourager l'immobilier mais qu'il s'agissait d'un acquis politique sur lequel le suffrage universel s'était explicitement prononcé en mai 1988.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Le budget de la section "Urbanisme, logement et services communs" s'élèvera, en moyens de paiements à 56.151,1 millions de francs en 1989, soit une progression à structure constante de + 6,3 %.

- Les autorisations de programme atteindront 9.768,4 millions de francs, soit une diminution de - 8,9 % par rapport à 1988.

Le tableau suivant donne une approche d'ensemble, sous l'angle strictement budgétaire, des crédits de la section Urbanisme, logement et services communs prévus pour 1989.

PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE

(En millions de francs.)

	Budget 1988	Budget 1989	Variation en pourcentage
Crédits de paiement.			
Titre III. — Moyens des services	17 939,6 (1)	17 404,8	- 2,9
Titre IV. — Interventions publiques . .	19 225	18 771,2	- 2,3
Total dépenses ordinaires	37 164,6	36 176	- 2,6
Titre V. — Investissements directs de l'Etat	214,5	318,7	+ 48,5
Titre VI. — Subventions d'investissement	14 426,8	19 656,2	+ 36,2
Total dépenses en capital	15 641,3	19 975	+ 27,7
Total budget	52 805,9	56 151,1	+ 6,3
Autorisations de programme.			
Titre V. — Investissements directs de l'Etat	258	268,4	+ 4
Titre VI. — Subventions d'investissement	10 468,6	9 500	- 9,2
Total autorisations de programme	10 726,6	9 768,4	- 8,9

(1) Hors crédits de personnels — Aviation civile et Météorologie — inscrits au titre des services communs en 1988 mais transférés au budget des Transports à compter de 1989.

Les dépenses ordinaires atteignent 36,17 milliards de francs contre 37,28 milliards de francs en 1988, enregistrant ainsi une décre de 2,98 %. Cette diminution traduit simultanément une baisse des moyens des services (- 3,64 %) et des crédits d'interventions publiques (- 2,5 %).

Les dépenses en capital atteignent 19,9 milliards de francs en crédits de paiement pour 1989 contre 15,6 milliards de francs en 1988, soit une augmentation de + 27,7 %. En revanche, les autorisations de programme enregistrent une baisse de - 8,9 %.

En progression de + 6,3 % par rapport à 1988, le projet de budget de l'Urbanisme, du logement et des services communs pour 1989 est un budget de transition, selon les propres termes du ministre. En effet, la part essentielle que constitue le secteur du logement est

lourdement hypothéquée par le mouvement de réflexion, en cours, au sujet d'une réforme de son financement. Cette situation explique l'absence d'inscription de mesures nouvelles et de dotations en autorisations de programme en matière d'aides pour les prêts à l'accession à la propriété (P.A.P.). Votre commission ne peut que déplorer une telle pratique, peu compatible avec la règle de l'annualité budgétaire et dont la conséquence est de réduire singulièrement la portée de l'autorisation parlementaire.

Le projet de budget confirme, par ailleurs, la priorité réservée au logement social, prolongeant ainsi le plan d'urgence mis en oeuvre en juin 1988. Néanmoins, l'ampleur du phénomène de dégradation des grands ensembles urbains justifierait une programmation pluriannuelle des crédits budgétaires. A cet égard, l'attention doit être appelée sur l'intérêt de la proposition faite par l'Union des H.L.M. d'affecter les 25 milliards d'économies résultant, pour l'Etat, du plan de réaménagement de la dette P.L.A. des H.L.M., au financement d'un programme pluriannuel de réhabilitation du secteur locatif social.

Le projet de budget comporte, pour la première fois, une ligne budgétaire nouvelle dotée de 600 millions de francs, destinés à prendre en compte le coût des réaménagements des prêts P.A.P. consentis aux emprunteurs entre 1981 et 1985.

Votre commission ne peut que se réjouir de cette attention portée aux familles en difficulté, en même temps qu'elle s'interroge sur les orientations futures susceptibles de résulter, en cette matière, des réflexions engagées par le gouvernement sur la réforme du financement du logement. Elle souligne, à cet égard, l'intérêt qu'il y aurait à maintenir une aide à la pierre couplée avec une aide à la personne, seule capable de préserver l'objectif d'accession sociale à la propriété.

Enfin, votre commission se doit de faire part de son inquiétude quant à la mesure inscrite à l'article 64 rattaché au projet de loi de finances. L'article proposé, dont le commentaire est ci-joint, vise à réduire de 0,72 % à 0,62 %, soit de 0,10 point, le taux de la contribution des employeurs à l'effort de construction, en contrepartie d'une augmentation de 0,13 % à 0,23 % de la contribution des employeurs au financement du Fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.). Outre qu'elle s'analyse en une fiscalisation

croissante des aides au logement, la mesure proposée risque d'affecter le financement par les entreprises de la construction sociale. Aussi, exprime-t-il son souhait de voir la réduction du taux de contribution des employeurs à l'effort de construction limitée à 0,67 % au lieu de 0,62 %. Ce taux suffirait, compte tenu de l'environnement économique général, à honorer l'économie recherchée par l'Etat, en même temps qu'il garantirait la poursuite de l'effort en faveur du secteur de la construction neuve.

III. EXAMEN EN COMMISSION

Dans sa séance du mercredi 9 novembre 1988, votre commission, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, a procédé à l'examen du budget de l'urbanisme et du logement (I - Urbanisme, logement et services communs et articles 63 à 65) pour 1989, sur le rapport de **M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial**.

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial a tout d'abord présenté les chiffres significatifs du projet de budget qui, avec 56.151 millions de francs, augmente de 6,3 %. En revanche, les autorisations de programme régressent de 8,9 %, à 9.763 millions de francs.

L'effort porte en premier lieu sur les crédits de logement construction, qui avec 37.801 millions de francs augmentent de 10,8 % en crédits de paiement. Les aides à la personne régressent sous l'effet d'une modification du barème de l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) et de la prise en compte de l'article 63 du projet de loi de finances relatif au financement de l'aide personnalisée au logement (A.P.L.).

Les aides à la pierre, en second lieu, augmentent très fortement, + 30 %, sous l'effet de la budgétisation de l'agence nationale de l'amélioration de l'habitat et des opérations de construction-amélioration dans le secteur de l'habitat locatif social.

Les crédits d'aide à l'accession à la propriété (P.A.P.) progressent de + 56,2 % par rapport à 1988, en dépit de l'absence d'inscription de nouveaux crédits de paiement au titre de 1989. Cette situation est permise par l'importance des reports, générés simultanément par la baisse du coût de la ressource et par le mouvement de désaffectation des emprunteurs à l'égard de cette forme d'endettement au profit des prêts conventionnés plus souples et d'un coût quasi comparable.

Mais la principale caractéristique de cette ligne budgétaire est l'absence d'inscription de dotations en

crédits de paiement pour 1989, dans l'attente de la mise en place d'un nouveau produit d'accès à la propriété dont l'élaboration devrait résulter des conclusions de la mission de réflexion confiée, sur ce point, à M. Jean-Michel Bloch-Lainé.

Les autres actions connaissent des évolutions moins marquées. C'est le cas, en premier lieu, de l'architecture et de l'enseignement. En revanche, les crédits des plans de sauvegarde sont privilégiés. C'est le cas, en second lieu, des dotations des moyens des services et des actions dites "transversales", telles que les aides aux entreprises du B.T.P.

Il a estimé, en conclusion, que le projet de budget pour 1989 était un budget de transition, qui confirmait la priorité réservée au logement social, incluant une mesure en faveur des familles en difficulté par l'intermédiaire de la prise en charge partielle du coût des réaménagements de prêts P.A.P. consentis entre 1981 et 1983.

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial, a ensuite présenté les articles rattachés au budget de l'urbanisme, du logement et services communs.

- L'article 63 relatif à l'aide personnalisée au logement. La modification de l'article du code de la construction et de l'habitation que l'article 63 propose de faire vise à étendre aux logements nouvellement construits ou acquis et améliorés avec le bénéfice de prêts locatifs aidés ou de prêts conventionnés, et qui feront par ailleurs l'objet d'une convention signée avec l'Etat après le 31 décembre 1988, les dispositions aujourd'hui applicables en matière d'aide personnalisée au logement aux occupants des logements existants conventionnés, avec travaux, après le 31 décembre 1987.

- L'article 64 relatif à la réduction du taux de la participation des employeurs à l'effort de construction (de 0,72 % à 0,62 %) et au financement de l'allocation logement à caractère social par relèvement de la contribution des employeurs au fonds d'aide au logement F.N.A.L. (de 0,13 % à 0,23 %).

- L'article 65 relatif à la reconduction de la dotation d'équipement des agglomérations nouvelles. L'article propose de reconduire pour cinq ans la dotation spécifique en matière d'équipement prévue par la loi du 13 juillet 1983 en faveur des villes nouvelles.

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial, s'est inquiété des conséquences de l'article 63 sur les ménages ayant des revenus modestes et a jugé que cet article était peu opportun au moment où le financement du logement fait l'objet d'une réflexion générale.

Il s'est également inquiété de la mesure inscrite à l'article 64. Outre qu'elle s'analyse en une fiscalisation croissante des aides au logement, la mesure proposée risque d'affecter le financement par les entreprises de la construction sociale. Il a également exprimé son souhait de voir la réduction du taux de contribution des employeurs à l'effort de construction limitée à 0,67 % au lieu de 0,62 %.

M. Stéphane Bonduel a observé qu'il y avait une contradiction entre différents objectifs et a demandé si l'augmentation de la subvention de l'A.N.A.H. était suffisante compte tenu de l'importance des besoins et des retards.

M. René Ballayer a observé le mouvement du transfert de l'accession à la propriété vers les opérations locatives et a demandé si les crédits étaient adaptés à cette évolution.

M. Robert Vizet a estimé que ce budget n'était pas satisfaisant en raison des difficultés nouvelles liées, pour les usagers, aux augmentations de loyers, et, pour les organismes, aux impayés. Il s'est inquiété de la situation des prêts P.A.P. et de l'évolution vers les prêts hypothécaires qui entraînerait, à terme, de graves difficultés.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est interrogé d'une part sur la fongibilité des prêts P.L.A.P.A.L.U.L.O.S., et sur le coût des prêts du crédit foncier, d'autre part sur l'évolution divergente des crédits de l'A.N.A.H., qui augmentent de façon considérable en crédits de paiement mais stagnent en autorisations de programme.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur les orientations nouvelles de la Caisse des dépôts et consignations, son implication sur le marché financier et les conséquences de celles-ci sur sa capacité de financement du logement social.

En réponse aux intervenants, **M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial**, a précisé :

- que les crédits d'aide à l'accession à la propriété permettraient de financer 50.000 P.A.P. contre 90.000 en 1988,

- que, en raison de l'avancée des délais de règlement et des mécanismes croisés évoqués touchant la contribution des employeurs à l'effort de construction, la charge des entreprises serait accrue.

Il s'est engagé à inclure dans le rapport des précisions sur la répartition et l'évolution des moyens financiers de l'A.N.A.H.

A l'issue de ce débat, la commission a adopté un amendement de suppression de l'article 63 du projet de loi de finances.

La commission a adopté, à l'article 64, un amendement visant à relever de 0,62 % à 0,67 % le taux d'appel des employeurs à l'effort de construction, et à ramener de 0,23 % à 0,18 % le prélèvement au profit du F.N.A.L.

Puis elle a adopté l'article 64 du projet de loi de finances ainsi modifié.

La commission a adopté l'article 65.

Enfin, la commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget de l'équipement et du logement (I. Urbanisme, logement, services communs) pour 1989.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget de l'urbanisme, du logement et des services communs pour 1989 comporte l'affirmation d'une **priorité nationale** : l'amélioration de la qualité de la vie dans les quartiers d'habitat social.

L'annonce au mois de juin de mesures exceptionnelles en faveur d'opérations d'entretien des immeubles et de leurs abords dans le secteur locatif social a marqué le coup d'envoi de cette nouvelle politique.

Votre rapporteur partage, à cet égard, l'orientation ainsi donnée vers une approche globale des problèmes de la ville où l'urgence d'une solution n'est plus à démontrer, mais où le pragmatisme et la persévérance devront constituer le mot d'ordre des acteurs publics.

A cet égard, dans un domaine où les moyens financiers à mobiliser seront considérables, il tient à appeler l'attention du Ministre sur la proposition faite par l'Union des H.L.M. d'affecter les 25 milliards de francs d'économies résultant, pour l'Etat, du plan de réaménagement de la dette P.L.A. des H.L.M. à un grand projet pluriannuel visant à accélérer le programme de réhabilitation du secteur locatif social.

La nouvelle politique en faveur de la ville y gagnerait incontestablement en crédibilité et en force.

Quatre orientations principales marquent, par ailleurs, le projet de budget soumis à l'approbation de notre Haute Assemblée :

- la recherche d'un système d'accession sociale plus simple et plus sûr : de ce point de vue, le projet de budget pour 1989 se trouve résolument placé sous l'angle d'une réforme du financement public du logement en France. Il revêt, à cet effet, un caractère de budget de transition que traduit l'absence d'inscription d'autorisations de programme en matière d'aide à

l'accèsion à la propriété, procédure au demeurant peu conforme aux règles de l'autorisation parlementaire;

- la poursuite du programme d'amélioration du parc de logements privés: votre rapporteur se doit, à ce propos, d'exprimer une interrogation et une crainte. L'évolution des moyens affectés aux procédures d'amélioration de l'habitat existant ne traduisent pas la priorité accordée par ailleurs aux opérations de réhabilitation dans le parc locatif social. Les différents aspects de la politique des villes ne devraient-ils pas bénéficier d'un effort budgétaire d'une ampleur comparable ?

Des doutes peuvent être émis quant au niveau des moyens alloués à l'A.N.A.H. pour 1989. La dotation votée en 1988 a dû faire l'objet d'un ajustement de 200 millions de francs qui sera traduit dans le collectif budgétaire en fin d'année. Il est d'ores et déjà permis de considérer que les moyens affectés pour 1989, d'un niveau comparable à ceux initialement inscrits pour 1988, ne suffiront pas à assurer les besoins de financement de l'A.N.A.H. La prime à l'amélioration de l'habitat voit également sa dotation budgétaire simplement reconduite en niveau pour 1989, alors que la demande est forte principalement dans les communes rurales. Le relèvement à 85 % du plafond d'éligibilité à l'aide avait constitué une amorce à ce problème. L'engagement pris par le Ministre précédent de porter ce plafond à 100 % en 1989 sera-t-il tenu ?

- La recherche d'un meilleur équilibre financier des organismes sociaux du logement: le plan d'allègement de la dette "P.L.A." des organismes H.L.M. marquera, pour les années à venir, le profil des budgets de l'urbanisme et du logement. L'importance de ce problème justifie que l'on s'y attache avec résolution, l'avenir du parc locatif social est en jeu.

- La maîtrise de l'évolution des aides personnelles et le maintien de l'efficacité sociale et familiale: votre commission des finances a maintes fois dénoncé la dérive des coûts des aides personnelles au logement et ne peut que demeurer sensible à l'effort de maîtrise mis en oeuvre au cours des dernières années. Toutefois, cet effort ne saurait mettre en cause l'objectif social et familial de l'aide. La réforme proposée par l'article 63 comportait de ce point de vue quelques motifs légitimes d'inquiétude. Surtout, au moment où la politique de financement public du logement fait l'objet d'une vaste réflexion, la mesure apparaissait prématurée, d'où sa suppression intervenue, à juste titre, lors de l'examen de l'Assemblée nationale.

Le projet de budget pour 1989 comporte enfin deux mesures qui ont appelé l'attention de votre rapporteur :

- l'inscription d'une dotation de 600 millions de francs destinée à venir en aide aux personnes ayant souscrit des prêts P.A.P. entre 1981 et 1984. Cette mesure vient, à point nommé, remédier au drame social vécu par les "sinistrés de la désinflation". L'Etat assume ainsi, avec objectivité, les conséquences de la mise en place de la réforme de 1977.

- le relèvement de 0,13 à 0,23 % de la contribution des employeurs au financement du F.N.A.L., compensé par l'abaissement dans une même proportion de la contribution des employeurs à l'effort de construction (article 64 rattaché). Compte tenu des risques que cette mesure fait peser sur l'effort consacré par les entreprises au financement de la construction sociale, votre commission des finances a modifié cet article.

Au total, avec une progression de 6,3 % de ses crédits par rapport à 1988, le projet de budget de l'urbanisme, du logement et des services communs pour 1989 est un budget de transition, selon les propres termes du Ministre d'Etat. La part essentielle que constitue le secteur du logement est lourdement hypothéquée par le mouvement de réflexion en cours, au sujet de son financement. Pour autant, les orientations qu'il définit ne manquent pas d'ambition et les priorités qu'il affirme sont clairement exposées.

CHAPITRE PREMIER

LE DYNAMISME DU B.T.P.

A. UNE ACTIVITE SOUTENUE

L'année 1987 a été marquée par une forte croissance de l'activité du secteur du B.T.P. sur le marché intérieur, supérieure à la croissance économique nationale. Cette évolution s'inscrit dans un mouvement de reprise amorcée à la fin de 1984.

La production globale de la tranche B.T.P. a augmenté de 3,2 % en 1987 pour atteindre un chiffre d'affaires hors taxes de 468 milliards de francs d'exportations dont 24 milliards de francs réalisés par ses filiales étrangères.

L'ensemble de ces composantes de la demande intérieure de B.T.P., à l'exception de celle provenant des grandes entreprises nationales qui enregistrent le ralentissement du programme nucléaire, ont été orientées à la hausse.

Le secteur du bâtiment a bénéficié de la forte reprise de l'investissement productif et du retournement de tendance observé en matière de construction neuve, et a vu son activité augmenter en un an de 3,4 %.

La reprise de la demande de logements neufs constatée en 1986 s'est accélérée en 1987 : le nombre des autorisations de construire s'est accru de près de 9 %. Cette progression résulte d'une reprise des secteurs libre et intermédiaire (prêts conventionnés) soit + 25 % en 1987. Par contre, le secteur aidé a enregistré un net recul : les autorisations de permis de construire ont, en effet, baissé de 9 % en PLA et de 19 % en PAP. Ce redressement de la demande s'est traduit par une hausse des mises en chantier qui ont concerné 310.100 logements, soit une augmentation de 5 % en un an. L'accroissement des mises en chantier a résulté d'un recul du secteur aidé (PLA et PAP)

d'environ 18.000 logements, d'une reprise du secteur intermédiaire (Prêts conventionnés) de l'ordre de 19.000 logements et d'un accroissement du secteur libre estimé à 13.600 logements.

Ce mouvement est particulièrement perceptible dans le domaine de la construction de logements collectifs en centre ville et dans les zones touristiques ainsi que dans celui des mises en chantier de maisons individuelles.

Les travaux d'entretien-amélioration sont également restés bien orientés du fait de la reprise des transactions dans l'ancien et de la baisse des taux d'intérêt. L'accroissement des travaux dans l'ancien est estimé à 1,5 % en volume sur un an.

L'investissement en bâtiment des entreprises du secteur concurrentiel a fortement progressé en 1987 (+ 8 % en volume). Ceci, permis par l'amélioration de la santé financière des entreprises et l'abaissement des coûts de production, reflète l'effort de modernisation de l'appareil productif de notre pays.

Le secteur des travaux publics, favorisé quant à lui par l'accélération du programme routier et autoroutier et par la bonne santé financière des collectivités locales, a crû de 5 %.

L'effort de l'Etat dans le secteur TP en 1987 a été soutenu. Les financements de l'Etat concernant les routes ont ainsi progressé de 7 % en volume.

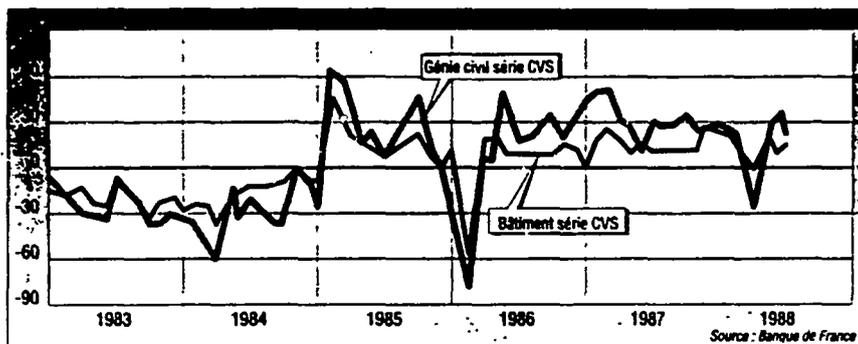
Les collectivités locales ont également fortement contribué en 1987 à la mise en place sur l'ensemble du territoire d'un réseau dense d'équipements collectifs, notamment par des travaux routiers.

A cette croissance de l'activité correspond une augmentation des emplois du BTP de l'ordre de 14.000 emplois en 1987, soit + 1,1 % par rapport à la fin de décembre 1986. Les effectifs salariés du BTP s'étaient déjà accrus de 4.800 en 1986, selon la source UNEDIC.

L'année 1988 confirme la bonne tenue de l'activité de la filière du bâtiment et des travaux publics. Les bonnes conditions climatiques de l'hiver dernier, contrairement à celles des années passées, ont permis de conserver un rythme soutenu de travaux et ont contribué à amplifier le mouvement de reprise. La conjoncture économique demeure résolument au beau fixe : baisse des taux d'intérêt et de l'inflation, restauration des marges des entreprises et reprise de l'investissement productif. Ces facteurs expliquent l'optimisme des entrepreneurs qui anticipent

un accroissement du volume des travaux : dans le gros oeuvre et plus encore dans le second oeuvre. Moins d'un entrepreneur sur quatre juge son carnet de commandes insuffisamment garni. Depuis 1966, jamais un tel taux d'optimisme professionnel n'avait été constaté.

Solde des opinions-positives/négatives- des entrepreneurs

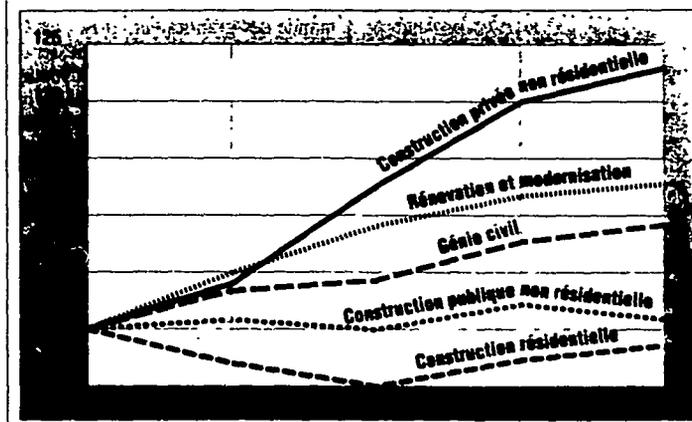


De ce fait, les statistiques d'activité élaborées par les fédérations professionnelles font état de hausses importantes : à la fin juin 1988, + 5,7 % pour le bâtiment (soit environ + 8 % une fois réintégré les gains de productivité), + 13 % pour les travaux publics.

Les effectifs salariés du BTP ont crû, selon l'INSEE, de 14.000 au cours du premier semestre 1988 (données CVS), ce qui représente le quart des emplois créés dans l'ensemble des activités durant cette période. Par ailleurs, les enquêtes auprès des entreprises indiquent des perspectives d'activité bien orientées du fait de carnets de commandes élevés.

L'analyse des différentes composantes de la demande conduit à retenir, pour l'année 1988, l'hypothèse d'une accélération de la croissance de l'activité du secteur de + 3,9 % pour le bâtiment et de + 4,9 % pour les travaux publics. Tout comme en 1987, les différentes composantes du marché du bâtiment et des travaux publics auront contribué à la croissance du secteur, à l'exception des grandes entreprises nationales.

Les secteurs gagnants



Source : BIPE

- La construction de logements

Le logement devrait connaître en 1988 un nouvel accroissement de son activité et atteindre 330.000 mises en chantier, après les 310.000 de l'année dernière, avant de se stabiliser en 1989.

L'embellie se confirme donc depuis 18 mois, avec une progression de 13,5 % des mises en chantier durant les six premiers mois de 1988.

Les autres secteurs du bâtiment devraient également évoluer favorablement :

- Les constructions de bâtiments non résidentiels bénéficieront de la forte reprise de l'investissement des entreprises du secteur concurrentiel, de la bonne orientation des investissements de l'Etat (grands chantiers parisiens) et des collectivités locales où la progression des investissements est en grande partie due au transfert de compétence en matière de lycées et collèges.

- Les travaux d'entretien-amélioration devraient, tout comme en 1987, enregistrer une activité soutenue du fait d'importants travaux réalisés par les collectivités locales dans le

cadre des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat, par les organismes d'H.L.M. qui poursuivent leur politique d'amélioration du parc locatif et par les particuliers : à la suite de transactions dans l'ancien ou du fait de travaux de copropriété ou d'aménagements intérieurs.

- L'activité des travaux publics continue d'évoluer favorablement, ce qui devrait se traduire par une progression en 1988 proche de + 5 % en volume. Ce résultat est dû à des conditions climatiques favorables et à une progression des commandes des principaux maîtres d'ouvrage de la profession, notamment des collectivités locales et des sociétés autoroutières.

L'année 1989 devrait toutefois connaître un rythme d'activité moindre dans le secteur du bâtiment (+ 0,8 % en volume selon le B.I.P.E.).

Cette évolution serait due à une stabilisation, voire une légère baisse de la construction de logements neufs, une moindre croissance de l'investissement des entreprises privées, un recul de l'investissement des administrations et des grandes entreprises nationales.

Une stagnation, voire un léger recul des mises en chantier, est attendue, sous l'effet du ralentissement du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages et de la persistance de taux d'intérêts réels élevés.

Par ailleurs, la montée des prix de l'immobilier constatée dans les grandes agglomérations et l'accroissement des stocks des promoteurs risquent d'avoir un effet modérateur sur le lancement de nouvelles opérations en 1989. Ces effets pourraient neutraliser la poursuite de la reprise du secteur libre (locatif privé, résidence secondaire de loisir...) liée aux incitations fiscales.

L'évolution de la construction de bâtiments non résidentiels privés devrait être inférieure à celle de 1988 (+ 2,6 % en 1989 contre + 7,3 % en 1988) du fait d'une moindre croissance de l'investissement des entreprises privées, et plus particulièrement des services.

Enfin, l'investissement de l'Etat et des collectivités locales en BTP risque d'être moins élevé en 1989 qu'en 1988 du fait de l'achèvement de la construction de la plupart des grands chantiers parisiens, et de la fin du cycle électoral pour les collectivités locales.

En revanche, l'activité TP devrait bénéficier en 1989 de travaux liés à la réalisation de grands projets d'infrastructure : tunnel sous la Manche, T.G.V. Nord, programmes routier et autoroutier. Le niveau d'activité dépendra aussi des décisions budgétaires de l'Etat et des décisions d'investissement des collectivités locales.

Le tableau qui suit retrace l'évolution globale de l'activité dans la filière B.T.P.

COMPTE B.T.P.

Hypothèses de prix			Batiment			Travaux publics		
B.T. T.P.	87/86	88/87	1986 en millions de francs	Evolution en volume (en pourcentage)		1986 en millions de francs	Evolution en volume (en pourcentage)	
	+ 3 + 1,5	+ 3 + 1,5		87/86	88/87 (Prévisions)		87/86	88/87 (Prévisions)
<i>F.B.C.F. hors logement.</i>								
Etat			8	+ 6	+ 1	9	+ 7	- 4
Collectivités locales			26	+ 5	+ 5	39	+ 4	+ 3
Entreprises nationales			7	- 1	- 3	19	- 3	+ 1
S.E.M. d'autoroutes			»	»	»	5	+ 25	+ 23
Financement privé d'équipements publics			»	»	»	1	+ 130	+ 110
Autres entreprises			68	+ 8	+ 9	19	+ 5	+ 3
<i>Logement.</i>								
Logement neuf			102	+ 2	+ 3,5	6	+ 3	+ 3,5
Gros entretien			63	+ 1,5	+ 2	»	»	»
Petit entretien			70	+ 2	+ 1,5	»	»	»
Ensemble			344	+ 3,4	+ 3,9	98	+ 5	+ 4,9

B. LES ENJEUX EUROPEENS

La création du marché unique européen à l'horizon 1992 constitue un enjeu essentiel pour tous les professionnels du secteur de la construction. Les échanges de produits et des prestations de toutes natures devraient progressivement s'intensifier.

Cette intensification des échanges concernera toutefois davantage les produits à haute valeur ajoutée (essentiellement les produits de second oeuvre), les prestations ajoutées (essentiellement les produits de second oeuvre), les prestations d'étude et de conseil et les produits financiers qui sont moins pénalisés par les surcoûts de transport ou de déplacement que les produits à faible valeur ajoutée ou les prestations de travaux.

En ce qui concerne les **matériaux de construction**, la France accuse vis-à-vis du reste de la C.E.E, et particulièrement de la R.F.A. et de l'Italie, un déficit commercial qui se creuse chaque année : - 10,5 milliards de francs en 1985, - 12,7 en 1986, - 13,5 en 1987, ainsi que l'indique le tableau qui suit :

(En milliards de francs.)

	1985	1986	1987
C.E.E.	- 10,5	- 12	- 13,5
<i>dont</i> R.F.A.	- 2,7	- 3	- 3,6
<i>dont</i> Italie	- 3,9	- 4,5	- 4,9

Dans le domaine de la **promotion immobilière**, les perspectives de développement offertes aujourd'hui par l'économie nationale attirent de nombreux capitaux étrangers, tant communautaires qu'extérieurs à la C.E.E.

En ce qui concerne le **B.T.P.** stricto sensu, les performances comparables des B.T.P. européens et les coûts de transport élevés limitent les échanges aux zones frontalières et aux prises de participation entre les principaux groupes. L'affaire a été engagée rapidement par les entreprises françaises les plus dynamiques, qui renforcent depuis plusieurs mois leur implantation européenne, en Espagne, en Belgique, ou dans le secteur de la distribution de l'eau en Grande-Bretagne.

Si toutes les techniques et tous les produits ne sont pas concernés au même degré, l'ouverture européenne de 1992 accroîtra pour tous les possibilités de mouvement. Dans ce contexte, sans une bonne préparation des industriels français, le déficit peut s'aggraver dans de fortes proportions pour plusieurs raisons :

- Le marché français est un marché très attractif (géographiquement placé au centre de l'Europe, et lieu d'une activité bâtiment soutenue).
- Certains pays ont déjà su positionner leurs produits (R.F.A. vers le haut de gamme, Italie sur le bas de gamme) et la place des produits français reste à trouver.

Pour s'implanter en Europe avec succès, la concertation entre l'ensemble des partenaires du B.T.P. est essentielle. Dès lors, un dispositif renforcé de préparation à l'échéance européenne a été élaboré.

Les Groupes de stratégies Industrielles du Plan (G.S.I.-T.P., G.S.I.-Bâtiment) permettent à l'ensemble des partenaires sociaux d'aborder avec les représentants de l'Etat les problèmes sectoriels liés à la construction.

Depuis 1987, le Comité Stratégique Bâtiment Travaux Publics, Industries de la Construction s'attache à rapprocher les positions des principaux partenaires administratifs et professionnels.

Les structures de concertation mises en place ont, d'ores-et-déjà, défini leur orientation pour l'avenir :

- travailler à l'évolution du système français d'assurance-construction,
- établir un schéma des grandes infrastructures routières, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires, proposable à nos partenaires de la C.E.E,
- amplifier l'effort de recherche (informatisation, robotisation, matériaux nouveaux, nouveaux produits).

Des réflexions devront en outre être entreprises dans le domaine de l'équipement des villes européennes et dans le domaine du financement du logement à l'échelle de la Communauté.

Enfin, dans le secteur de la construction, l'effort est consacré à la préparation de la présidence française de la communauté, au deuxième semestre 1989.

Ainsi, il apparaît essentiel de dépasser la logique "reconquête du marché intérieur" pour engager les industriels français dans la définition d'une stratégie européenne visant à l'identification de créneaux sur le marché européen et

l'élaboration d'alliances européennes pour aborder le marché mondial.

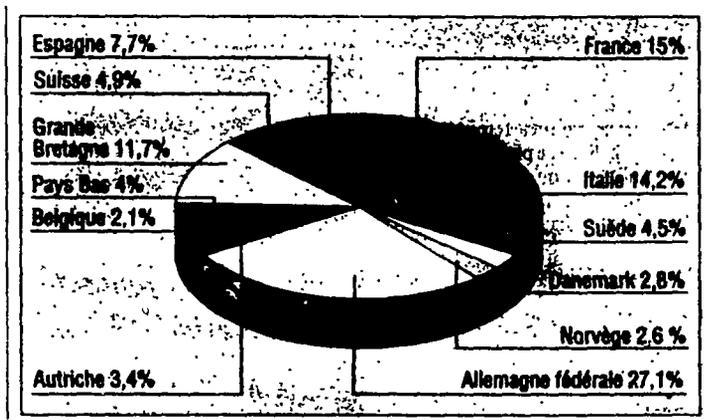
L'Europe représente pour les entreprises de BTP un marché de 2.950 milliards de francs de travaux ; les quatre plus grands pays (R.F.A., France, Italie, Royaume-Uni) totalisent 78,5 % de cet ensemble. Le nombre de logements neufs construits en Europe, en 1986, est évalué à 1.500.000 (environ 800.000 maisons individuelles et 700.000 appartements). Ce chiffre peut être rapproché des 1.850.000 logements construits aux U.S.A. et 1.365.000 construits au Japon. Les entreprises de construction de tous les pays d'Europe ont dû faire face, depuis quinze ans, à une crise sans précédent : de 1973 à 1986, le nombre de logements construits est passé de 3 millions à 1 million et demi. Après un recul de l'activité particulièrement accentué les cinq dernières années (recul de 12 % en volume), la récession s'est arrêtée en 1986 et une légère croissance a été enregistrée à nouveau en 1987 et au premier semestre 1988 ; à l'exception notable de l'Espagne où la construction de logements devrait progresser de 10 % en 1988, le logement est le secteur qui enregistre le plus faible taux de croissance comparé à la production BTP hors logement.

A l'heure actuelle, l'Europe n'est pas un marché d'exportation prioritaire pour les entreprises européennes de BTP, qui ne réalisent que 4,5 % (4 milliards de francs sur un total de 93 milliards de francs) de leurs exportations dans les pays de la C.E.E. Comparativement, les entreprises nord-américaines signent plus de contrats en Europe que les entreprises européennes en dehors de leur pays d'origine, et la volonté des entreprises japonaises de s'implanter se fait de plus en plus sentir.

Dans le cadre de la réalisation en 1992 du marché unique européen, le secteur du BTP va devoir faire face à un contexte nouveau notamment dans deux domaines :

- l'harmonisation et l'interaction des marchés financiers sera de nature à modifier, à terme, les mécanismes de financement du logement ;
- l'environnement juridique (fiscalité, droit des sociétés, normalisation et réglementation technique des produits, responsabilité et assurance, règles d'hygiène et de sécurité, etc...) va connaître des évolutions notables compte tenu des réglementations communautaires actuellement en cours d'élaboration.

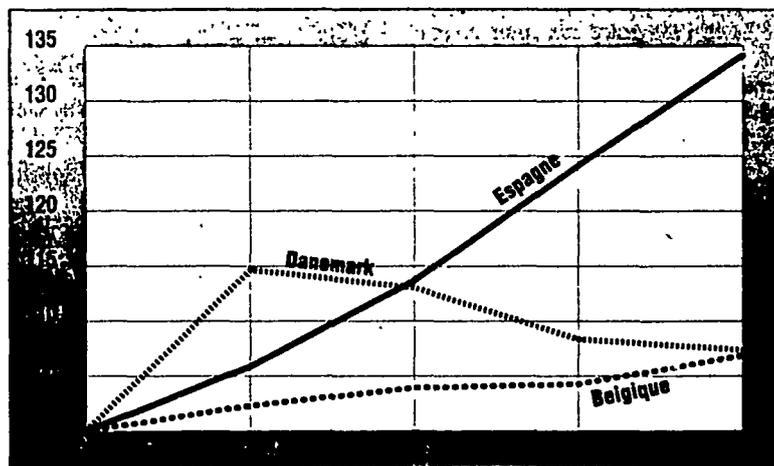
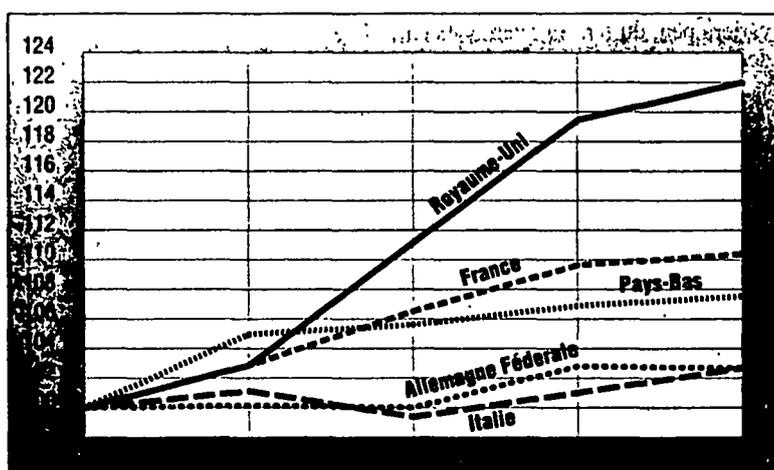
Marché européen de la construction : la part de chacun



L'Espagne et le Portugal figurent parmi les pays où la croissance de l'activité est la plus vive avec des taux de progression respectivement de 10,5 % et 8 % en 1988.

La France, ainsi qu'il a été indiqué, poursuit son redressement tandis que la R.F.A. renoue avec la croissance (+ 3 %).

Des progressions inégales (Evolution du chiffre d'affaires de la construction, base 100 en 1985)



Au sein de cette composante, la France n'est pas dépourvue d'atouts grâce à ses "majors" particulièrement dynamiques dans le domaine des exportations.

En 1987, le chiffre d'affaires des "huit grands" dont Générale des Eaux, Bouygues, Dumez-G.T.M., S.A.E., S.P.I.E.-Batignolles) réalisé sur les marchés étrangers et dans les D.O.M.-T.O.M. a atteint 41 milliards de francs, soit 82 % du total de la profession. En dépit du recul enregistré entre 1986 et 1987, les travaux réalisés hors métropole représentent une part très importante de l'activité du B.T.P. particulièrement au travers

des filières étrangères des huit majors, lesquelles ont réalisé un chiffre d'affaires de 24 milliards de francs en 1987 dont 16 dans les travaux publics et 8 dans le bâtiment.

Cette activité des filiales a donc représenté 58 % des exportations réalisées par les majors et 48 % des exportations de l'ensemble de la profession. L'heure est aujourd'hui au redéploiement géographique, à la diversification et aux opérations de croissance externe (rachat de sociétés étrangères).

L'ouverture des frontières devrait, à cet égard, permettre aux entreprises françaises de B.T.P. de valoriser encore davantage ces atouts.

La place de second exportateur mondial qui est la leur, témoigne de leur dynamisme. Avec cinq groupes de BTP parmi les dix premiers européens, le BTP français tient en Europe "le haut du pavé". Toutefois, la rentabilité des groupes français, sensiblement inférieure, de manière générale, à celle de leurs concurrents européens, peut être à terme très pénalisante pour elles.

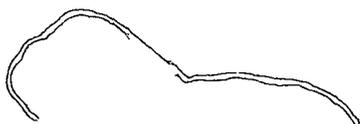
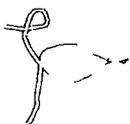
La situation de l'ingénierie française, par contre, est préoccupante, car particulièrement atteinte par les difficultés financières des pays clients. En cours de restructuration, elle est en position de faiblesse par rapport à celle de nos principaux partenaires.

Par ailleurs, la recherche devrait constituer un domaine privilégié de la coopération européenne dans le BTP. Dans cette optique, la Communauté s'est dotée de moyens d'incitation non négligeables.

Quatre programmes de recherche européens intéressent plus particulièrement le secteur de la construction : le programme ESPRIT vise à combler le retard pris sur les États-Unis et le Japon dans le développement de l'électronique et de l'informatique (c'est-à-dire notamment la domotique et la robotique de chantier) ; le programme BRITE, a pour objet d'encourager l'application des nouvelles technologies dans les industries traditionnelles ; le programme EURAM intéresse exclusivement les matériaux ; le programme EUREKA concerne les secteurs de la haute technologie et devrait renforcer la compétitivité de l'Europe sur les marchés mondiaux.

Enfin, la formation constitue également un domaine privilégié de synergie européenne. Le programme européen COMETT, qui vise au rapprochement entre universités et entreprises pour la formation aux technologies avancées, et le

programme ERASMUS, qui stimule la mobilité des étudiants européens ont été mis en place. Des échanges de jeunes apprentis, entre entreprises de divers pays européens, peuvent être l'occasion de mesurer les spécificités des systèmes de formation locaux et les avantages de chacun d'eux. Une première expérience de ce type est en cours à laquelle participe la France et en particulier la région Rhône-Alpes.



CHAPITRE II

VERS UNE REFORME DU FINANCEMENT DU LOGEMENT

A. RAPPEL DU DISPOSITIF ACTUEL

Le système actuel de financement du logement en France résulte de la réforme de 1977, elle-même issue du rapport Barre de 1976.

Les propositions du rapport Barre s'ordonnaient autour de trois idées :

- création d'une aide personnalisée au logement puissante qui s'étendrait progressivement (une vingtaine d'années) à l'ensemble du parc de logements;

- suppression totale de l'aide à la pierre, au moins en accession à la propriété;

- banalisation progressive des circuits de financement du logement grâce à la création de bons hypothécaires à moyen terme dont le produit serait affecté au financement du logement. Toutefois, le circuit privilégié de la Caisse des dépôts, en raison de son coût de ressources particulièrement faible, était maintenu, notamment pour le financement des logements locatifs sociaux neufs.

Par ailleurs, le rapport proposait un réaménagement des avantages fiscaux et une gestion décentralisée des aides à l'investissement.

La loi de 1977 portant réforme de l'aide au logement s'est largement inspirée des recommandations du rapport Barre. Son économie globale était la suivante :

- la pièce centrale du nouveau dispositif était l'A.P.L., prestation calculée en fonction de la dépense logement et du revenu familial du bénéficiaire; elle assurait désormais la

modulation sociale de l'aide publique, mais présentait aussi un rôle fort d'incitation économique à l'investissement logement.

Cette aide à la personne était attribuée essentiellement aux occupants des logements bénéficiant des financements institués par la réforme (P.A.P., P.C., P.L.A., PALULOS).

- l'aide à la pierre était très sensiblement allégée et simplifiée

Il s'agissait de permettre à l'Etat de garantir un certain volume d'activité au secteur du bâtiment et d'infléchir le niveau de qualité et les conditions d'implantation des logements. Le repli de l'aide à la pierre devait dégager les ressources nécessaires au financement de l'A.P.L.

" L'accent était mis sur l'amélioration du parc existant, compte tenu de l'ancienneté et du manque de confort d'une fraction importante des logements (conventionnement A.P.L. des opérations PALULOS, réorientation des aides à l'A.N.A.H., ouverture des aides à la pierre à l'acquisition-amélioration).

Depuis 1977, de nombreuses modifications ont altéré l'économie du système élaboré en fonction des évolutions sociales et économiques d'alors, tandis que les concours apportés par l'Etat au secteur du logement se sont multipliés sous l'effet d'un empilement de réformes partielles. En dépit de la croissance sensible des enveloppes budgétaires et fiscales qui passent de 55 milliards de francs en 1980 à 115 milliards de francs en 1987, le régime de financement du logement n'est pas parvenu à garantir une utilisation optimale des ressources.

Mais surtout, la réforme avait été largement bâtie sur les hypothèses d'un maintien à long terme d'une inflation importante et d'une prolongation durable de la croissance économique soutenue qui prévalait jusqu'aux années 1974-1975.

Ces hypothèses n'ont guère été vérifiées et les évolutions réelles de la sphère économique ont mis en lumière les effets pervers des mécanismes élaborés en 1977, à savoir :

- une dérive sans précédent des aides à la personne sous l'effet de la stagnation des revenus et de l'augmentation du chômage;

- le maintien d'un niveau élevé d'aides à la pierre en raison de l'élévation des taux d'intérêt.

Depuis 1984, les évolutions permanentes du fonctionnement des marchés de l'argent ont mis en relief d'autres inconvénients graves du système de financement du logement issu de la réforme de 1977 (progressivité des prêts, fixité des taux d'intérêt des prêts consentis, etc...) dont les conséquences sociales se sont avérées parfois dramatiques pour les emprunteurs et l'impact budgétaire particulièrement élevé pour les finances publiques (réaménagement des P.A.P. de la période 1981-1984 et des P.L.A. à taux fixes contractés entre 1979 et 1984).

C'est ainsi que le **rapport Figeat** consacré au logement locatif social a conduit en particulier à la mise en place de la réforme dite de la "fongibilité" où la réhabilitation se trouvait explicitement pour la première fois placée a priori à égalité d'importance avec la construction neuve.

Le **rapport Laxan**, consacré à l'A.P.L., a permis de corriger certaines des défaillances les plus sensibles du fonctionnement de cette prestation, en proposant des économies substantielles sur le coût global des aides à la personne.

Le **rapport Courbey**, consacré à l'épargne collective investie dans la pierre a conduit à la formulation des propositions récentes destinées à étendre l'intervention des financements privés sur les marchés du logement.

B. LES PROPOSITIONS DE REFORME

Une réflexion sur le financement public du logement s'avère aujourd'hui nécessaire pour dépasser les inflexions ponctuels qui ont pu intervenir ces dernières années, inscrire l'aide publique dans le contexte durable d'une inflation dominée et tenir compte des changements entourant les marchés de l'argent.

Tel est l'objet de la mission de réflexion confiée à M. Jean-Michel Bloch-Lainé. La commission de réflexion créée à cet effet s'est vu définir quatre orientations :

- établir un constat du fonctionnement actuel du marché du logement et des mécanismes d'aide et de financement, la situation des plus défavorisés de nos concitoyens devant faire l'objet d'une analyse spécifique;

- analyser les conséquences de l'évolution du contexte économique et financier, en particulier dans la perspective du Marché européen de 1993;

- proposer un cadrage précis de l'action gouvernementale pour les prochaines années;

- formuler des propositions concrètes sur les modifications à apporter aux mécanismes de financement et de gestion du marché du logement.

Une seconde mission de réflexion portant sur le financement de l'accession sociale à la propriété a été confiée à M. Jean-Michel Bloch-Lainé. Les orientations définies par le gouvernement dans sa lettre de mission s'articulent autour de trois points forts :

- le nouveau système devra se substituer à l'actuel, fondé sur le P.A.P. et l'A.P.L. accession, sans discontinuité, afin d'éviter toute rupture qui risquerait de porter atteinte à l'activité de la construction;

- l'effort budgétaire en faveur de l'accession à la propriété des ménages solvables à revenus modestes devra être maintenu, par rapport aux concours actuellement apportés au titre des aides à la pierre et à la personne;

- l'efficacité de la dépense publique devra être accrue en liaison avec la maîtrise de son évolution.

M. Bloch-Lainé vient de déposer son rapport.

Après avoir rappelé les objectifs que lui paraît devoir poursuivre une réforme de l'accession sociale à la propriété (la légitimité de l'aide doit être avant tout sociale, la rareté de la ressource publique commande d'assurer la meilleure maîtrise possible des dépenses de l'Etat et des régimes sociaux), le nouveau dispositif doit être assez souple et neutre afin de s'adapter à l'évolution de l'environnement économique financier sans perturber l'activité économique, le Rapporteur a exposé les axes d'une réforme de l'accèsion sociale à la propriété.

Le nouveau système d'aide publique à l'accession sociale préconisé par l'auteur du rapport comporte cinq principaux éléments :

- un prêt banalisé, non aidé et distribué par l'ensemble des réseaux prêteurs. Ce "prêt primé" qui se substituerait au P.A.P. (prêt pour l'accession à la propriété) et aux prêts conventionnés, serait assorti d'une garantie accordée par un

fonds créé à cet effet. Cette disposition s'appuierait sur une réforme destinée à accentuer la concurrence entre les réseaux par l'achèvement du décloisonnement du financement de l'économie (titrisation).

Toutefois, un certain nombre de mesures d'encadrement s'avéreraient nécessaires afin d'éviter que la banalisation du prêt vienne contredire l'objectif social de la réforme (institution d'une procédure de conventionnement entre l'État et les établissements prêteurs fixant les taux plafonds et les caractéristiques principales, profits indexés des prêts ainsi que les modalités de versement de la prime) assorti d'un fonds de garantie des prêts primés institué afin de garantir le risque de défaut des emprunteurs ainsi que le phénomène d'exclusion ou de discrimination (scoring) des ménages les plus modestes.

Un vigoureux effort d'information des ménages accompagnerait la réforme (brochures, renforcement du rôle des associations départementales d'information sur le logement A.D.I.L.).

- Une prime personnalisée, versée au moment de l'accession, prenant en considération les revenus du ménage, la structure familiale. Cette prime, plafonnée à 80.000 F, serait dégressive avec l'importance du revenu.

- Le maintien d'une aide personnelle étalée dans le temps, fixée par référence au barème de l'allocation logement, mais versée en tiers payant.

- La création d'un instrument d'épargne préalable, dont le caractère obligatoire serait toutefois différé durant une période probatoire afin de ne pas introduire une rigidité immédiate dans la mise en oeuvre de la réformée.

- L'ouverture de l'aide publique à l'accession dans l'ancien sans travaux, afin d'entraver les effets pervers du système actuel qui privilégie l'orientation des ménages les plus modestes vers l'acquisition de logements neufs plus coûteux, au prix d'un endettement et d'une aide publique élevée. L'achat d'un logement ancien serait subordonné à une expertise destinée à vérifier les normes d'habitabilité du logement, à éviter toute dérive des prix résultant de la nouvelle demande ainsi créée, à fixer éventuellement la quotité de travaux à réaliser.

CHAPITRE III

L'AIDE PUBLIQUE AU LOGEMENT

I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits publics d'aide à la construction représentent traditionnellement la part la plus importante des dotations de l'urbanisme et du logement (environ 7 % des moyens de paiements et des autorisations de programme).

L'analyse des dotations affectées à l'action **logement-construction** fait apparaître une hausse sensible des crédits (D.O. + C.P.) de **10,8 %**, soit un accroissement global de près de 3.400 millions de francs. En revanche, les dotations en autorisations de programme (A.P.) marquent une régression tout aussi sensible de **- 10,9 %**, soit un fléchissement de 1.087,9 millions de francs.

Au sein de ces deux composantes globales, les évolutions sont néanmoins plus contrastées, marquant ainsi les priorités retenues au titre de 1989 en matière de politique du logement.

Le tableau qui suit permet de cerner l'effort consenti par le présent budget en direction du secteur du logement et de la construction :

LOGEMENT - CONSTRUCTION :
Récapitulation des crédits.

(Unité : millions de francs.)

	Crédits			Autorisations de programme		
	1988	1989	Évolution en pourcentage	1988	1989	Évolution en pourcentage
<i>Les aides à la personne.</i>						
- Aide personnalisée au logement (A.P.L.) (chap. 46-40/10)	12 180	13 130	+ 7,8	»	»	»
- Allocation de logement social (A.S.L.) (chap. 46-40/30)	6 900	5 490	- 20,4	»	»	»
Total aides à la personne	19 080	18 620	- 2,4	»	»	»
<i>Aides à la pierre.</i>						
- Primes à la construction (anciennes aides) (chap. 65-41/01)	1 222	900	- 26,3	»	»	»
- Aide au logement dans les D.O.M.-T.O.M. (chap. 65-44/90)	468	464	- 0,8	880	900	+ 2,2
- Construction et amélioration de l'habitat locatif social. Prêts fongibles P.L.A. P.A.L.U.L.O.S. (chap. 65-48/10)	6 430,5	5 908	- 8,1	4 432,1	4 825	+ 8,8
- Prêts pour l'accession à la propriété P.A.P. (chap. 65-48/20)	6 101	9 532	+ 56,2	2 088	»	»
- Résorption de l'habitat insalubre (R.H.I.) (chap. 65-48/70)	94,3	69	- 26,8	111,7	101,7	- 8,9
- Primes d'amélioration de l'habitat (P.A.H.) (chap. 65-48/80)	450	452	+ 0,4	458,8	458,8	»
- Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.) (chap. 65-48/90)	100	1 090	+ 990	1 900	1 900	»
- Réaménagements des prêts P.A.P. (chap. 65-49 nouveau)	»	600	»	»	600	»
Total aides à la pierre	14 865,8	19 015	+ 27,9	9 870,6	8 785,5	- 10,9

(Unité : millions de francs)

	Crédits			Autorisations de programme		
	1988	1989	Evolution en pourcentage	1988	1989	Evolution en pourcentage
<i>Dépenses diverses (subventions, interventions équipements, investissements).</i>						
10 Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.) (chap. 36-40/10)	51,6	50,6	- 1,9	»	»	»
- Observatoires des loyers - associations de locataires - subventions (chap. 44 610/51-53)	13,2	16,1	+ 21,9	»	»	»
- Etude, conception et qualité technique des constructions (chap. 57-71/10-20)	16,5	29,7	+ 80	22,6	22,7	+ 0,4
- Qualité de l'habitat - Plan construction et architecture (chap. 65-48/30)	56,5	51,5	+ 8,8	52,5	51,5	- 1,9
- Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H.) (chap. 65-48/50-60)	20,7	18,7	- 9,6	19,7	17,8	- 9,1
Total dépenses diverses	158,5	166,6	+ 5,1	94,8	92	- 2,8
Total général	34 104,3	37 801,6	+ 10,8	9 965,4	8 877,5	- 10,9

Traditionnellement, l'analyse des dotations budgétaires consacrées au logement distingue, depuis la réforme de 1977, les **aides à la personne** destinées à faciliter la solvabilité des ménages locataires ou accédants, de conditions modestes, des **aides à la pierre** affectées, sous forme de subventions ou de primes, au financement de la construction neuve, d'opérations de réhabilitation ou d'amélioration de l'habitat existant.

Les principales caractéristiques des évolutions de crédits destinées au logement font ressortir :

- **Une diminution des aides à la personne (- 2,5 %)**, liée à la modification des règles de financement de l'allocation-logement.

Le relèvement de 0,10 point de la contribution des employeurs au F.N.A.L., que propose l'article 64 de la loi de finances, devrait conduire à accroître d'environ 1 milliard de francs la part de financement de l'allocation logement social (A.L.S.) assurée par les entreprises. La diminution de la dotation budgétaire marque le désengagement corrélatif, à la même hauteur, de l'Etat.

- **Une forte augmentation des dépenses en capital** (près de 30 %).

Cet accroissement traduit simultanément l'abondement de près d'1 milliard de francs de la subvention d'investissement de l'A.N.A.H., dont l'essentiel du financement avait été assuré par le fonds de roulement de l'organisme en 1988 et l'augmentation des crédits P.A.P. qui résulte des mouvements de reports de crédits mais aussi des modifications des conditions de remboursement de ces prêts.

- **Une baisse sensible des autorisations de programme** qui résulte de l'absence de dotation pour le lancement de prêts P.A.P. nouveaux dans l'attente de la mise en place d'un produit de substitution.

II. LES AIDES A LA PERSONNE

Pour la première fois depuis 1977, année de la mise en place du régime actuel de financement public du logement aidé, les dotations globales (A.P.L + A.L.S.) consacrées aux aides à la personne connaissent une régression de - 2,4 %. Cette évolution est la résultante d'un double phénomène :

- le ralentissement progressif des dotations consacrées à l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) dont la croissance des crédits évoluait à un rythme annuel moyen de près de 20 % par an depuis 1985. Les divers ajustements des barèmes de l'A.P.L. intervenus depuis juillet 1987, la création de la "petite A.P.L." à compter du 1er janvier 1988 et la mise en place de ce qu'il est convenu d'appeler le "bouclage" des aides (extension en quatre ans à l'ensemble des personnes du parc locatif social d'une aide personnelle dont le montant est calculé sur la base du barème de l'A.L.S.) ont simultanément contribué au freinage des dépenses budgétaires. Le montant des crédits budgétaires destinés à l'A.P.L. augmente ainsi de + 7,8 % "seulement" pour 1989 (contre 12,9 % en 1988 et + 29,3 % en 1987) ;

- la forte baisse (- 20,4 %) pour 1989 des crédits budgétaires destinés au financement de l'allocation logement social (A.L.S.). Ce mouvement est la traduction de la mesure visée à l'article 64 du projet de loi de finances, rattaché au présent budget (prise en charge, pour 1 milliard de francs supplémentaire, du financement de l'A.L.S., par le "1 % logement", au travers d'un relèvement de 0,10 point de la contribution des employeurs au Fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.)

Le tableau qui suit fait apparaître l'évolution des crédits budgétaires consacrés depuis 1987 à l'aide à la personne.

	1987 (1)	1988 (2)	1989 (3)
A.P.L.	10 867	12 180	13 130
A.L.S.	6 604	6 900	5 490
Total	17 471	19 080	18 620

(1) Loi de finances initiale + loi de finances rectificative.

(2) Loi de finances initiale.

(3) Prévision.

Toutefois, l'analyse de l'évolution des seules dotations budgétaires inscrites au projet de budget de l'urbanisme et du logement ne prend en compte que partiellement les aides à la personne dont le financement est essentiellement assuré par les régimes sociaux. L'ensemble des aides au logement (A.P.L. + A.L.S. + A.L.F.) augmentera de 2,6 milliards de francs, soit + 6,4 % en 1989 ainsi que l'indique le tableau qui suit.

MONTANT DES PRESTATIONS

(En millions de francs.)

	A.P.L.	A.L.S.	A.L.F.	Total
1988	22 959	7 808	11 273	42 040
1989	27 453	7 450	9 814	44 717
Différence	+ 4 494	- 358	- 1 459	2 677

Le nombre de bénéficiaires ne cesse également de croître ainsi que l'indiquent les dernières statistiques qui remontent à l'année 1987.

	Location	Accession	Total
A.P.L.	860 917	940 169	1 801 086
A.L.S.	1 030 122	20 832	1 050 954
A.L.F.	1 132 485	223 897	1 356 382
Total	3 023 524	1 184 898	4 208 422

1. La réforme de l'A.P.L. : un premier bilan

La réforme du "bouclage des aides" à la personne dans le parc locatif social mise en place en 1988 avait pour objet d'étendre, en quatre ans, le bénéfice de l'allocation logement aux personnes exclues du champ d'application des aides à la personne. En effet, en dehors des logements conventionnés qui ouvraient droit à l'A.P.L. pour tous les locataires, les personnes sans enfant entre 25 et 65 ans n'avaient droit à aucune aide au logement. Ainsi, non seulement des personnes dépourvues de moyens n'avaient aucune aide, mais on observait parallèlement une ségrégation regrettable avec la concentration des ménages sans ressources dans les seuls logements conventionnés.

Le "bouclage" des aides à la personne sur le parc locatif social a été mis en oeuvre à compter du 1er janvier 1988, par la conclusion entre l'Etat et les bailleurs sociaux d'accords-cadre ouvrant droit au conventionnement de l'ensemble du patrimoine de ces bailleurs.

Ce conventionnement ouvre lui-même droit à l'A.P.L., selon un barème "APL 2", identique à celui de l'allocation de logement, sauf en cas de travaux. Les personnes précédemment exclues de l'allocation de logement deviennent de ce fait éligibles à une aide à la personne sous seule condition de ressources : elles sont ainsi "bouclées".

En année pleine, cette réforme coûtera 650 millions de francs, intégralement à la charge de l'Etat. 150.000 nouveaux locataires en bénéficieront.

Au 30 juin 1988, 37 accords-cadre ont été conclus, concernant 250.000 logements. Il est prévu que 117 accords-cadre, concernant 750.000 logements, auront été conclus au 31 décembre 1988.

Le nombre de nouveaux bénéficiaires d'aides au logement résultant du bouclage du parc locatif devrait être de 75.000 en 1989, pour un coût budgétaire de 325 millions de francs.

La réforme mise en oeuvre au 1er janvier 1988 appelait toutefois un aménagement. En effet, elle conduisait à un taux d'effort constamment décroissant avec le revenu. Pour corriger cela, le barème de l'A.P.L. 2 a été reprofilé.

Désormais, sur une large plage de revenu, comprise entre 1 SMIC et 2 SMIC pour les ménages avec 2 enfants, le taux d'effort diminue lorsque le revenu décroît.

2. Les mesures en faveur des accédants en difficulté

La diminution de l'inflation et la modération corrélative de l'évolution des revenus des ménages ont conduit certains emprunteurs des années 1981-1984 à connaître des difficultés de remboursement de leurs prêts souscrits alors à des taux d'intérêt et de progressivité élevés.

A cet effet, différentes mesures ont été prises, au cours des dernières années en faveur des titulaires de prêts conventionnés et de prêts P.A.P., avec une priorité marquée en direction des emprunteurs de condition modeste.

a) Prêts conventionnés

. L'arrêté du 5 mars 1986 autorise le rééchelonnement des prêts conventionnés souscrits avant le 31 décembre 1983 à annuités progressives.

. Le décret n° 86-1364 du 30 décembre 1986 rend possible le refinancement par un nouveau prêt conventionné, assorti des conditions actuelles, d'un prêt conventionné souscrit avant le 31 décembre 1983 à annuités progressives et dont le titulaire est bénéficiaire du versement d'une A.P.L.

b) Prêts aidés à l'accession à la propriété (P.A.P.)

. Le barème de l'A.P.L. applicable au 1er juillet 1986 a majoré exceptionnellement d'un point supplémentaire certains paramètres du calcul, afin de tenir compte de la forte progressivité dont étaient assortis les P.A.P. des années 1982 à 1984.

. L'instruction fiscale du 18 mai 1987 permet aux emprunteurs qui remboursent partiellement ou totalement par anticipation leur P.A.P. de conserver le bénéfice de l'exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties à laquelle leur prêt ouvrait droit.

. L'instruction fiscale du 7 juillet 1987 admet que l'exonération initiale de T.V.A. dont ont pu bénéficier les logements sociaux acquis entre le 1er juillet 1981 et le 31 décembre 1984 avec un P.A.P. ne soit pas remise en cause en cas de remboursement anticipé du prêt, partiel ou total.

. La circulaire n° 87-61 du 10 juillet 1987 permet aux organismes d'H.L.M. de racheter le logement des emprunteurs P.A.P. en difficulté grave, à condition que ceux-ci répondent à des critères de ressources fixés et que leur soit assuré un maintien dans leur logement, en tant que locataires H.L.M.

. Le décret n° 87-641 du 4 août 1987 ouvre le droit aux emprunteurs P.A.P. ayant souscrit leur prêt entre le 1er juillet 1981 et le 31 décembre 1984 de bénéficier d'une baisse de progressivité (ramenée à 2,75 % par an au lieu de 3,5 %, 4 % ou 3,85 %) en contrepartie d'un court rallongement de la durée de leur prêt (de 1 à 4 ans), sans toutefois que le taux actuariel soit augmenté. Réservée dans un premier temps aux emprunteurs fortement endettés (taux d'effort supérieur à 37 %), cette mesure a été étendue en janvier 1988 à tous les emprunteurs de cette période, quel que soit leur endettement.

. Les décret et arrêté du 14 août 1987 fixant le barème de calcul de l'A.P.L. au 1er juillet 1987 prévoient pour les emprunteurs signataires de leur prêt entre le 1er juillet 1981 et le 31 décembre 1984, dont le rapport charges de remboursement/revenus dépasse 37 %, l'attribution d'un supplément d'A.P.L. dont le montant moyen est d'environ 190 F par ménage concerné.

. L'arrêté du 22 février 1988 étend l'attribution du supplément d'A.P.L. susvisé aux emprunteurs dont le taux d'effort dépasse 33 % au lieu de 37 %, portant le montant moyen par ménage à près de 400 F mensuels.

. La circulaire n° 88-13 du 25 février 1988 propose aux départements que soit créée une commission départementale d'aide aux accédants en difficulté chargée, à l'aide de crédits de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements prêteurs P.A.P. :

- d'accorder des prêts sans intérêt destinés à couvrir les arriérés constitués par les emprunteurs en difficulté, remettant ainsi leur compte à jour et permettant le rétablissement de l'A.P.L. ;

- d'attribuer des allègements de mensualités aux emprunteurs qui, malgré le supplément d'A.P.L., restent au-delà d'un taux d'effort de 37 %.

c) Les mesures communes

. L'instruction fiscale du 7 août 1986 permet aux emprunteurs qui refinancent leur(s) prêt(s) de conserver le bénéfice de réduction d'impôt liée aux intérêts versés.

. Le décret n° 88-40 du 13 janvier 1988 autorise le refinancement partiel d'un P.A.P., de son prêt complémentaire ou d'un prêt conventionné souscrit entre le 1er juillet 1981 et le 31 octobre 1984 par les crédits issus de la participation des employeurs à l'effort de construction.

d) Le réaménagement global des P.A.P. (septembre 1988)

Le 12 septembre 1988, le gouvernement annonçait la mise en place d'un plan global de réaménagement des prêts aidés en accession à la propriété (P.A.P.) souscrits entre 1981 et 1984 afin d'alléger les charges supportées par les ménages. Ces prêts, ainsi qu'il a été indiqué, comportent une progressivité des charges de remboursement élevée. Après une période différée d'amortissement de deux ans, les annuités augmentent chaque année de 3,50 % à 4 % selon les barèmes applicables.

Si un certain nombre d'emprunteurs profitant de la baisse des taux d'intérêt ont pu rembourser par anticipation leur prêt P.A.P. au moyen d'un nouveau prêt et bénéficient de conditions plus attractives, les ménages les plus modestes se sont vu confrontés à une situation très difficile.

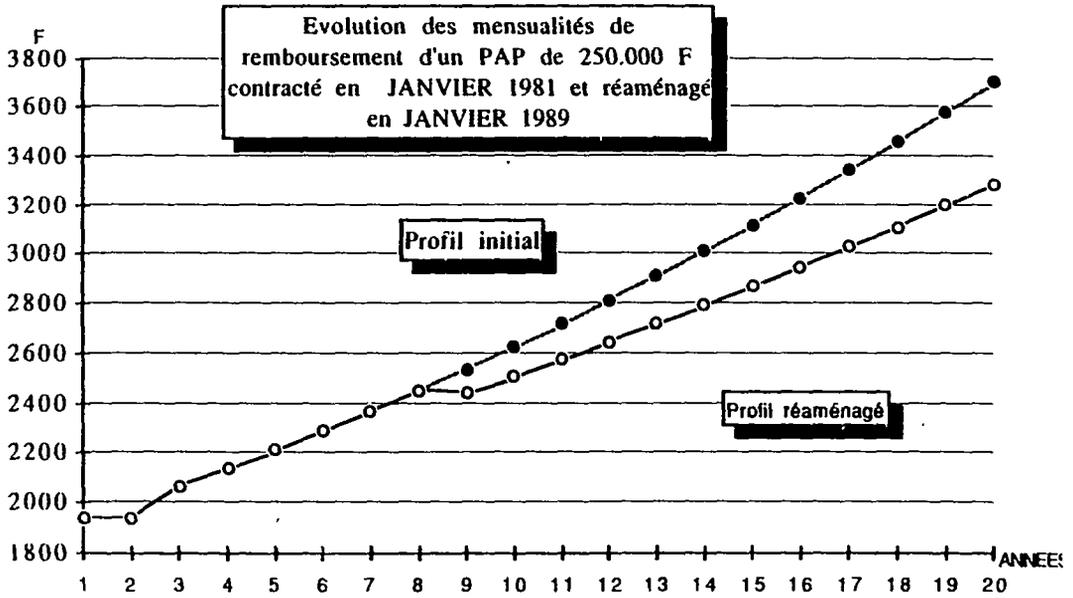
Pour sa part, l'Etat supporte directement ou indirectement les conséquences du remboursement anticipé de ces prêts, puisqu'il doit honorer les échéances des ressources obligatoires qui ont permis de les financer. Il en résulte une charge croissante pour les finances publiques, sans que l'ensemble des emprunteurs, et notamment les ménages les plus modestes, puisse bénéficier de ces conditions plus favorables.

La mesure générale mise en place à compter du budget 1989 bénéficie à tous les accédants : les prêts en accession à la propriété demandés entre le 1er janvier 1981 et le 31 janvier 1985 font l'objet d'un réaménagement général et automatique selon les caractéristiques suivantes :

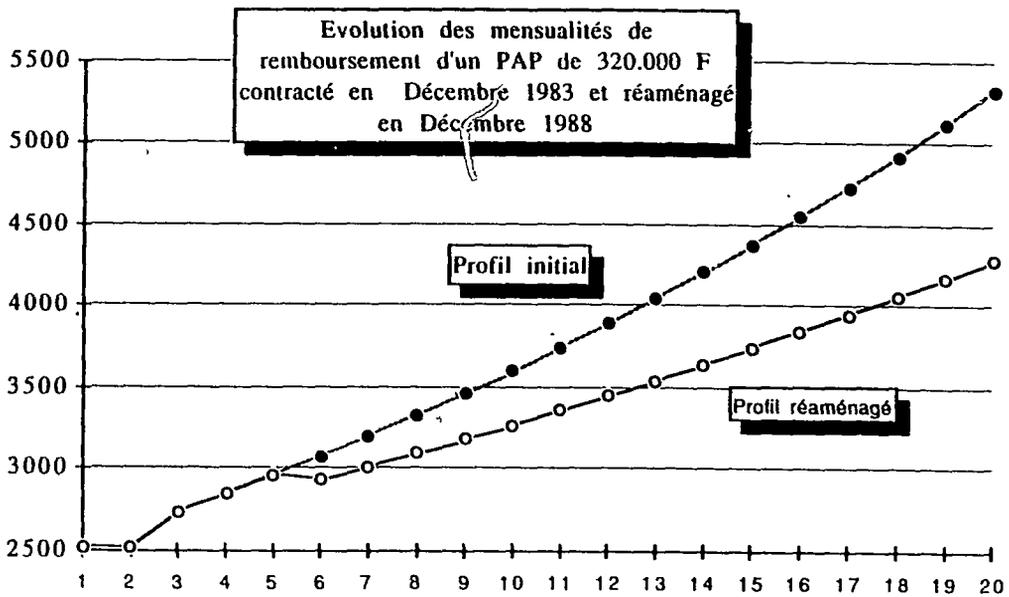
- mis en oeuvre à partir du 1er octobre, le réaménagement prendra effet pour chaque emprunteur à l'occasion de la révision annuelle du montant de l'échéance,
- les charges de remboursement sont stabilisées pendant un an au niveau de l'annuité précédente,
- pour les années suivantes, les échéances progresseront de 2,75 % au lieu de 3,50 ou 4 % initialement prévus,
- la durée du prêt ne sera pas modifiée,
- ces mesures seront appliquées sans frais.

Les établissements de crédit (Crédit foncier de France, Comptoir des entrepreneurs, Sociétés de crédit immobilier) notifieront aux emprunteurs concernés les nouvelles conditions régissant leur prêt. Ces mesures aboutissent à faire baisser sensiblement le taux d'intérêt de ces prêts (de 0,44 à 1 point de taux actuariel selon le barème du prêt concerné).

Pour l'année 1989, 600 millions de francs sont inscrits au titre de cette mesure au budget de l'urbanisme, du logement et des services communs. Le coût global de l'opération qui devrait s'étaler sur 20 ans s'établit à environ 25 milliards de francs.



Ministère de l'économie, des finances et du budget- Direction du Trésor



Ministère de l'économie, des finances et du budget- Direction du Trésor

Cette disposition générale importante rend automatiquement caduques certaines des mesures prises auparavant. Il en est ainsi de la baisse de progressivité proposée en contrepartie d'un rallongement de la durée du prêt.

Inversement, les autres dispositions restent applicables, même si leur caractère solvabilisateur devrait progressivement être atténué (supplément d'A.P.L., aides des commissions départementales) ou si leur nécessité apparaîtra moins évidente à terme (rachat des logements par les H.L.M.).

Enfin, les refinancements partiels ou totaux de P.A.P. ne devraient plus être réalisés du fait de la baisse de taux issue du réaménagement global décidé.

3. L'action sociale en faveur des plus démunis

Afin d'aider les locataires connaissant des difficultés temporaires pour payer leur loyer, la création de dispositifs d'aide est encouragée au niveau local (départements, groupements de communes ou communes), depuis 1980.

Ces dispositifs se traduisent par la signature d'une convention entre les différents partenaires (collectivités locales, organismes accordant des prestations sociales, et bailleurs sociaux). Elle définit les engagements financiers et les actions de prévention et de suivi des familles en difficulté. Pour la mise en place du dispositif d'aide, l'Etat apporte une dotation initiale au plus égale à 35 % de l'ensemble des apports financiers.

L'aide est accordée à la famille sous forme d'avance remboursable sans intérêt et selon la procédure du tiers-payant.

Les dossiers sont examinés par une commission réunissant les différents partenaires locaux.

Actuellement, l'objectif de généralisation dans le secteur social est largement atteint. Cent quarante quatre dispositifs se sont mis en place dont vingt trois dans le secteur privé.

Les enquêtes réalisées périodiquement par le ministère font apparaître un bilan nettement positif des dispositifs existants dans le secteur social. Trente mille ménages ont reçu un prêt d'un montant moyen de 6.000 francs. La moitié des

bénéficiaires sont des salariés, le tiers étant constitué de familles monoparentales.

Les partenaires locaux ont dû avoir recours aux crédits déconcentrés "Pauvreté-Précarité" du ministère des affaires sociales, aux ressources de la C.A.F. et des B.A.S., mais ces moyens se sont révélés insuffisants. Aussi a-t-il été décidé de consacrer une enveloppe de crédits supplémentaires à ce type d'actions à partir de 1988.

La circulaire du 18 avril 1988 prévoit donc le versement d'une participation de l'Etat égale à 35 % des financements locaux destinés à l'octroi de secours et de prêts d'une durée supérieure à 24 mois.

Au total, les dispositifs d'aide aux impayés constituent actuellement l'un des éléments essentiels de la politique d'aide aux plus défavorisés. Cette action devra être confirmée et élargie.

Par ailleurs, les fonds d'aide au relogement et de garantie (F.A.R.G.), institués par la circulaire interministérielle du 20 décembre 1984 par le ministère chargé du logement et le ministère des affaires sociales, contribuent au financement de ces dispositifs dans le cadre des crédits pauvreté-précarité.

Les F.A.R.G. apportent essentiellement un "coup de pouce" aux ménages modestes qui éprouvent des difficultés à trouver un logement (locatif) en les cautionnant auprès des bailleurs face à d'éventuels impayés de loyer ou de charges locatives (le fonds s'engage à payer à la place du locataire défaillant) et en assurant souvent un suivi social.

Le F.A.R.G. peut aussi prendre en charge le paiement du dépôt de garantie, dont le paiement immédiat déséquilibrerait le budget souvent fragile de ces ménages.

Les F.A.R.G. sont de structure très variée et leurs profils diffèrent suivant les circonstances et les acteurs qui ont été à l'origine de leurs créations.

Ils réunissent par convention des partenaires locaux très diversifiés : l'Etat (préfecture, D.D.E., D.D.A.S.S.), le Conseil général (D.D.A.S.S. départementale), des communes (B.A.S.), la caisse d'allocations familiales (C.A.F.), la Mutualité sociale agricole (M.S.A.), 14 ASSEDIC et les bailleurs, mais aussi les associations comme les U.D.A.F., les P.A.C.T., des centres d'hébergement, des associations caritatives (Secours catholique, aide à toute détresse, Quart-Monde, entraide protestante...).

Cette diversité partenariale est une caractéristique spécifique des F.A.R.G.

Actuellement, 48 F.A.R.G. ont été recensés dont 44 ayant une vocation départementale.

Les caisses d'allocations familiales participent à une trentaine de F.A.R.G., les conseils généraux à une vingtaine. Dans 10 F.A.R.G., l'Etat est l'unique financeur.

Plus de 5.000 ménages ont été relogés, notamment des familles monoparentales.

La circulaire du 29 mars 1988 de la direction de la construction, relative aux actions en faveur du logement des défavorisés préconise la généralisation des F.A.R.G. et leur amélioration.

L'instauration du Revenu minimum d'insertion (R.M.I.) va améliorer notablement les capacités d'accès au logement ou au maintien dans leur logement des ménages très pauvres.

En ce qui concerne les F.A.R.G., ceux-ci n'aident que les ménages modestes mais capables de faire face aux obligations financières liées au logement ; aussi, les bénéficiaires du R.M.I. pourront-ils avoir recours aux F.A.R.G. si besoin est, que ce soit en matière de cautionnement ou de suivi social.

A cet égard, une coordination est souhaitable entre le suivi social concernant le logement, assuré par les F.A.R.G. et l'action d'insertion qui accompagne le bénéfice du R.M.I.

Le nombre de personnes susceptibles d'être logées par le biais d'un F.A.R.G. va donc avoir tendance à s'accroître.

III. LES AIDES A LA PIERRE

Les crédits (D.O. + C.P.) consacrés aux aides à la pierre évoluent, toutes catégories d'aides confondues (construction, réaménagements de prêts, réhabilitation, amélioration de l'habitant existant), de près de 30 % en 1989 par rapport à 1988.

Toutefois, ce mouvement prend en compte l'effet mécanique de la budgétisation de l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.) dont les crédits de paiement passent de 100 millions de francs pour 1988 à 1.090 millions de francs en 1989. En effet, l'essentiel (90 %) de la subvention d'investissement de l'A.N.A.H. avait été financé en 1988 sur le fonds de roulement de l'organisme. Le projet de budget pour 1989 prend désormais entièrement à charge le coût du financement de l'A.N.A.H. dont les dotations en autorisations de programme, fixées à 1.900 millions de francs dès 1988, sont reconduites en niveau pour 1989.

Hors effet mécanique, résultant de la budgétisation de l'A.N.A.H., les crédits d'ensemble destinés aux "aides à la pierre" croissent de + 21,3 %. Les dotations d'A.P. baissent, en revanche, de - 10,9 %.

L'aide au logement dans les D.O.M.-T.O.M., qui avait fait l'objet d'un effort budgétaire constant au cours des dernières années, est maintenue globalement en niveau pour 1989. Les crédits (D.O. + C.P.) diminuent légèrement de - 0,8 % tandis que les A.P. progressent de 2,2 %.

De manière générale, le projet de budget pour 1989 privilégie une double direction :

- Le maintien en volume de la consommation de prêts aidés dans le secteur de la construction neuve dans le cadre d'une réflexion globale sur le financement public du logement.

- L'affirmation d'une priorité nationale : la réhabilitation du logement social et le réaménagement de l'endettement des organismes d'H.L.M.

A. L'ACCESSION AIDEE A LA PROPRIETE

Les crédits d'aide à l'accession à la propriété (P.A.P.) progressent de + 56,2 % par rapport à 1988, en dépit de l'absence d'inscription de nouveaux crédits de paiement au titre de 1989. Cette situation est permise par l'importance des reports, générés simultanément par la baisse du coût de la ressource, précédemment évoquée, et par le mouvement de désaffectation des emprunteurs à l'égard de cette forme d'endettement au profit des prêts conventionnés plus souples et d'un coût quasi comparable.

Mais la principale caractéristique de cette ligne budgétaire est l'absence d'inscription de dotations en A.P. pour 1989, dans l'attente de la mise en place d'un nouveau produit d'accession à la propriété dont l'élaboration devrait résulter des conclusions de la mission de réflexion confiée, sur ce point, à M. Jean-Michel BLOCH-LAINE.

Les crédits de paiement inscrits dans le projet de budget (9.532 millions de francs) devraient néanmoins permettre de financer environ 50.000 P.A.P. sur le premier semestre 1989 (contre 90.000 P.A.P. sur l'ensemble de l'année 1988).

Le tableau qui suit indique l'évolution pour les années 1986 à 1988 du nombre de prêts et des programmes physiques de constructions financés par prêts aidés à l'accession à la propriété (P.A.P.) et par prêts conventionnés (P.C.).

	Prévisions		Logements financés	
	P.A.P.	P.C.	P.A.P.	P.C.
1986	110 000	210 000	109 713	212 636
1987	100 000 (1)	210 000	80 044 (1)	235 878
1988	90 000	210 000	35 022 (2)	96 393 (2)

(1) Le programme P.A.P. a été réduit à 80 000 logements en cours d'année.

(2) Premier semestre 1988.

En 1986, les résultats constatés ne diffèrent pas sensiblement des prévisions. On relève pour l'année 1987 un

écart des réalisations par rapport aux prévisions, qui traduit un transfert des accédants du P.A.P. vers le P.C., en raison d'une meilleure adaptation de ce dernier produit à la demande.

En fonction des tendances constatées au cours du 1er semestre de 1988 et confirmées au cours des trois mois suivants, on peut déjà prévoir que la consommation des P.A.P. sera inférieure au chiffre prévu et qu'elle se limitera pour l'année entière à 70.000 prêts.

La répartition par organisme distributeur du nombre de prêts P.A.P. accordés en 1987 confirme la prépondérance du Crédit foncier de France en ce domaine.

	Logements	Montant M.F.
C.F.F.	71 931	24 151
Minjoz	8 113	2 627
Total	80 044	26 778

La répartition par type de bénéficiaire marque l'accentuation du caractère social du P.A.P.

C.S.P.	Nombre de prêts
Agriculteur exploitant	1 193
Artisan, commerçant, chef d'entreprise	2 368
Cadres supérieurs	1 712
Professions intermédiaires	7 387
Employés	20 258
Ouvriers	46 064
Retraités	567
Autres inactifs	495
Total	80 044

Pour les six premiers mois de l'année 1988, 20.963 logements ont été financés par le Crédit foncier de France (C.F.F.) et 5.478 sur le contingent MINJOZ des caisses d'épargne.

Le montant moyen budgété d'un prêt P.A.P. était de 350.440 francs en 1988 pour un montant de 36.621 francs à la charge du budget

Enfin, le tableau qui suit indique le nombre de prêts à taux ajustables (P.A.J.) autorisés par le Crédit foncier de France.

Années	C.F.F.
1987	10 206
1988 (6 mois)	3 090

Cette formule de crédit, caractérisée par sa souplesse, tend à s'accroître en cette période de taux d'intérêts réels élevés.

S'agissant de la distribution des prêts conventionnés, aucun objectif quantitatif n'a été fixé pour 1989. Le tableau qui suit indique le nombre de prêts autorisés en 1987 et pour le premier semestre 1988.

	1987			1988 (5 mois)		
	Avec A.P.L. (*)	Sans A.P.L.	Total	Avec A.P.L. (*)	Sans A.P.L.	Total
Banques et caisses d'épargne et de prévoyance	75 157	133 150	208 307	21 831	48 073	69 904
Institutions financières et so- ciétés financières	14 846	10 840	25 686	3 112	4 038	7 150
Autres établissements	615	1 270	1 885	528	351	879
Total	90 618	145 260	235 878	25 471	52 462	77 933
Pourcentage	38	62	100	33	67	100

(*) Au moment du dépôt du dossier.

Ainsi qu'il a été indiqué ci-avant, le projet de budget pour 1989 comporte, par ailleurs, une seconde particularité. Pour la première fois, une dotation de 600 millions de francs est inscrite au chapitre 65-49 (nouveau). Ces crédits sont destinés à financer le coût des réaménagements de prêts P.A.P. consentis aux emprunteurs entre 1981-1985. Ces personnes (les "sinistrés" des P.A.P.) sont, en effet, confrontées à des difficultés considérables, en raison des caractéristiques de ces prêts qui étaient assortis de

taux d'intérêts élevés (14,7 % en 1982) et surtout d'une progressivité des annuités de remboursement proche de 4 %. Cette mesure poursuit, en les amplifiant, les dispositions prises au cours des dernières années. A terme, l'engagement financier de l'Etat est estimé à 25 milliards de francs.

B. LE FINANCEMENT DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

A compter du 1er janvier 1988, une réforme très importante du financement du logement locatif social est intervenue : les crédits PLA-CDC pour la construction neuve ou l'acquisition-amélioration et les crédits PALULOS pour l'amélioration sont regroupés sur une même ligne budgétaire "fongible" et délégués globalement aux autorités déconcentrées de l'Etat.

Les préfets de département reçoivent donc une dotation fongible qu'il leur appartient de répartir entre opérations de construction, acquisition-amélioration et réhabilitation de logements sociaux, en fonction des priorités et des politiques locales de l'habitat.

La réforme de la fongibilité devrait conduire, en pourcentage, à un accroissement de la part des aides consacrées à la réhabilitation de l'ordre de dix points environ comme les résultats ci-dessous le font apparaître.

En 1987, les subventions liées aux prêts PLA-CDC représentaient 2.333 millions de francs contre 1.096 millions de francs pour la PALULOS, soit la répartition 68 %/32 %.

Un bilan provisoire établi à fin juin 1988 sur la répartition des engagements effectués entre PLA-CDC et PALULOS évalués sur la base des montants de subvention fait apparaître les résultats suivants :

P.L.A.	704 MF
P.A.L.U.L.O.S.	454 MF
Total	1.158 MF

soit une répartition 61 %/39 %.

Ces chiffres comprennent pour les P.L.A. les crédits pour le financement des suites d'opérations engagées dans les années antérieures et pour la PALULOS les éventuels reliquats de

crédits de 1987, ce qui réduit la signification de la répartition constatée entre P.L.A. et PALULOS.

L'évolution en faveur de la réhabilitation est néanmoins très nette. Elle reflète les besoins importants d'amélioration du parc H.L.M., en particulier le parc construit dans les années 1960-1970.

Le gouvernement entend maintenir en 1989 et les années suivantes le principe de fongibilité, selon les mêmes modalités. L'évolution en faveur de la réhabilitation constatée en 1988 devrait se trouver confirmée et même accentuée ; en effet, en 1988, les marges de manoeuvre des préfets ont été limitées par l'inertie de la programmation et les engagements des années antérieures et elles seront plus importantes dans les années à venir.

Depuis le 1er janvier 1988, a été également réalisée la fusion de la PALULOS et de la subvention à l'amélioration de l'habitat et de la vie quotidienne dite "petits travaux" pour former une subvention PAZULOS unique destinée à l'amélioration des logements locatifs sociaux (décret n° 87-1113 du 24 décembre 1987).

Cette fusion des deux régimes de subventions à l'amélioration de l'habitat est corrélative à la modification du régime de l'A.P.L. accordée aux occupants des logements réhabilités.

Les bénéficiaires de la nouvelle subvention sont strictement les mêmes bénéficiaires que précédemment pour la PALULOS ou la subvention dite "petits travaux" et sont répertoriés ci-après :

1. Les organismes d'habitations à loyer modéré,
2. Les établissements publics à caractère administratif sous tutelle des collectivités locales et gestionnaires de logements,
3. Les communes ne disposant pas d'établissements publics administratifs placés sous leur tutelle et gestionnaires de logements,
4. Les houillères de bassin,
5. Les sociétés d'économie mixte ayant dans leur objet statutaire la réalisation de logements,

6. Les sociétés immobilières à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations,
7. La société immobilière de chemin de fer,
8. Les sociétés minières et immobilières gérant le patrimoine immobilier des mines de fer,
9. Les personnes morales propriétaires de cités familiales.

Les immeubles et logements concernés doivent appartenir à ces bailleurs sociaux ou être gérés par ceux-ci et respecter des règles d'ancienneté des logements.

Le tableau qui suit indique l'évolution de la consommation des crédits PALULOS.

CONSOMMATION DES CRÉDITS P.A.L.U.L.O.S.

Années	Consommation des crédits (en millions de francs)	Nombre de logements concernés (hors petits travaux)	Prime moyenne par intervention (en francs)
1981	780	85 517	9 121
1982	1 004	119 837	8 378
1983	885,9 + 484 en F.S.G.T.	91 272 + 51 162 en F.S.G.T.	9 706
1984	967 (1) + 997,11 en F.S.G.T.	98 060 + 99 996 en F.S.G.T.	(Budget) 9 513 (2) (Budget + F.S.G.T.)
1985	844,6 (1) + 1 284,9 en F.S.G.T.	83 123 + 107 696 en F.S.G.T.	(Budget) 9 252 (2) (F.S.G.T.) 11 482 (2) F.S.G.T. + Budget 10 510 (2)
1986	450 + 1 412 (1) en F.S.G.T.	53 946 + 132 249 en F.S.G.T.	Budget 6 151 (2) + F.S.G.T. 9 578 (2)
1987	1 310,5 + 204 en F.S.G.T.	124 171 + 19 869 en F.S.G.T.	Budget 9 280 F.S.G.T. 8 950
1988 (6 mois)	449,3 (3)	42 468	10 579

(1) Y compris « petits travaux ».

(2) La prime moyenne est calculée à partir du montant de crédits consommés « hors petits travaux ».

(3) Dotation « fongible » P.L.A. + P.A.L.U.L.O.S. à partir de 1988. Ce chiffre représente le constat des décisions P.A.L.U.L.O.S. prises par les D.D.E.

Le nombre de logements financés par les prêts aux logements locatifs (P.L.A.) s'est élevé à 69.826 en 1987 dont 61.503 logements financés sur crédits de la Caisse des dépôts et consignations (P.L.A. C.D.C.) et 8.326 par le Crédit foncier de France (P.L.A. C.F.F.).

Pour les six premiers mois de 1988, ces chiffres sont respectivement de 17.996 (P.L.A. C.D.C.) et 3.303 (P.L.A. C.F.F.), soit un total de 21.299.

S'agissant des P.L.A. à taux ajustables, le Crédit foncier de France a consenti en 1987, 1.828 prêts de ce type pour un montant global de 407,7 millions de francs. Depuis le 1er janvier 1985, tous les P.L.A. consentis par le réseau de la Caisse des dépôts et consignations sont à taux ajustable.

Les prévisions du budget 1987 faisaient état de 65.000 P.L.A. en 1987 ; le dépassement apparent du programme physique résulte du niveau plus faible du prêt moyen, notamment en PLA-CFF, constaté en fin d'année, par rapport au prêt moyen budgété.

En 1989, comme en 1988, les crédits PLA seront délégués aux échelons déconcentrés de l'administration avec les crédits PALULOS sur le chapitre 65-48/10, dans le cadre de la réforme dite de la fongibilité. Il leur incombe, comme en 1988, de déterminer le montant des financements PLA en fonction des besoins locaux.

Le prix moyen budgété d'un P.L.A.-C.D.C. en 1988 était de 388.797 francs pour un montant à charge du budget de 46.656 francs contre 250.646 pour un P.L.A.-C.F.F. conduisant à une charge budgétaire de 46.620 francs.

Les tableaux qui suivent font apparaître pour 1987 et le 1er semestre 1988 le nombre de P.L.A. accordés par organisme distributeur et par type de bénéficiaire.

a) par organisme distributeur

	Logements		Montants (en millions de francs)	
	1987	1988 (1 ^{er} semestre)	1987	1988 (1 ^{er} semestre)
C.D.C.	61 503	10 550	21 715,9	3 865
C.F.F.	8 326	3 699	1 750	819,3
Total	69 829	14 249	23 465,9	4 674,3

b) par type de bénéficiaire (en 1987)

	O.P.H.L.M.	S.A.H.L.M.	S.E.M.	Filiales (%)	Autres	Total
Nombre de logements	31 143	27 024	6 215	559	4 888	69 829
Montant	10 817,8	9 292,5	2 205,8	140,8	1 009	23 465,9

Dans le projet de budget pour 1989, les dotations destinées aux opérations de construction-amélioration dans le secteur de l'habitat locatif social (**prêts locatifs fongibles (P.L.A./PALULOS)**) progressent de + 8,8 % en A.P. tandis que les crédits (D.O. + C.P.) sont en diminution de - 8,1 %. La poursuite du mouvement de baisse du coût de la ressource (baisse des taux d'intérêt nominaux des prêts, apparition des prêts à taux variables) devrait, néanmoins, permettre de maintenir l'effort budgétaire de l'Etat en direction du logement locatif social, soit un financement de 55.000 prêts locatifs aidés (P.L.A.) associé à un programme de réhabilitation de logements sociaux (PALULOS) en sensible augmentation par rapport à 1988.

C. LA SITUATION FINANCIERE DES H.L.M.

Pour venir en aide aux organismes fortement endettés en P.L.A., les pouvoirs publics avaient mis en oeuvre certaines mesures en 1986 et 1987 :

- en 1986, la Caisse de garantie du logement social a octroyé une subvention de 246 millions de francs concernant 81 organismes en difficulté (endettement P.L.A. à taux fixe supérieur à 50 % et situation financière tendue),
- en 1987, la même mesure représente 307,5 millions de francs pour 80 organismes.

Dans le cadre des mesures d'urgence adoptées le 8 juin 1988, le gouvernement a décidé de mettre en place, à partir de

1989, un mécanisme d'allègement de la dette des H.L.M. contractée entre 1979 et 1984, époque de forte inflation.

Les caractéristiques du prêt de refinancement sont les suivantes :

- une progressivité réduite à 1,95 % par an,
- un taux de 6,8 %, révisable en fonction de la rémunération des ressources qui financent le prêt (pour l'essentiel, livret A). Le taux actuariel des prêts sera ainsi ramené à 5,5 %, soit un taux inférieur à celui des concours actuels de la Caisse des dépôts aux H.L.M. (5,8 %),
- le refinancement sera mis en oeuvre sur une période de 5 ans, s'achevant en 1993 ; il interviendra lorsque le taux actuariel résiduel du P.L.A. atteint 8,76 % ou 9,25 %, c'est-à-dire selon les séquences suivantes :

Année de réaménagement	Génération de prêts réaménagés	Capital restant dû à la date du réaménagement (en millions de francs)	Nombre de contrats à réaménager
1989	1982/7,09	17 044,79	3 689
1990	1983/7,09	20 885,38	5 161
1991	1984/7,09	20 293,13	5 318
1992	1979/6,09 1980/6,09	20 958,97	4 138
1993	1981/6,09		

Le coût total du réaménagement pour le budget de l'Etat, qui est égal à l'allègement de charge sur l'ensemble de la période de 1989 à 2018, est évalué à 75 milliards de francs. Il correspond à une baisse des excédents issue de la gestion des ressources du livret A qui sont reversés au budget de l'Etat. Contrepartie à ce refinancement : les organismes d'H.L.M. devront poursuivre leur effort d'entretien, développer leur contribution au logement des plus démunis, et limiter la hausse des loyers.

En outre, une enveloppe de 500 millions de francs a été dégagée au profit des organismes dont la situation financière demeure particulièrement précaire.

D. LA POURSUITE DES ACTIONS D'AMELIORATION DE L'HABITAT

Les actions de réhabilitation dans le parc privé font apparaître un maintien global en niveau des dotations budgétaires.

Les crédits affectés aux opérations de résorption de l'habitat insalubre (R.H.I.) sont en nette régression tant en C.P. qu'en A.P. (respectivement - 26,8 % et - 8,9 %). Cette évolution traduit l'achèvement de certaines opérations lourdes (ex : résorption de l'îlot "CHALON" à Paris) et le recentrage des moyens d'intervention dans le cadre du Fonds social urbain (F.S.U.) dont les crédits passent dans le même temps de 81 millions de francs pour 1988 à 261 millions de francs pour 1989.

Le régime de l'aide se caractérise par le versement au propriétaire occupant depuis au moins deux ans un logement insalubre d'une subvention d'un montant égal à 50 % du coût des travaux, dans la limite d'un montant de dépenses subventionnables actuellement fixé à 1.400 F par m². Le montant de la subvention ne peut excéder 35.000 F par logement (arrêté du 3 octobre 1983).

L'insalubrité doit avoir été reconnue par un arrêté préfectoral après enquête des services de la direction départementale de l'action sanitaire et sociale et avis du conseil départemental d'hygiène. Les revenus des bénéficiaires ne doivent pas excéder un plafond de ressources actuellement égal à celui qui est pris en compte pour l'octroi de prêts P.A.P.

Les dotations affectées au financement des primes à l'amélioration de l'habitat (P.A.H.) sont reconduites en niveau pour 1989.

Cette prime est accordée aux propriétaires occupants de logements anciens de plus de 20 ans, sous certaines conditions de ressources : en règle générale : 70 % du plafond P.A.P. avec possibilité de dérogation dans la limite de 100 % du plafond pour les personnes handicapées.

Un arrêté d'avril 1988 a porté à 85 % du plafond P.A.P. le plafond de ressources applicables aux occupants de logements

situés dans une OPAH comprenant au moins une commune de moins de 2.000 habitants.

La P.A.H. finance des travaux de mise aux normes minimales d'habitabilité ou d'amélioration du confort qui peuvent être menés conjointement avec des travaux visant à économiser l'énergie.

La prime est accordée au taux de 20 % du coût des travaux dans la limite d'un plafond de subvention de 14.000 F. Ce taux est porté à 25 % dans la limite du plafond de subvention de 17.500 F lorsque le logement se trouve dans une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou un programme d'intérêt général.

Un recentrage social de la P.A.H. fait l'objet depuis mai 1987 d'une expérimentation dans 15 départements (Charente-Maritime, Creuse, Doubs, Gard, Gers, Loire, Meurthe-et-Moselle, Nièvre, Nord, Orne, Ile-et-Vilaine, Paris, Seine-Maritime, Essonne, Rhône).

Ces mesures ont eu pour objectifs essentiels d'améliorer l'efficacité économique et sociale de la P.A.H.

- par une meilleure solvabilisation des personnes les plus démunies grâce à une majoration de la subvention qui pourra ainsi atteindre 35 % du montant des travaux dans la limite d'une dépense subventionnable de 70.000 F/logement pour les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures à 50 % des plafonds P.A.P.

Il appartient aux C.D.H. de définir la politique à adopter en fonction des priorités locales.

Cette mesure s'applique également aux OPAH en cours.

- par une plus grande souplesse et une meilleure maîtrise des travaux grâce à la suppression de l'exigence de la mise aux normes totales des logements et à la généralisation d'une subvention calculée au pourcentage. A l'exigence de la mise aux normes d'habitabilité totale des logements se substitue désormais, la possibilité de choix de la nature des travaux "à la carte" et de leur rythme de réalisation par les bénéficiaires, en fonction de l'urgence des travaux et de leurs possibilités financières. Les travaux réalisés peuvent être étalés dans le temps et faire l'objet de primes successives dans la limite d'un montant de prime maximum.

Il est actuellement procédé au bilan de l'expérimentation pour apprécier l'opportunité de sa généralisation au 1er janvier 1989.

Les tableaux qui suivent décrivent l'évolution de la consommation de la P.A.H. et du montant unitaire de la prime depuis 1980.

PRIME A L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT : DISTRIBUTION

	Nombre de primes accordées	Montant des primes accordées (en millions de franc)	Montant moyen unitaire (en francs)
1981	69 225	561	8 104
1982	55 975	459	8 201
1983	44 239	369	8 340
1984	49 333	434	8 797
1985	59 743	528,2	8 841
1986	43 306	396	9 160
1987	43 178	410	9 501
1988 (6 mois)	24 244	242	9 981

P.A.H. : PRIME UNITAIRE MOYENNE

	Montant moyen du coût des travaux (en francs)	Montant moyen de la prime (en francs)	Pourcentage de prise en charge
1980	37 917	7 318	19,3
1981	40 243	8 104	20,1
1982	45 515	8 201	18,8
1983	48 911	8 340	17,1
1984	53 174	8 797	16,5
	(F.S.G.T. compris)		
1985	59 162	8 841	15
	(F.S.G.T. compris)		
1986	54 365	9 160	16,8
1987	52 710	9 501	18

Au titre des dépenses diverses destinées au soutien et à l'animation des actions dans le secteur du logement, on relève :

- la légère baisse (- 1,9 %) de la subvention de fonctionnement allouée à l'A.N.A.H. ;

- la forte croissance (+ 21,9 %) des subventions consacrées aux observatoires de loyers et aux associations de locataires ;
- le maintien de l'effort budgétaire en direction des travaux d'études et de recherche dans le domaine de l'habitat et de la construction (conception et qualité technique de l'habitat, plan construction) ;
- la sensible régression des moyens alloués aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H.) qui marque l'arrivée à échéance des contrats de plan.

S'agissant plus particulièrement de l'A.N.A.H., il est rappelé que la loi de finances pour 1988 a supprimé l'affectation à cet organisme de la taxe additionnelle au droit de bail dont le produit est désormais versé au budget général.

En contrepartie, une subvention d'équipement et une subvention de fonctionnement ont été inscrites au budget général. Le montant très faible des crédits de paiement inscrits en 1988 (100 millions de francs) avait été justifié à l'époque par le fait que l'agence disposait d'un fonds de roulement lui permettant d'honorer ses engagements en 1988.

Le projet de budget pour 1989 vient relayer cette ressource venue à épuisement en prévoyant l'inscription d'une dotation significative de crédits de paiement (1.090 millions de francs) accompagnée d'un maintien à niveau des autorisations de programme (1.900 millions de francs).

Par ailleurs, le montant attendu de la taxe additionnelle au droit de bail est fixé à 1,5 milliard de francs en 1989, à rapprocher du montant des engagements de l'agence pour 1989 qui s'élèveraient déjà à 1,1 milliard de francs.

Les tableaux qui suivent font apparaître le bilan de l'activité de l'A.N.A.H. pour les années 1985 à 1987, ainsi que les perspectives d'activités pour 1988.

BILAN D'ACTIVITÉ DE L'A.N.A.H.

	1985	1986	1987
A. — Parc ancien (construit avant 1948) :			
— Subventions engagées (en millions de francs)	1 251	1 503	1 585
● dont hors dossiers particuliers et diagnostics	1 178	1 444	1 510
● dont en O.P.A.H.	49,9 %	48,7 %	49,3 %
● dont travaux d'économies d'énergie	24,5 %	26,2 %	26,2 %
— Montant des travaux générés (en millions de francs) ...	3 550	4 316	4 700
— Nombre de dossiers agréés	32 000	35 644	35 500
— Nombre de logements améliorés	80 300	87 337	90 000
● dont par travaux privatifs	35 800	35 542	41 000
B. — Parc récent (construit entre 1948 et 1975 n'est concerné que par les économies d'énergie) :			
— Subventions engagées (en millions de francs)	164	180	215
— Travaux générés (en millions de francs)	445	514	560
— Nombre de dossiers agréés (y compris diagnostic)	7 800	7 526	8 520
— Nombre de logements concernés :			
● pour travaux	60 400	66 528	66 000
● pour diagnostic	64 900	78 938	34 100
C. — Total des subventions engagées (en millions de francs)	1 415	1 683	1 800

PERSPECTIVES D'ACTIVITÉS 1988

	Budget voté	Situation des engagements au 31-07-1988
A. — Budget d'intervention (en millions de francs)	1 916	
● Parc ancien (en millions de francs)	1 719	951 (55 %)
dont O.P.A.H.	870	445 (51 %)
dont diffus	754	480 (63 %)
● Parc récent (en millions de francs) .	197	76 (39 %)
B. — Nombre de dossiers déposés	*	29 130

CHAPITRE IV

URBANISME ET PAYSAGE

Les lois de décentralisation ont donné aux communes la responsabilité de leur développement urbain.

Les communes sont en effet responsables de la planification de leur développement urbain et, dès lors qu'elles possèdent un plan d'occupation des sols approuvé depuis plus de six mois, elles délivrent, sous leur responsabilité, les autorisations d'occupation du sol et conduisent les opérations foncières et d'urbanisme opérationnel.

Dans ce cadre, l'action de l'Etat vise :

- d'une part, à assurer la légalité des procédures mises en jeu et à faire prévaloir les intérêts nationaux ou supra-communaux,

- d'autre part, en liaison avec ces mêmes collectivités, à exercer ses propres responsabilités territorialisées : financement du logement et conduite des politiques d'habitat, protection et mise en valeur du patrimoine architectural et urbain, promotion de la qualité architecturale et urbaine...

Au-delà de l'exercice de ses propres compétences, les services de l'Etat continueront à apporter leur concours aux collectivités locales afin que celles-ci puissent pleinement assumer les compétences transférées.

Ainsi, ils participent par leur mise à disposition, à l'élaboration ou à la révision des documents d'urbanisme, à l'instruction des autorisations de construire, au montage d'opérations d'urbanisme.

L'avenir est désormais à la mise en oeuvre, selon un mode partenarial, d'opérations communes à l'Etat et aux collectivités locales dans le domaine des enjeux important que constitue l'aménagement des ensembles urbains.

La solidarité nationale envers les populations vivant dans les quartiers dégradés, le réaménagement des zones en crise constituent un de ces enjeux stratégiques. Les actions engagées par la Commission nationale du développement social des quartiers, par la Commission nationale de la prévention de la délinquance, par le Comité interministériel pour les villes ainsi que l'ensemble de l'effort de réhabilitation du logement ont permis de répondre aux situations les plus difficiles et d'expérimenter un mode de travail partenarial particulièrement efficace entre l'Etat et les collectivités concernées.

Le gouvernement a manifesté sa volonté de renforcer ces actions et de mieux maîtriser le développement urbain et les conditions de vie en ville par la création de la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain. M. Yves Dauge, chargé de cette délégation, remettra un rapport d'orientation au Premier Ministre, rapport qui fixera les objectifs et les modalités de cette nouvelle politique.

Les moyens inscrits au projet de budget de l'urbanisme et du logement pour 1989, traduisent cette priorité nationale.

Les autorisations de programme consacrées à l'urbanisme et aux paysages en 1989 s'élèvent à 585,6 millions de francs contre 472,2 en 1988, soit une augmentation de + 24 %. Les crédits de paiement évoluent parallèlement de + 25 % en passant de 441,3 millions de francs en 1988 à 551,8 millions de francs en 1989.

La primauté est donnée au développement social des quartiers. Ainsi, les crédits inscrits au chapitre 67-10 "Fonds social urbain" augmentent de 92 % en crédits de paiement et de + 222 % en autorisations de programme, marquant ainsi la priorité accordée aux actions relevant de l'aménagement du cadre urbain.

Le fonds social urbain s'était déjà vu accorder une dotation supplémentaire de 150 millions de francs au titre de 1988. Le F.S.U. disposera l'an prochain de 261 millions de francs en autorisations de programme contre 81,2 millions au titre de la loi de finances initiale pour 1988. Même en tenant compte des reports qui ont abondé la dotation de 1988, les moyens d'engagement du F.S.U. seront donc multipliés par près de 2,6.

Ces crédits seront complétés par des prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations aux organismes H.L.M. au taux de 7 %. La Délégation interministérielle à la ville et au développement social des quartiers, nouvellement créée voit ses

moyens de fonctionnement dotés de 12,5 millions de francs par inscription d'une subvention au chapitre 37-60, article 60 nouveau. Sur cette dotation, 2,5 millions de francs sont réservés au fonctionnement de la Mission "Banlieue 89" dont les moyens réduits en 1986 avaient été supprimés en 1987.

Les actions qui seront développées dans le cadre de la nouvelle politique globale d'aménagement des quartiers devraient s'organiser autour des axes suivants :

- la démultiplication par les contrats de plan Etat-Région, de l'action initiée par l'Etat sur les quartiers les plus dégradés, telle qu'elle a été impulsée par la Commission nationale pour le développement social des quartiers. Cette action constitue l'une des priorités du gouvernement dans les contrats de plan pour 1988-1993, qui sont actuellement en cours de négociation;

- des interventions reprenant la démarche globale sur des quartiers existants où une action préventive apparaît nécessaire, s'appuyant sur des procédures existantes : opération Habitat et vie sociale (H.V.S.), opération de Résorption de l'habitat insalubre (R.H.I.). Ces actions restent nécessaires pour tenter de supprimer les quartiers insalubres et les bidonvilles et d'éviter la formation de nouveaux îlots de pauvreté;

- des interventions renforcées grâce à l'augmentation significative des crédits du F.S.U. sur tous les quartiers dégradés.

Une première concrétisation du plan de relance de l'aménagement des quartiers est intervenue avec la décision du 8 juin 1988 du Conseil des Ministres, qui s'est traduite par des ouvertures au titre d'avance de crédits supplémentaires sur les dépenses en capital de 150 millions de francs en autorisations de programme et 50 millions de francs en crédits de paiement, au profit du fonds social urbain.

A cette enveloppe consacrée strictement à l'aménagement urbain, se sont ajoutés les crédits dévolus au logement social, 600 millions de francs en autorisations de programme provenant pour 450 millions de francs du décret d'avance et pour 150 millions de francs de virement interne, en faveur de la réhabilitation et de la réalisation d'opérations "qualité des services".

Dans les autres domaines de l'urbanisme qui continuent à relever de la compétence de l'Etat, l'effort est simplement maintenu en niveau pour 1989 :

- l'enveloppe destinée à subventionner les **agences d'urbanisme** est reconduite au niveau atteint en 1988 (48,6 millions de francs);

- les moyens de paiement affectés à la **production des documents d'urbanisme** croissent de 9,5 millions de francs (+ 39,5 %) tandis que les dotations en autorisations de programme sont reconduites en niveau (30 millions de francs);

- les crédits destinés aux **études de sites et de paysages** bénéficient d'une très sensible réévaluation : de 6 à 11 millions de francs, soit une progression de 83 %.

Les dotations aux villes nouvelles, inscrites au chapitre 65-06, enregistrent une légère décreue, passant de 243,6 millions de francs en crédits de paiement en 1988 à 235 millions de francs pour 1989. Les autorisations de programme connaissent également une baisse, puisque 194,5 millions de francs sont demandés à ce titre en 1989 contre 251,2 en 1988. L'article 65 de la loi de finances rattaché aux crédits du ministère de l'équipement et du logement propose la reconduction pour cinq ans de la dotation d'équipement des agglomérations nouvelles.

CHAPITRE V

L'ARCHITECTURE

Les crédits de paiement destinés à l'architecture s'élèvent globalement à 146,5 millions de francs contre 130,5 M.F. en 1988, soit une augmentation de + 12,2 %. Cette progression marque la poursuite de l'effort consacré à l'enseignement de l'architecture, aux actions de sensibilisation en direction des constructeurs et à la promotion des réalisations françaises.

L'effort budgétaire est prioritairement déployé vers le renforcement des moyens et de la qualité de l'enseignement de l'architecture : le budget consacré à l'enseignement de l'architecture s'élèvera à 112 millions de francs en 1989, soit une progression de + 6,7 % (hors dépenses de personnel enseignant et administratif). Les moyens des services et les dépenses de fonctionnement des écoles d'architecture (chapitre 36-30/10) passent ainsi de 44,2 millions de francs en 1988 à 47,6 millions pour 1989 (+ 7,6 %), tandis que les dotations consacrées aux équipements immobiliers nouveaux s'établissent respectivement à 26 millions de francs en C.P. et 23 millions de francs en A.P. L'année 1989 devrait ainsi voir l'achèvement de la construction de l'Ecole d'architecture de RENNES.

Par ailleurs, les crédits consacrés aux plans de sauvegarde et aux études de mise en valeur des secteurs sauvegardés s'établissent à 6,4 millions de francs pour 1989, en progression de 82,8 % par rapport à 1988 tandis que les dotations en A.P. sont reconduites au même niveau (6 millions de francs) pour la seconde année consécutive (après une progression de 50 % en 1988).

Les crédits de soutien à la qualité des constructions publiques passent en C.P. d'1 million de francs en 1988 à 1,6 million de francs pour 1989.

Enfin, la subvention d'investissement accordée aux opérations de création et d'innovation en architecture marque une sensible progression, l'aide de l'Etat passant de 1,4 million de francs en 1988 à 2,9 millions de francs pour 1989.

La politique de décentralisation laisse à l'Etat un certain nombre de responsabilités dans le domaine de la promotion et de la qualité architecturale qui peuvent se regrouper autour de trois thèmes :

- susciter l'intérêt public et des maîtres d'ouvrage pour les questions d'architecture et encourager le recours à l'architecte,
- développer une mission de conseil architectural,
- mieux insérer les architectes dans les circuits économiques de la construction.

L'intéressement du public vise à démocratiser la culture architecturale et modifier le climat d'incompréhension que rencontrent souvent les hommes de l'art au moment de la conception ou de la réalisation de leurs projets.

Pour atteindre ces objectifs, il est fait recours aussi bien aux moyens de communication traditionnels (publications, expositions) qu'aux moyens nouveaux (cinéma, télévision, nouveaux média audiovisuels).

L'Institut Français d'Architecture (I.F.A.) poursuit en 1988 une politique active de promotion sous forme de publications et d'expositions. Cette association joue déjà un rôle important dans la sauvegarde des archives d'architecture et leur exploitation, en collaboration avec les Archives de France.

Les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (C.A.U.E.), créés maintenant dans la plupart des départements, ont considérablement accru leur audience depuis la loi du 3 janvier 1977 qui en avait défini les missions. Ils constituent des organes décentralisés originaux dont l'essentiel des ressources provient maintenant de la taxe départementale créée par l'article 104 de la loi de finances pour 1979.

En 1987, une campagne pour l'architecture et les architectes a été lancée pour trois ans par le ministère. L'objectif de cette campagne est, compte tenu des difficultés d'emploi que connaît actuellement la profession d'architecte, de réinsérer la préoccupation de qualité architecturale et l'intervention de l'architecte dans la vie quotidienne des Français.

Le conseil architectural vise à fournir aux maîtres d'ouvrage les informations et les conseils dont ils peuvent avoir besoin avant de déposer un permis de construire pour un projet.

Il est assuré :

- par les architectes-conseils : les 103 architectes-conseils nommés auprès des directeurs départementaux de l'Équipement veillent à la qualité architecturale des réalisations plus particulièrement dans les domaines suivants : les constructions publiques, l'amélioration de l'habitat, le plan "Lieux de Travail et Constructions Publiques" ;

- par les architectes-consultants : le ministère de l'équipement et du logement met à la disposition des C.A.U.E., des architectes-consultants qui assurent la mission de conseil aux particuliers.

Enfin, l'action en direction de la profession s'attache à mieux insérer les architectes dans les circuits économiques de la construction en orientant ses efforts dans trois directions : la formation, l'ouverture de nouveaux marchés pour les architectes, l'exportation.

Un ensemble de moyens (programmes Architecture Nouvelle, Grands Prix, soutien à des manifestations, etc...) a été mobilisé pour faciliter l'ouverture de nouveaux marchés pour les architectes, en particulier dans le secteur de la maison individuelle, de la réhabilitation, de l'industrie et pour faciliter l'approche commerciale à l'exportation des architectes français dans la perspective de l'ouverture européenne.

Cette action se doit de prendre en compte les enjeux de l'intégration européenne et de l'internationalisation de l'économie. La formation des professionnels est au centre de ces enjeux. Le projet de budget pour 1989 traduit ces orientations notamment au travers des nouvelles priorités que constituent :

L'enseignement de l'architecture

Après l'ouverture des écoles de Strasbourg et de Lyon en 1988, l'école de Rennes sera mise en service en 1989, tandis que parallèlement se poursuivra le programme de rénovation des écoles les plus anciennes.

3 millions de francs de crédits supplémentaires seront affectés à l'équipement informatique, l'enseignement des langues et le développement des certificats d'études approfondies en architecture (C.E.A.A.). L'objectif est de parvenir en trois ans à doubler le parc informatique mis à disposition des étudiants pour maîtriser les techniques modernes de conception, à accroître de 75 % l'enseignement des langues étrangères et les échanges universitaires. Les certificats d'études approfondies en architecture, formations supérieures en architecture, seront

portés à 35 ouvrant ainsi un large éventail de spécialisations diversifiées.

Les crédits réservés à l'aide aux étudiants défavorisés ont été revalorisés. Enfin, les écoles d'architecture s'ouvriront plus largement aux besoins de formation permanente des collaborateurs d'architectes et des maîtres d'oeuvre en bâtiment.

La promotion de l'architecture

La campagne d'information et de sensibilisation, lancée en association étroite avec l'Ordre des Architectes et de nombreux partenaires culturels et professionnels, sera poursuivie pour sa troisième année. Elle suscite un intérêt local soutenu et tend progressivement à redonner à l'architecture sa place dans la vie quotidienne et à développer, par l'exemplarité, le goût des réalisations de qualité.

L'année 1989 devrait voir l'ouverture du centre de traitement et de mise en valeur des archives d'architecture du XX^e siècle : 1,5 million de francs supplémentaires sont consacrés à son fonctionnement dans le projet de budget pour 1989.

Enfin, la politique d'exemplarité des constructions publiques de l'Etat, coordonnée par la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques, sera poursuivie, notamment sous la forme d'aides à la création architecturale.

L'exportation de l'architecture

Cette action destinée à soutenir les professionnels dans leurs opérations de conquête de nouveaux marchés s'exerce selon trois modalités :

- la promotion des réalisations et des conceptions françaises à l'étranger (Grands Projets, IFA), internationalisation du Grand Prix de l'Architecture...

- le renforcement des aides à l'exportation : information, aides à la prospection et au développement du partenariat, réseau de pôle de soutien à l'étranger,

- le développement d'opérations de coopération internationale telles que l'EUROPAN mis en oeuvre par le Plan de Construction et Architecture permettra d'organiser des concours de conception dans les principaux pays européens auxquels participeront des équipes multinationales.

CHAPITRE VI

LES MOYENS DE SERVICE ET LES ACTIONS TRANSVERSALES

A. LES MOYENS DE SERVICE

Le projet de budget pour 1989 poursuit l'action de modernisation de ses moyens de service, engagée depuis plusieurs années. Les orientations pour 1989 s'inscrivent dans le cadre du schéma directeur de la formation continue du 26 juin 1986. Elles visent :

- à accélérer la modernisation des services par l'introduction de matériels informatiques : les dépenses d'informatique croissent ainsi de + 17,8 millions de francs pour 1989 (+ 9,2 %). Au sein de cette évolution d'ensemble, 5 millions de francs concourent plus directement à la formation permanente des personnels ;
- à développer la formation professionnelle dans le cadre du schéma directeur de la formation continue ;
- à prendre en compte la requalification des personnels par des mesures de repyramidage des corps : au titre de ces mesures de requalification des personnels, le projet de budget prévoit notamment la transformation de 1.500 emplois d'agent des travaux publics de l'Etat en 1.500 emplois d'ouvrier professionnel de 2ème catégorie et la création de 30 emplois fonctionnels d'ingénieur divisionnaire, chef d'arrondissement.

Enfin, le projet de budget pour 1989 entérine la fin du plan de titularisation de catégories C et D. Les emplois concernés s'élèvent à 7.248 pour 1989.

B. LES ACTIONS TRANSVERSALES

Sous cette rubrique se trouve rassemblé l'ensemble des actions de portée générale qui couvrent simultanément chacun des domaines analysés plus haut (logement, urbanisme et paysages, architecture, moyens généraux des services).

Les trois principales articulations de cette composante sont constituées par les opérations de soutien et d'animation du secteur du B.T.P., les moyens consacrés à la recherche et les crédits destinés à l'Institut géographique national (I.G.N.).

- L'aide aux entreprises.

Les crédits destinés aux actions économiques et professionnelles marquent une forte croissance pour 1989. Les crédits (D.O. + C.P.) passent, en effet, de 19,2 millions de francs en 1988 à 37,2 millions de francs en 1989 (soit un quasi-doublé des crédits). Les dotations en autorisations de programme sont également en sensible augmentation (12,8 millions de francs en 1988, 18,2 millions de francs en 1989, soit + 42,8 %). La subvention d'équipement aux entreprises du B.T.P. s'accroît de 6,5 millions de francs pour 1989 en C.P. et de 6 millions de francs en A.P. L'effort de coopération technique avec les pays tiers est poursuivi, en particulier, en matière de maîtrise d'ouvrage d'entretien routier, de formation. Cet effort s'étend au secteur de l'habitat et de l'urbanisme. Près de 9 millions de francs sont consacrés à cette politique de coopération technique avec les pays en voie de développement.

- L'Institut géographique national (I.G.N.).

Les dépenses de personnel de l'I.G.N. sont inscrites au budget de l'urbanisme et du logement. L'augmentation des moyens de crédits observée pour 1989 (+ 1,9 %) traduit des mouvements croisés d'effectifs entre l'institut et le ministère de l'équipement et du logement destinés à permettre la mobilité du personnel. Par ailleurs, la dotation de fonctionnement allouée à l'I.G.N. s'accroît de 6,8 millions de francs pour 1989. La subvention d'équipement versée à l'institut est reconduite en

niveau en A.P. (43 millions de francs) mais baisse de - 6,5 % en C.P.

- La recherche.

La recherche et l'innovation jouent un rôle fondamental dans la politique de l'urbanisme et du logement. Elle constitue le complément des missions d'enseignement dans les écoles d'enseignement (écoles d'ingénieurs, écoles d'architecture) au travers des grands organismes de recherche rattachés à ce secteur : Laboratoire central des ponts-et-chaussées (L.C.P.C.), Centre scientifique et technique du bâtiment (C.S.T.B.). L'effort global de recherche civile et d'innovation animé par le ministère de l'équipement et du logement est en progression de 5,1 % en 1989, avec une dotation d'ensemble de 413,4 millions de francs.

Les dépenses ordinaires, pour 80 % constituées de moyens de fonctionnement du Laboratoire central des ponts-et-chaussées et du Centre scientifique et technique du bâtiment, sont en augmentation de 4,7 % avec 260,6 millions de francs pour 1989.

Les dépenses en capital progressent de 5,7 % en A.P. avec 152,8 millions de francs pour 1989 et de 26 % en C.P. Cet effort est en priorité affecté à la recherche dans les écoles. Le soutien aux programmes d'enseignement inscrit au titre V bénéficie ainsi de 8,5 millions de francs en A.P. comme en C.P. (+ 39,3 %). Les dépenses d'équipement, en matière de recherche scientifique (Laboratoire central des ponts-et-chaussées, Ecole nationale des travaux publics de l'Etat, écoles d'architecture), s'élèvent à 30,3 millions en francs en A.P. (+ 30 %) et à 29,8 millions de francs en C.P. (+ 54,5 %).

Les expérimentations techniques dans le cadre du plan urbain se voient dotées de 11,6 millions de francs tant en A.P. qu'en C.P., tandis que le plan construction et architecture bénéficie d'une dotation de 29,4 millions de francs tant en A.P. qu'en C.P.

Les subventions d'investissement (titre VI) affectées à la recherche scientifique et technique progressent globalement en C.P. de 58 millions de francs en 1988 à 70,4 millions de francs en 1989 (+ 21,3 %) tandis que les A.P. sont en légère diminution, 58,5 millions de francs en 1989 contre 62,4 millions en 1988 (- 6,2 %).

DISPOSITIONS SPECIALES

ARTICLE 63

Aide personnalisée au logement

Le présent article vise à achever le processus d'unification des barèmes de l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) dans le parc locatif social.

L'objectif de la réforme initiée en 1987 était de réaliser en quatre ans le "bouclage" du conventionnement dans le parc locatif social, c'est-à-dire l'extension à tous les logements locatifs d'une aide personnelle calculée sur la base du barème de l'allocation logement.

Il est rappelé, qu'en dehors des logements conventionnés qui ouvrent droit à l'A.P.L. pour tous les locataires, les personnes "isolées", âgées de 25 à 65 ans, n'avaient droit à aucune aide au logement lorsqu'elles occupaient des logements H.L.M. réhabilités. Le "bouclage" de l'allocation logement serait appliqué à l'occasion de la signature de conventions de patrimoine que les bailleurs pourront passer avec l'Etat. Le conventionnement ouvre lui-même droit à l'A.P.L., selon un barème "A.P.L. 2" identique à celui de l'allocation logement, sauf en cas de travaux (modification des plafonds mensuels de loyers). Les personnes (environ 150.000 nouveaux bénéficiaires) précédemment exclues de l'allocation logement deviennent de ce fait éligibles à une aide à la personne sous seule condition de ressources : tel est l'objet du bouclage.

Au 30 juin 1988, 37 accords-cadre avaient été conclus, concernant 250.000 logements. L'objectif fixé pour le 31 décembre 1988 est fixé à 117 accords-cadre, concernant 750.000 logements.

La modification de l'article L.351-3 du code de la construction et de l'habitation que le **présent article** propose de modifier vise à étendre aux logements, nouvellement construits ou acquis et améliorés avec le bénéfice de prêts locatifs aidés ou de prêts conventionnés, et qui feront par ailleurs l'objet d'une convention signée avec l'Etat après le 31 décembre 1988, les dispositions aujourd'hui applicables en matière d'A.P.L. aux occupants des logements existants conventionnés, avec travaux, après le 31 décembre 1987.

La mesure en cause s'inscrit ainsi dans le prolongement de la réforme adoptée pour 1988 (article 68 rattaché du projet de loi de finances pour 1988).

L'adoption de la réforme proposée conduirait à la situation suivante :

L'A.P.L. 1 :

est applicable aux logements neufs (ou acquis améliorés) conventionnés avant le 31/12/88 et aux logements anciens ayant bénéficié pour leur construction des anciens régimes d'aide à la pierre conventionnés (P.L.A., PALULOS, P.C.), avec ou sans travaux, avant le 31/12/87. A ces logements est applicable le barème de l'A.P.L.

L'A.P.L. "2.A." :

est applicable aux logements conventionnés sans travaux, à partir du 01/01/88. Ce régime résulte de la réforme du "bouclage de l'aide" adoptée dans la loi de finances pour 1988 (article 68 rattaché). Le barème et les plafonds mensuels de loyers sont fixés par référence à l'allocation logement.

L'A.P.L. "2.B." :

est applicable aux logements conventionnés après travaux, subventionnés à compter du 01/01/88. Il s'agit du second volet de la réforme susvisée. Toutefois, pour tenir compte du niveau élevé des loyers résultant du surcoût des travaux, le barème de l'allocation logement servant de référence au calcul de l'aide est assorti d'une modification des plafonds mensuels de loyers.

Nouvelle A.P.L. "2.C." que le présent article propose d'instituer :

cette aide serait applicable aux logements **neufs** ou **acquis-améliorés** conventionnés après le 31/12/88. Le barème applicable serait celui de l'allocation logement, avec le maintien, dans certains cas prévus par décret, des plafonds mensuels de loyers du prêt locatif aidé (P.L.A.).

Avec l'adoption de cette dernière mesure, serait achevé le processus d'unification des aides dans le parc locatif social. Ne relèveraient plus à compter du 1er janvier 1989 de l'A.P.L. "classique" (A.P.L. 1), dont la dérive du coût avait été maintes fois dénoncée par votre Commission des finances, que les logements neufs ou améliorés conventionnés, avec ou sans travaux, avant le 31 décembre 1987.

Mais d'après les estimations de l'Union des H.L.M., la mesure proposée au présent article traduirait une nouvelle dégradation de la solvabilisation de l'aide personnalisée au logement pour les ménages modestes, d'environ 100 F par mois, sans que des mesures alternatives, notamment dans l'habitat ancien, aient été mises en place. Les conséquences seraient encore plus dures en ce qui concerne l'accession à la propriété puisqu'elles conduiraient à exclure de l'accession sociale à la propriété les ménages ayant des revenus inférieurs à deux S.M.I.C., compte tenu du taux d'effort laissé à leur charge.

Eu égard à l'ensemble de ces éléments, arguant du caractère prématuré de la réforme proposée, à l'heure où le financement du logement fait l'objet d'une réflexion générale, l'Assemblée nationale a rejeté l'article 63 rattaché au projet de loi de finances pour 1989.

Votre commission des finances vous propose de maintenir la suppression de cet article.

ARTICLE 64

Réduction du taux de la participation des employeurs à l'effort de construction et financement de l'allocation logement à caractère social

Le présent article vise à accroître d'1 milliard de francs environ la contribution des employeurs au financement du Fonds

national d'aide au logement (F.N.A.L.). En contrepartie de cette charge supplémentaire pesant sur les entreprises, dont le taux de contribution passerait ainsi de 0,13 % à 0,23 %, il est proposé de réduire de 0,72 % à 0,62 % le taux de la contribution des employeurs à l'effort de construction, appelée familièrement le "1 % logement". Cette mesure se traduit par une économie de 1 milliard de francs pour le budget général, l'Etat réduisant à due concurrence de la plus-value résultant de la hausse de la contribution des employeurs au F.N.A.L., sa propre participation, au travers de ce fonds, au financement de l'allocation logement social.

I. L'ABAISSMENT DU "0,72 % LOGEMENT"

Le nouveau taux de 0,62 % s'appliquerait aux investissements à réaliser en 1989 à raison des salaires versés en 1988. Le taux de 0,72 % actuellement applicable est issu de la loi du 31 décembre 1987 qui a profondément réformé les conditions de collecte des fonds et la gestion des financements par le "1 % logement".

Les fonds collectés au titre du "1 % logement" sont répartis à raison :

- d'1/9ème destiné à l'investissement en faveur du logement des travailleurs immigrés,
- des 8/9ème destinés à l'investissement au profit des autres salariés.

C'est sur cette seconde part que devrait porter l'ajustement de la baisse de la ressource résultant du passage de 0,72 % à 0,62 % du taux de la collecte. Les investissements effectués au titre des 8/9ème peuvent revêtir la forme :

- d'investissements directs (prêts consentis par l'employeur au profit de ses salariés, construction ou amélioration de logements destinés aux salariés de l'entreprise) ;
- de versements à des organismes collecteurs tels que les comités interprofessionnels du logement (C.I.L.), des organismes dotés d'un statut leur permettant de concourir au financement d'opérations immobilières destinées au logement (chambres de commerce et

d'industrie, caisses d'allocations familiales, sociétés anonymes de crédit immobilier, etc...), soit enfin les organismes ayant pour objet la construction ou l'amélioration de logements sociaux (H.L.M., sociétés d'économie mixte de construction).

La gestion financière du 1 % logement est confiée à l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction, organisme paritaire qui s'est substitué à l'AFICIL (Association financière interrégionale des C.I.L.) depuis la loi du 31 décembre 1987.

II. LE RELEVEMENT DE LA CONTRIBUTION AU F.N.A.L.

L'abaissement de 0,72 % à 0,62 % du taux de la participation des employeurs à l'effort de construction comporte, en contrepartie, le relèvement de 0,13 % à 0,23 % de la contribution des employeurs au F.N.A.L. (Fonds national d'aide au logement) qui assure le financement de l'allocation logement social (A.L.S.). Actuellement, le F.N.A.L. est alimenté par une **double contribution** des employeurs :

- une contribution de 0,10 % assise sur les salaires dans la limite du plafond de sécurité sociale, due par tous les employeurs, sans condition d'effectif de salariés : cette cotisation, non visée au présent article, ne subirait aucune modification ;
- une contribution de 0,13 % assise sur la totalité des salaires, due par les employeurs non agricoles de plus de 9 salariés. Il est proposé de porter de 0,13 % à 0,23 % cette contribution pour les salaires versés à compter du 1er janvier 1989.

Le tableau qui suit indique l'évolution des ressources du F.N.A.L. depuis 1980 :

(En millions de francs.)

Financement	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Etat	3 740	3 730	5 674	6 352	6 729	7 409	6 000
Employeurs	839	910	1 047	1 169	1 300	1 416	2 667
Total	4 579	4 640	6 721	7 521	8 029	8 825	8 667

Le second tableau fait apparaître les résultats pour 1987 et les prévisions pour les années 1988 à 1990. Ces prévisions correspondent à une croissance de la masse salariale, qui sert d'assiette aux contributions, de 4,4 % entre 1987 et 1988, de 4,6 % entre 1988 et 1989 et de 4,5 % entre 1989 et 1990

(En millions de francs.)

Financement	1987	1988	1989	1990
Etat	6 604	6 900	5 490	non déterminé à ce jour
Employeurs	3 080	3 218	4 635	4 843
dont 0,10	1 553	1 644	1 721	1 798
dont 0,13	1 527	1 574	1 547	1 721
dont nouveau 0,10 %			1 267	1 324

L'on observera, à cet égard, que, compte tenu du niveau actuel de la croissance économique et de l'inflation, les prévisions 1988 et 1989 seront vraisemblablement dépassées.

III. APPRECIATION DU DISPOSITIF

Les ressources disponibles du "1 % logement" se sont, par ailleurs, établies à :

- 15.760 millions de francs en 1986, soit
- 7.684 millions de francs au titre de la collecte,
- 7.241 millions de francs au titre du remboursement des prêts.

L'affectation des ressources se décomposait en :

- 30 % versés aux organismes H.L.M. pour des opérations locatives, en neuf et en amélioration,
- 27 % à d'autres personnes morales (sociétés d'économie mixte) pour des opérations d'accession essentiellement,
- 43 % versés aux salariés, au titre de l'accession.

La mesure, proposée par le présent article, d'abaissement de 0,72 % à 0,62 % du taux de la contribution des employeurs à l'effort de construction ne devrait pas être sans conséquence sur l'évolution de la ressource collectée. Les simulations faites, à cet égard, sur la base d'une hypothèse de maintien de l'inflation à 3 % et un strict maintien de la masse salariale, indiquent que le taux de 0,69 % constitue une valeur limite pour 1988 et 1989 si l'on souhaite préserver l'équilibre des ressources stables du système. En-deçà de 0,67 %, et a fortiori de 0,65 %, la capacité d'investissement du système serait atteint.

Lors de l'examen de cet article, votre commission des finances, sur proposition de son rapporteur spécial, a adopté un amendement qui réduit à 0,18 % au lieu de 0,23 % le relèvement de la contribution des employeurs au financement du F.N.A.L. En contrepartie, l'abaissement du taux de la contribution des employeurs à l'effort de construction ("1 %" logement) est limité à 0,67 % au lieu de 0,62 % proposé par le présent article.

Cette mesure devrait, compte tenu des hypothèses économiques formulées pour 1989, permettre simultanément d'honorer la mesure d'économie attendue par l'Etat du relèvement de la part de financement du F.N.A.L. assurée par les employeurs, en préservant dans le même temps, la capacité d'investissement de l'organisme du 1 % logement assise sur des ressources stables.

Au cours de l'examen en seconde délibération du présent article, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui ramène de 0,23 % à 0,20 % (soit une diminution de 0,07 point au lieu de 0,10 point) le taux de la contribution des employeurs au financement du F.N.A.L. En contrepartie, l'abaissement du taux du 1 % logement serait limité à 0,65 % au lieu de 0,62 % initialement proposé (soit également une diminution de 0,07 point au lieu de 0,10 point).

Si la modification apportée par l'Assemblée nationale, qui limite à 0,07 point la portée du dispositif proposé par le présent article, abonde dans le même sens des observations soulevées par

votre commission des finances, elle ne permet pas pour autant de répondre entièrement aux interrogations exprimées lors de l'examen de cette mesure.

Votre commission des finances a, en conséquence, décidé de maintenir la modification adoptée par elle lors de l'examen du présent article et vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 65

Reconduction de la dotation d'équipement des agglomérations nouvelles

Le présent article propose de reconduire pour cinq ans la dotation spécifique en matière d'équipement prévue par la loi du 13 juillet 1983 en faveur des villes nouvelles.

Toutefois, dans la perspective du retour à la dotation globale de droit commun au terme de ce délai, l'aide spécifique sera affectée d'une dégressivité annuelle.

L'article 33-3° de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 prévoit que les agglomérations nouvelles pourront bénéficier d'une dotation spécifique en matière d'équipement au lieu de la dotation globale d'équipement de droit commun.

Depuis 1986, conformément à l'article 22 de la loi du 22 juillet 1983, les crédits afférents au financement de la réalisation de lycées et de collèges dans les villes nouvelles sont inclus dans la dotation spécifique.

La dotation spécifique avait été créée pour une durée de cinq ans. Cependant, la poursuite de la construction de logements dans les villes nouvelles, voulue par les pouvoirs publics, iraplique un maintien de l'aide au financement. La dotation devrait donc être prolongée pendant la durée du X° Plan.

Néanmoins, compte tenu de la situation financière dont bénéficient certains syndicats d'agglomération nouvelle, les crédits affectés à la dotation spécifique seront réduits progressivement jusqu'au terme du délai de cinq ans qui marquera le retour à la dotation de droit commun.

Les autorisations de programme sont réparties entre les collectivités territoriales bénéficiaires par le Secrétariat du groupe central des villes nouvelles, en fonction d'une analyse des besoins et du niveau de développement atteint par chaque ville nouvelle.

Les crédits réservés au financement des lycées et collèges sont mis à la disposition des collectivités locales, en fonction de leurs programmes prévisionnels.

Depuis 1985, les crédits de la dotation ont financé 10.000 logements environ par an ainsi que près de 900 classes et 10.000 places de collèges et lycées.

Le tableau qui suit retrace l'évolution de la dotation globale d'équipement des agglomérations nouvelles depuis 1983 :

CHAPITRE 65-06
DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT DES AGGLOMÉRATIONS NOUVELLES

(En milliers de francs.)

Article et Libellé		1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Total 1983-1989
		10. — Agglomérations nouvelles ...	A.P.	31 360	82 840	136 280	142 690	150 540	155 660
	C.P.	8 460	37 640	85 810	126 630	143 390	1 511 504	130 060	553 434
20. — Construction du collège ...	A.P.	»	»	»	29 800	31 440	32 510	33 810	93 750
	C.P.	»	»	»	9 540	21 980	31 323	32 630	62 843
30. — Construction du lycée	A.P.	»	»	»	57 840	61 020	63 090	65 610	181 950
	C.P.	»	»	»	18 510	42 660	60 792	63 320	121 962
Total	A.P.	31 360	82 840	136 280	230 330	243 000	251 260	194 520	875 070
	C.P.	8 460	37 640	85 810	154 680	208 030	243 619	235 010	738 239

Votre commission des finances a voté, sans modification, cet article et vous demande de l'adopter conforme.

ANNEXE

BUDGET DE L'URBANISME, DU LOGEMENT ET DES SERVICES COMMUNS

Modifications apportées par l'Assemblée nationale lors de la deuxième délibération.

Lors de son examen par l'Assemblée nationale, le budget de l'urbanisme, du logement et des services communs a été majoré en deuxième délibération de 627,1 millions de francs en crédits de paiement et 13,3 millions de francs en autorisations de programme.

Cette majoration s'analyse de la façon suivante :

- + 1 million de francs au chapitre 34-60 "Information, réalisation et diffusion de publications" pour améliorer les moyens d'information du ministère ;

- + 2 millions de francs au chapitre 31-95 "Vacations et indemnités diverses" pour abonder les moyens de fonctionnement des C.A.U.E. ;

- + 0,8 million de francs au chapitre 44-10 "Subventions diverses, bourses, formation professionnelle et permanente" pour majorer les dotations inscrites aux articles 11 (sites, abords, urbanisme et paysages) et 53 (action de concertation et d'animation dans le secteur du logement) ;

- + 600 millions de francs au chapitre 46-40 "Contribution de l'Etat au financement des aides à la personne" afin de financer pour un tiers l'extension du bénéfice de l'allocation logement aux titulaires du R.M.I., pour un tiers de majorer cette allocation en faveur des locataires à revenus modestes et pour un tiers afin de tirer les conséquences de l'amendement de l'article 64 rattaché sur la baisse du taux de participation des employeurs à l'effort de construction ;

- + 13,3 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement aux chapitres 65-48 "Construction et amélioration de l'habitat" et 67-10 "Fonds social urbain" afin de faciliter le financement de diverses opérations de rénovation de logements sociaux à hauteur de 11,5 millions de francs (primes PALULOS) et d'accroître de 1,8 million de francs les moyens du fonds social urbain.

Dans sa séance du mardi 9 novembre 1988, la commission des finances, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, a procédé, sur le rapport de **M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial**, à l'examen des crédits de l'urbanisme, du logement et services communs prévus pour 1989.

La commission a approuvé les conclusions présentées par le rapporteur spécial et a décidé **d'adopter** les crédits de l'urbanisme, du logement et des services communs pour 1989.

Elle a adopté conforme l'article 65 rattaché au projet de loi de finances pour 1989, maintenu la suppression de l'article 63 rattaché et adopté, avec une modification, l'article 64 rattaché.