

N° 98

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1980

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 1981, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.
Rapporteur général

TOME III

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

ANNEXE N° 14

ENVIRONNEMENT ET CADRE DE VIE

Logement et Cadre de vie

Rapporteur spécial : M. Josy MOINET

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; René Ballayer, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Gotschy, Robert Guillaume, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Michel Manet, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 1933 et annexes, 1976 (annexe 22), 1977 (Tome X), 1981 (Tome X) et in 8° 359.

Sénat : 97 (1980-1981)

Loi de Finances. — Architecture - Espaces verts - Logement - Urbanisme - Villes nouvelles.

SOMMAIRE

	Pages
PRESENTATION GENERALE	05
OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR	67
EXAMEN EN COMMISSION	09
CHAPITRE I. – LE LOGEMENT	11
A. Le secteur du logement	12
1° Place dans l'économie	12
2° Les réalisations physiques	12
3° La situation du secteur du bâtiment	13
B. Le financement du logement	14
1° L'évolution générale	14
2° L'encadrement du crédit	16
C. Les crédits	17
1° Les crédits budgétaires	17
2° Les moins-values fiscales	19
3° Quelques crédits non budgétaires	20
4° Récapitulation	20
D. L'action sur le parc de logements existants	20
1° La résorption de l'habitat insalubre	20
2° Les aides aux propriétaires occupants	21
3° Les aides aux propriétaires bailleurs	22
4° Les aides complémentaires	23
E. La construction de logements	25
1° Le programme physique	25
2° L'accession aidée	27
3° Le locatif aidé	29
4° Le Fonds d'action conjoncturelle	31
F. L'aide à la personne	32
1° Le Fonds national d'aide au logement	32
2° L'aide personnalisée au logement	34

CHAPITRE II. - L'URBANISME ET LES PAYSAGES	37
A. Les crédits	37
B. Assistance et production technique	39
1° Les études	39
2° La formation	39
3° Les agences d'urbanisme	40
4° Sites, abords et paysages	40
C. Organisation et protection de l'espace	41
1° Elaboration des documents d'urbanisme	42
2° La protection des sites et abords	43
D. Aménagement et promotion du cadre de vie urbain	44
1° Les actions foncières	45
2° Subventions foncières pour implantation de logements sociaux	46
3° Les espaces verts	48
4° L'aménagement urbain	52
5° Les villes nouvelles	54
CHAPITRE III. - L'ARCHITECTURE	56
A. Les crédits	56
B. L'enseignement de l'architecture	57
1° La régulation des effectifs d'étudiants	58
2° Le personnel	58
3° L'équipement immobilier	59
C. La promotion de l'architecture	60
1° Les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (C.A.U.E.) ...	60
2° Information et sensibilisation du public	61
3° Protection et mise en valeur des ensembles architecturaux anciens	63
D. La création architecturale	64
1° Les affaires professionnelles	64
2° La mission pour la qualité des constructions publiques	65
3° L'expérimentation architecturale	66
4° L'Institut français d'architecture	66
CHAPITRE IV. - LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES ET LES ACTIONS DE SOUTIEN ET D'ACCOMPAGNEMENT ...	69
A. Le fonctionnement des services	69
1° Présentation générale	69
2° Mesures intéressant le personnel en activité.	71
3° Pensions de retraite	71
4° Dépenses de fonctionnement	72

B. Les actions de soutien	72
1° Les crédits	72
2° Logement des services	73
C. Les actions d'accompagnement	73
1° Les crédits	73
2° Actions économiques et professionnelles	74
3° Cartographie nationale	76
4° Recherche scientifique et technique	76
DISPOSITION SPECIALE : Aide au logement social	78

Mesdames, Messieurs,

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

Après plusieurs années de modification de structures, de transferts, de refonte de la nomenclature budgétaire, de restructuration du budget de programmes, la situation est maintenant pratiquement stabilisée, ce qui est heureux. Souhaitons que cela soit également durable. Le présent rapport n'examine l'ensemble des crédits de ce ministère qu'à l'exception de ceux consacrés à l'environnement (actions 10 - protection de l'environnement - et 51 qualité de la vie) qui font l'objet d'un rapport séparé de notre collègue, M. TORRE.

Les **dépenses ordinaires** progressent de 12 038 à 14 295 millions de francs, soit de 18,7%. Une part de cette augmentation résulte de l'accroissement de l'aide à la personne en matière de logement qui se substitue pour partie à des aides à la pierre qui sont des dépenses en capital. Si l'on exclut ce poste, l'augmentation des dépenses ordinaires n'est plus que de 13,2% et concerne principalement les frais de personnel.

Pour les **dépenses en capital**, les autorisations de programme passent de 13 707 à 17 757 millions de francs. La progression de 29,5% est réduite à 17,9% si l'on exclut les conséquences du remboursement à l'Etat d'avances faites à la Caisse de consolidation et de mobilisation de crédits à moyen terme (CACOM). Les crédits de paiement s'élèvent de 8 120 à 9 843 millions de francs, soit de 21,2%.

Au total, les crédits passent de 20 158 à 24 138 millions de francs. **La progression de 19,7% est supérieure à celle de l'ensemble du budget général.**

Tableau 1.1 - Evolution entre les différents domaines :

(en millions de F)

	Credits de paiement			Autorisations de programme		
	1980	1981	Différence	1980	1981	Différence
Urbanisme et paysages	679,9	542,2	- 10	792,4	715,5	- 10
Logement	11 715,5	14 878,8	+ 27	12 624,5	* 16 767,9	+ 33
Architecture	109,4	227,5	+ 9	36,7	42,5	+ 16
Actions horizontales	590,7	651,9	+ 10	142,9	178,5	+ 25
Moyens des services	6 962,3	7 837,5	+ 13	110,7	52,0	- 53
Total	20 157,8	24 137,9	19,7	13 707,2	* 17 756,4	+ 29,

(*) Y compris 1 600 Millions de francs de crédits destinés à couvrir l'augmentation des crédits destinés au Crédit Foncier du fait du remboursement de 2 500 millions de francs d'avances de l'Etat à la Caisse de consolidation et de mobilisation de crédits à moyen terme (CACOM).

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

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

OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

A. LOGEMENT.

1° La réforme de 1977 avait prévu une substitution progressive de l'aide à la personne à l'aide à la pierre. Les crédits pour l'aide à la personne progressent plus que la moyenne (et une partie concerne l'équilibre du Fonds national d'aide au logement qui gère les anciennes allocations de logement) mais cette progression reste en deçà des objectifs. Cela résulte principalement de la très faible extension de A.P.L. aux logements existants du fait des très nombreuses réticences au conventionnement qui doit l'accompagner. Il semble que l'amélioration des procédures apportées ces derniers mois n'a pas été suffisante pour lever tous les obstacles. Le succès de la réforme dépend pourtant d'une extension assez rapide de l'A.P.L.

2° L'augmentation de l'aide à la pierre (+ 20% en A.P. et + 9% en C.P.), malgré une légère réduction du nombre de logements concernés (- 2,2%), provient d'une forte augmentation des aides unitaires. Outre la hausse des coûts (et donc des prêts unitaires), celle-ci résulte d'une progression plus forte du taux des ressources financières que des taux d'intérêts des prêts aidés. Une aide un peu plus faible sur un nombre un peu plus élevé de logements n'aurait-elle pas été préférable ?

3° Fortement sacrifié de 1977 à 1979, le secteur locatif semble un peu mieux traité en 1980 et 1981. En réalité, la progression des coûts est supérieure à celle prise en compte dans les prévisions et les programmes physiques seront loin d'être atteints. Ne conviendrait-il pas de lever les obstacles (qui ne sont pas tous financiers) au développement nécessaire du secteur locatif ?

4° Le développement du secteur locatif est d'autant plus nécessaire que l'accession à la propriété n'est pas accessible aux détenteurs de revenus modestes, voire moyens. Avec le barème actuel de l'A.P.L. et faute d'une aide familiale pour l'apport personnel, l'accession à la propriété n'est possible qu'à partir d'un revenu sensiblement plus élevé que celui prévu initialement. Plus du tiers des ménages ne peuvent donc pas accéder à la propriété.

B. URBANISME.

1° Le désengagement de l'Etat dans le domaine de l'action foncière entrepris depuis plusieurs années se poursuit ; l'ensemble des crédits (y compris le F.N.A.F.U.) revenu de 487 millions de francs en 1977 à 330 millions de francs en 1980 tombe à 275 millions de francs (- 17%). Le délai n'est que

partiellement pris par les prêts de la C.A.E.C.L. Les collectivités locales auront-elles les moyens d'une politique foncière ou devront-elles baisser les bras devant la spéculation ?

2° Après les progrès de 1980, les crédits pour les **espaces verts** chutent fortement (même après un éventuel abondement du F.A.C.). Toute politique volontariste est-elle abandonnée dans ce domaine ?

3° La faible consommation actuelle des crédits pour surcharge foncière (implantation de logements sociaux dans les centres-villes) justifie une réduction des crédits. Celle-ci doit être momentanée car il convient de lever les obstacles divers à l'utilisation de ces crédits qui correspondent à des besoins pressants.

C. ARCHITECTURE.

1° Les créations d'emplois d'enseignants (50 dont 16 titularisations) doivent permettre de faire face aux besoins. Par contre, les frais de fonctionnement et l'équipement immobilier sont nettement insuffisants pour faire fonctionner correctement les **unités pédagogiques d'architecture**.

2° Des crédits importants sont destinés à l'**Institut français d'architecture**. Cet organisme se met très lentement en place. Ses missions restent relativement floues. Il semble correspondre cependant à une vision élitiste de l'architecture alors que les besoins les plus criants concernent ce que l'on pourrait appeler l'architecture quotidienne.

3° La forte réduction des crédits de la **mission pour la qualité des constructions publiques** prélude-t-elle à l'abandon progressif de cette initiative qui se voulait exemplaire ?

4° La mise en place des **Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement** (C.A.U.E.) est encore trop lente pour leur permettre de remplir les missions qui leur sont fixées par la loi de 1977. La stagnation des crédits de l'Etat est-elle satisfaisante ?

D. ACTIONS HORIZONTALES.

1° La progression des crédits de la **recherche** correspond à l'objectif national. Elle concerne plus particulièrement la recherche architecturale et la recherche sur les techniques de construction exportable. Cette orientation est bonne.

2° La réduction des crédits pour l'**information** est inquiétante alors que plusieurs des dysfonctionnements observés dans les domaines de l'urbanisme, du logement et de l'architecture résultent d'un manque d'informations du public, voire des collectivités locales concernées.

E. MOYENS DES SERVICES.

1° La faible progression des **frais de fonctionnement** marque l'effort d'économie de ce ministère.

2°. La réduction des crédits pour l'**équipement immobilier** résulte de l'abandon, justifié par la volonté d'économie, du projet de regroupement des services de l'administration centrale à la Défense.

3°. La suppression de 75 emplois compense largement la création de 13 autres emplois (et même les 50 emplois créés pour l'enseignement de l'architecture). En ajoutant les transferts relatifs à l'ancien service des eaux et fontaines de Versailles, Marly et Saint-Cloud, les **effectifs** du ministère diminuent de 48 unités revenant à 83.347.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 5 novembre 1980, la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation a procédé, sur le rapport de M. Josy MOINET, rapporteur spécial, à l'examen du budget du logement et du cadre de vie ainsi que de l'article 34 du projet de loi de finances pour 1981.

Après avoir présenté les dotations affectées au logement, à l'urbanisme et à l'architecture, le rapporteur spécial a fait part à la commission de ses principales observations.

En matière d'urbanisme, le désengagement de l'Etat dans le domaine de l'action foncière entreprise depuis plusieurs années se poursuit ; l'ensemble des crédits, passé de 487 millions de francs en 1977 à 330 millions de francs en 1980, tombera à 275 millions de francs en 1981 (- 17 %). Par ailleurs, les crédits pour les espaces verts chutent fortement.

Dans le domaine du logement, les crédits pour l'aide à la personne progressent plus que la moyenne (et une partie concerne l'équilibre du Fonds national d'aide au logement qui gère les anciennes allocations de logement) mais cette progression rest en deçà des objectifs. L'aide à la pierre devrait être mieux répartie. L'accession à la propriété est rendue difficile aux détenteurs de revenus modestes. Enfin, le secteur du bâtiment connaît une régression régulière.

En ce qui concerne l'architecture, les frais de fonctionnement et l'équipement immobilier sont nettement insuffisants pour faire fonctionner correctement les unités pédagogiques d'architecture. La mise en place des conseils d'architecture d'urbanisme et d'équipement est trop lente.

M. Edouard BONNEFOUS, président, a indiqué que le développement des espaces verts en région parisienne se poursuivait de façon satisfaisante. Il a évoqué la forte progression des charges immobilières et les conséquences du non-paiement des loyers pour certains organismes publics d'habitation.

M. Pierre CECCALDI-PAVARD, rapporteur pour avis de l'urbanisme au nom de la commission des affaires économiques, a souligné la nette diminution des crédits destinés à la préparation des documents d'urbanisme.

M. René BALLAYER a noté que les taux consentis pour l'accession à la propriété étaient dissuasifs.

M. Stéphane BONDUEL a relevé le développement des directions départementales de l'équipement (D.D.F.) dont il a souligné le caractère trop technocratique.

La Commission a approuvé les observations du rapporteur spécial et a, dans sa majorité, décidé de soumettre le projet de budget à l'appréciation du Sénat.

CHAPITRE PREMIER

LE LOGEMENT

Depuis 1978 le secteur est dominé par la **mise en place de la réforme de l'aide au logement**. L'ampleur des modifications ainsi apportées à la politique d'aide au logement et aux circuits de financement, conjuguée avec la médiocrité de la situation conjoncturelle de la construction ont été à l'origine d'un certain nombre d'évolutions qui ont d'abord créé plus de problèmes qu'elles n'ont permis d'en résoudre.

La politique menée par le Gouvernement a souvent tendu à accompagner ces évolutions plutôt qu'à les corriger. Toutefois, de nombreuses mesures réglementaires ont été prises pour corriger les imperfections les plus notoires de la réforme.

Certaines de ces imperfections subsistent tandis que la conjoncture économique est à nouveau à un point bas et que ses conséquences sur le logement sont aggravées par la politique d'encadrement du crédit qui restreint les possibilités de financement.

Sans être restrictif comme dans d'autres domaines le budget du logement apparaît comme **un simple budget de reconduction** qui ne permettra sans doute pas de redonner souffle à la politique du logement.

On sait pourtant l'importance du logement :

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

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

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

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

A. LE SECTEUR DU LOGEMENT.

1° Place dans l'économie.

D'après le rapport sur les Comptes de la nation de l'année 1979, les investissements en logement se sont élevés à 169 901 millions de francs, ce qui représente 5,8 % du produit intérieur brut et 32,8 % de la formation brute de capital fixe (contre 33,9 % en 1974). Pour 87 %, ces investissements sont réalisés par les ménages, le solde se répartissant entre les organismes H.L.M. (7,3 %), les entreprises et les autres secteurs institutionnels. Ces investissements comprendraient pour 73,9 % la construction de logements neufs et pour 26,5 % des dépenses de gros entretien et d'amélioration des logements anciens. (En 1972, ces dernières ne représentaient que 20,9 % du total).

2° Les réalisations physiques.

Le nombre de logements commencés et terminés au cours des années 1972 à 1979 ainsi que les prévisions pour 1980 sont fournis par le tableau suivant :

	Moyenne 1972-1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980 prévisions
A. Logements neufs							
Logements anciens	115	114	85	75	67	43	31
Agglomération au total	15	152	175	178	177	177	174
Secteur non agglom.	21	23	125	241	221	234	16
Total	134	300	400	414	465	454	211
B. Logements terminés							
Logements anciens	115	11	19	11	17	11	11
Agglomération au total	15	200	191	187	191	187	187
Secteur non agglom.	21	23	137	241	224	234	21
Total	134	300	404	439	444	434	219
Construction							
Initiation		220	214	242	247	244	
Terminés		141	133	166	199	190	

Alors que les objectifs du VI^e Plan avaient été pratiquement atteints, au moins en ce qui concerne la moyenne annuelle, les réalisations de 1976 à 1979 et les prévisions pour 1980 laissent prévoir **un nombre de logements terminés nettement inférieur aux objectifs du VII^e Plan** qui sont de 510 000 logements neufs réalisés par an.

Les objectifs ont d'ailleurs été révisés en baisse dans le cadre de l'adaptation du VII^e Plan. Mais même cette nouvelle estimation des besoins (455 000 à 480 000 logements) semble encore ne pas pouvoir être satisfaite : on fera au mieux 430 000 logements au cours du VII^e Plan.

Mais surtout le rythme de construction a été constamment en baisse : les mises en chantier prévues pour 1980 sont inférieures de 8,4 % à celles de 1979

et de près de 30 % à celles des 3 dernières années du VI^e Plan (1972-1974). Le secteur aidé par l'Etat régresse plus fortement que le secteur non aidé.

En matière d'amélioration de l'habitat ancien, mesuré par le nombre de logements mis aux normes de confort, le VII^e Plan prévoit une progression notable du rythme actuel d'environ 175 000 à 250 000 par an en 1980.

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

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

3° La situation du secteur du bâtiment.

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

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

Les commandes de l'Etat et des collectivités locales (11 % du marché du bâtiment) qui avaient soutenu l'activité du bâtiment en 1976 sont depuis lors, elles aussi, en diminution. Après une légère amélioration en 1980, l'année 1981 s'annonce particulièrement médiocre.

Les commandes des entreprises (le quart du marché) sont pratiquement stagnantes depuis 1976, l'investissement productif qui n'avait pas progressé en volume pendant plusieurs années a légèrement repris à la fin de 1979 mais les entreprises consacrent une part croissante de leurs investissements au renouvellement du matériel.

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

Globalement, l'activité du bâtiment ne cesse de décroître : - 4,2 % en 1975 ; - 0,4 % en 1976 ; - 1,5 % en 1977 ; - 1,3 % en 1978 ; - 1,3 % en 1979. En 1980, l'activité pourrait se stabiliser (on a observé en particulier une augmentation de 7 % des permis de construire au premier semestre) mais l'on observera vraisemblablement une nouvelle réduction en 1981. A l'horizon 1985 le B.I.P.E. prévoit une croissance moyenne de 1,2 % par an en raison d'un redressement des mises en chantier de logements à partir de 1982.

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

Les effectifs employés diminuent aussi très régulièrement : pour l'ensemble du bâtiment et des travaux publics (où le bâtiment représente environ les trois quarts) l'effectif est passé de 1,61 million en 1975 à 1,536 en 1978, 1,508 en 1979 et 1,505 en juin 1980. Parallèlement la durée moyenne du travail tombe de 46,2 heures par semaine en 1975 à 42,6 en 1978 et 41,8 heures en juin 1980.

La hausse des coûts de la construction, qui avait été de 13,5 % en moyenne de 1974 à 1976, a été limitée à 9,3 % en 1977 et 9 % en 1978. En 1979, on a observé une accélération avec + 10,7 % en moyenne par rapport à 1978. En 1980, ce devrait être encore pire : du deuxième trimestre 1979 au deuxième trimestre 1980 (dernier indice connu) la hausse a été de 15,1 %.

B. LE FINANCEMENT DU LOGEMENT.

1° L'évolution générale.

Selon les comptes financiers du logement établis par la Banque de France le financement avait évolué de 1973 à 1979 comme indiqué dans les tableaux ci-après :

A. Répartition des prêts selon l'origine de la distribution

(en millions de francs)

origine de la distribution	Années						
	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Prêts des institutions financières bancaires	7 207	33 181	37 321	45 949	41 406	58 719	78 891
• au secteur libre	33 809	28 232	30 871	39 250	34 934	48 002	66 018
• au secteur aide (1)	3 477	4 949	6 447	6 690	6 412	10 117	12 873
Prêts du C.F.F. et C.D.E.	7 567	7 616	9 072	12 228	13 114	16 238	20 328
• au secteur aide	5 739	5 994	6 922	9 316	10 476	13 678	16 565
• au secteur libre	1 828	1 622	2 150	2 910	2 638	2 560	3 763
Prêts de la C.D.C. et des caisses d'épargne	6 178	77,9	10 293	14 251	18 109	15 089	19 348
• au secteur aide	3 449	4 082	5 253	6 291	6 636	5 363	5 415
• au secteur libre	2 728	36,7	5 040	7 960	11 473	9 726	13 931
Prêts de la C.P.H.L.M. (secteur aide)	9 081	10 969	14 060	16 851	18 229	19 636	18 130
Prêts des organismes divers	2 973	3 349	4 057	4 946	6 086	7 165	7 472
TOTAL	63 035	62 834	74 823	94 225	96 944	116 847	144 367

(1) Prêts exclusivement à caractère social (C.M. et aide sociale aux prêts (P.A.P.) prêts immobiliers conventionnés et depuis 1978, P.A.P. dit "à usage social" et "à usage individuel").

B. Répartition des prêts par bénéficiaires

Bénéficiaires	Années							
	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	
Logements	51 132	47 699	56 755	78 185	79 819	102 184	129 152	
Entreprises de location	10 753	12 163	14 684	15 573	15 907	16 216	17 493	
Promoteurs (variations d'encours)	1 150	2 772	3 384	467	1 118	- 1 553	- 2 278	
TOTAL	63 035	62 634	74 823	94 225	96 844	116 847	144 367	

C. Répartition des prêts selon leur objet

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Neuf	45 512	49 224	56 931	66 095	69 972	81 933	93 022
• Promoteurs	1 150	2 772	3 384	467	1 118	- 1 553	- 2 278
• Investisseurs	44 362	46 452	53 547	65 628	68 854	83 486	95 300
Ancien	11 953	9 630	12 554	20 943	18 821	24 679	35 694
Amélioration - Gros entretien	5 570	3 980	5 338	7 187	8 551	10 235	15 651
Total	63 035	62 634	74 823	94 225	96 844	116 847	144 367

Deux périodes sont à distinguer :

a) De 1973 à 1977, la croissance du montant total des prêts est modeste : + 11,3 % en moyenne sur la période. Elle est à peu près identique pour les logements neufs et pour les logements anciens. Le secteur libre qui s'était très fortement développé de 1970 à 1972 a régressé, le montant des prêts n'y augmentant que de 7,5 % par an. Le secteur aidé a été plus favorisé avec une croissance de 17,7 % par an. Ces évolutions se sont répercutées directement sur le partage entre secteur public et secteur bancaire : sur la période, la croissance moyenne des prêts a été de 2,7 % par an pour le secteur bancaire dont la part dans le total est revenue de 59,2 % à 42,7 % et de 21,4 % par an pour le secteur public dont la part dans le total s'est élevée de 36,2 % à 51 %. La part des divers (1 % patronal, ménages...) s'est également élevée de 4,6 à 6,3 %.

b) En 1978 et 1979, années de mise en place de la réforme les tendances ont été profondément modifiées. Tout d'abord la croissance du montant total des prêts a été nettement plus forte : 20,5 % en 1978, 23,6 % en 1979. Le logement neuf s'est accru un peu plus vite que dans le passé : + 15,3 % en moyenne sur les deux années tandis que conformément aux orientations gouvernementales le logement ancien et l'amélioration progressent très rapidement, de 29,4 % en 1978 et de 47 % en 1979. Parallèlement le secteur aidé progressait moins que le secteur libre, respectivement de 13 % et de 29 % en moyenne. Par ailleurs dans le cadre de la réforme le Crédit Agricole a pu distribuer des prêts aidés (P.A.P.) pour environ 5 % du total des prêts de toute nature en 1979. Il en résulte que la part du secteur bancaire s'est accrue de 42,7 % en 1977 à 50,3 % en 1978 et 54,6 % en 1979, le montant de ses prêts progressant de 42 % en 1978 et de 34 % en 1979.

La croissance des prêts du secteur public s'est à l'inverse ralentie (8,3 % en moyenne) amenant une réduction de la part de ce secteur de 51 % en 1977 à 40,2 % en 1979.

2° L'encadrement du crédit.

A la fin de 1979 et au début de 1980 un **coup de frein a été donné à cette évolution par le biais des mesures d'encadrement du crédit.**

Traditionnellement certaines catégories de prêts immobiliers, bénéficiant d'un traitement préférentiel, ne sont pas soumises à l'encadrement du crédit. A ce titre, leur encours n'est pas retenu dans l'assiette déterminant le taux de progression des engagements des établissements bancaires.

Néanmoins, pour contrôler le respect des normes de progression, il a été décidé de tenir compte d'une fraction de l'accroissement d'encours de ces prêts immobiliers.

Ce « taux de réintégration » des crédits désencadrés, fixé à 20 % pour la période du 1^{er} janvier 1979 au 31 octobre 1979, a été porté successivement à 30 % à partir du 1^{er} novembre 1979, à 40 % au 1^{er} janvier 1980.

A compter du second trimestre 1980, il a été décidé de faire passer à 50 % le taux de réintégration de ces crédits non soumis à réserves obligatoires supplémentaires. Cette mesure concerne essentiellement les prêts Conventionnés. Les prêts complémentaires d'épargne-logement, pour leur part, sont désormais pleinement soumis à l'encadrement, comme l'étaient les prêts principaux depuis 1975 : leur montant a donc été ajouté à l'encours de crédit auquel s'appliquent les normes de progression.

Alors que l'efficacité de l'encadrement du crédit reste douteuse (le premier ministre a lui-même reconnu que, hors effets du choc pétrolier, le rythme de l'inflation n'a pas été modifié depuis quatre ans, et nous ajoutons qu'il s'est même accéléré pour les produits industriels dont les prix ont été libérés) **de telles mesures ont porté un coût de frein très sérieux au financement des logements par le secteur bancaire.** Il en résulte que la légère augmentation des permis de construire observée au premier semestre de 1980 sera accompagnée d'une baisse des mises en chantier, de nombreux candidats au logement ayant dû renoncer faute de financement.

Pour 1981, il a été décidé de ramener le taux de réintégration des prêts au logements de 50 % à 40 %. Cette mesure va dans le bon sens mais comme par ailleurs l'encadrement général du crédit a été renforcé, il est à peu près certain qu'elle sera insuffisante et que de très nombreux candidats seront encore écartés faute de pouvoir accéder au financement.

La catégorie de prêts la plus durement affectée a été celle des **prêts**

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

	1978	1979	1980	1981
I - Environnement et Cadre de vie..	6.354,2	9.558,4	11.895,7	15.083,6
II - Charges communes..	7.338	5.796	5.856	6.694
Dont :				
Prime d'épargne-logement	1.501	1.501	1.601	2.900
Bonifications d'intérêt (H.L.M.).....	2.810	2.425	2.355	2.094
Bonifications d'intérêt (Crédit foncier).....	1.345	1.870	1.900	1.700
Fonds national d'aide au logement.....	1.682	(1)	(1)	(1)
III - Agriculture - Bonifications d'intérêt (Crédit agricole)	450	500	550	600
Total budget.....	14.146,2	15.854,4	18.301,7	22.377,6
Dont :				
Aide à la personne.....	1.924,1	3.045,5	4.553,9	5.825,7
Aide à la pierre et divers.....	12.222,1	12.808,9	13.747,8	16.551,9
(1) Crédits transférés en 1979 au budget de l'Environnement et du Cadre de vie.				

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

- pour l'aide à la personne : d'une part, la subvention de l'Etat au F.N.A.L. croît beaucoup plus vite que les dépenses d'allocation de logement en raison d'un déséquilibre financier et, d'autre part, les crédits relatifs à la nouvelle aide personnalisée semblent surévalués (2,4 milliard de francs en 1980) ;

- pour les crédits de paiement : le délai de paiement est très important pour certaines aides. Aussi les crédits de paiement d'une année donnée ne sont pas représentatifs de l'effort accompli en faveur du logement cette année-là ;

- les crédits ont été mécaniquement augmentés en 1981 par les conséquences du renchérissement des ressources du Crédit Foncier résultant du remboursement à l'Etat de 2,5 milliards de francs d'avances qu'il avait consenti à la caisse de consolidation et de mobilisation des crédits à moyen terme (C.A.C.O.M.) : les autorisations de programme ont été majorées à ce titre de 1 625 millions de francs.

Néanmoins on peut distinguer quelques grandes orientations :

- la priorité importante accordée au cours des années antérieures à l'action sur le parc de logements existants ne se retrouve pas en 1981 : les autorisations de programme diminuent de 12 %,

- l'aide à la personne progresse moins que les années précédentes mais tout de même de 28 %,

- les autorisations de programme pour l'aide à la pierre qui avaient stagné pendant deux ans ce qui marquait la réduction en volume de cette aide progressent fortement en 1981 sous le double effet de l'opération CACOM et de l'augmentation des aides nécessitée pour éviter de répercuter entièrement les hausses de taux d'intérêts.

Globalement, les crédits (aide à la personne et aide à la pierre) s'accroissent de 22,3 %, soit un peu plus que l'ensemble du budget (+ 16,5 %). Mais cela résulte en partie des conséquences de l'opération CACOM.

2° Les moins-values fiscales.

En application de l'article 4 de la loi du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement, le Gouvernement a remis en avril 1978 un rapport sur la fiscalité du logement. Ce rapport très complet analyse les différentes dispositions fiscales prises en faveur du logement. Leur coût total en moins-values fiscales a été estimé pour 1975 entre 10,8 et 16 milliards de francs. L'actualisation de ces chiffres avait été effectuée lors de la présentation du budget de 1979. Depuis elle n'est plus présentée. Toutefois l'introduction dans le fascicule des voies et moyens d'un chapitre consacré aux dépenses fiscales permet d'actualiser le coût de certaines des dispositions les plus importantes. En extrapolant ces données aux autres dispositions fiscales pour lesquelles on ne dispose pas de chiffrage on peut estimer très grossièrement les moins-values fiscales profitant au logement entre 20,7 et 30,7 milliards de francs (on observe d'ailleurs que la progression de ces moins-values est à peu près parallèle à celle des recettes du budget général). On sait que la moitié de ces sommes environ concerne l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire constitue une forme d'aide personnalisée mais que à l'exact opposé de la nouvelle aide personnalisée au logement (APL) cette aide croît avec le revenu des ménages.

En 1981, il n'est prévu aucun aménagement de la fiscalité du logement.

3° Quelques crédits non budgétaires.

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

- la contribution des employeurs à l'effort de construction. La réduction de 1 % à 0,9 % de cette contribution participe au financement des pactes

pour l'emploi des jeunes serait prolongée de deux ans. Le produit attendu pour 1981 est de 7 800 millions de francs dont 780 millions de francs affectés au logement des immigrés ; très attachée à cette contribution de 1 % votre commission des Finances est hostile à toute nouvelle amputation ;

- la contribution des employeurs au financement du Fonds national d'aide au logement au titre de l'allocation de logement sociale. Assise sur les salaires, cette contribution atteindrait 750 millions de francs en 1980 et 840 millions de francs en 1981 ;

- les dépenses des caisses d'allocations familiales pour l'allocation de logement se monteront à 8 600 millions de francs en 1980.

4° Récapitulation.

En distinguant l'aide à la personne et les aides à la pierre, les crédits affectés au secteur du logement se présentent ainsi en 1981 :

(En milliards de F)

	Aide à la personne	Aide à la pierre	Total
Budget de l'Etat.....	5,8	16,6	22,4
Exonérations fiscales.....	11,7 à 12,9	9,0 à 17,8	20,7 à 30,7
Employeurs et allocations familia- les.....	10,4	7,0	17,4
Total.....	27,9 à 29,1	32,6 à 41,4	60,5 à 70,5

On voit que l'aide à la pierre représente encore plus de la moitié des sommes utilisées.

D. L'ACTION SUR LE PARC DE LOGEMENTS EXISTANTS.

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

1° La résorption de l'habitat insalubre.

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

Des efforts ont été accomplis : en particulier tous les grands bidonvilles ont désormais disparu. Mais il reste encore des besoins importants. C'est pourquoi votre Commission des Finances avait protesté contre la réduction importante des crédits en 1979. Pour 1980, un redressement sensible avait été opéré. Une partie des crédits devait être consacrée à une procédure nouvelle.

En effet, l'évolution actuelle conduit à développer les interventions sur des opérations de taille unitaire plus petite ; l'expérience montre, dans ce cas, que la destruction n'est souvent pas la meilleure méthode pour résorber l'habitat insalubre ; et qu'il est préférable de réaliser des travaux sur l'immeuble.

Un décret du 10 novembre 1979 a institué une aide spécifique aux travaux d'insalubrité, à un taux de 50 % (à laquelle pourra s'ajouter la prime à l'amélioration de l'habitat).

On peut s'étonner alors de voir les crédits à nouveau fortement réduits en 1981 de 156,7 à 103 millions de francs (- 34,3 %). Selon l'administration cette réduction ne mettrait pas en cause le volume des opérations à réaliser en 1981 du fait de l'existence d'assez importants crédits de report.

2° Les aides aux propriétaires occupants.

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

- les prêts de sociétés de crédit immobilier,
- les primes à l'amélioration de l'habitat (P.A.H.).

L'ensemble de ces aides est accordé sous condition de ressources.

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

a) Les prêts S.C.I.

Ces prêts sont accordés en secteur diffus pour une durée de douze ans, à un taux de 5,5 % pendant cinq ans et de 9,4 % pendant sept ans.

Ils ne peuvent excéder 80 % du coût de l'opération et sont plafonnés.

En 1979, il a été réalisé 5 000 opérations avec une bonification de 18,5 millions de francs. Pour 1981, on assiste à une réduction : les crédits n'atteignent que 18 millions de francs pour 4 133 opérations.

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

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

Elle est accordée sous plafond de ressources égal à 80 % du plafond exigé pour l'accès aux nouvelles aides de l'Etat en application de la réforme du logement et n'est versée que pour financer les travaux de mise aux normes d'habitabilité.

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

Le plafond de la dépenses subventionnable est porté à 60 000 F. Pour maintenir et accentuer le caractère attractif des opérations programmées d'amélioration de l'habitat, le taux d'aide à l'intérieur de celles-ci est porté à 25 %.

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

Les crédits prévus pour 1980 (528 millions de francs) représentaient une augmentation de 34 % par rapport à l'ensemble des différents crédits existants en 1979. Le mouvement inverse est observé en 1981 les crédits revenant à 409 millions de francs (- 32,6 %). Là aussi, selon l'administration, des crédits de reports permettraient le maintien de l'effort en volume.

3° Les aides aux propriétaires bailleurs.

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

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

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

La subvention de l'Etat est actuellement au plus égale à 20 % du coût prévisionnel des travaux, dans la limite de 12 000 F par logement. Elle est portée à 30 % pour l'isolation thermique ou phonique. Des emprunts complémentaires peuvent être contractés par les organismes auprès de tout établissement prêteur, notamment auprès des caisses d'épargne dont les caractéristiques de prêts ont été améliorées pour faciliter les conditions financières de la réalisation de ces opérations.

Là, par exception, les crédits après n'avoir augmenté en 1980 que de 8,9 % atteignant 434 millions de francs progresseraient en 1981 de 10 % à 478 millions de francs. Mais l'augmentation régulière des montant unitaires des aides en raison des améliorations qui leur ont été apportées et des hausses des coûts des travaux, fait que le nombre d'opérations à réaliser ne cesse de diminuer de 91 000 en 1978 à 70 000 en 1979, 63 000 en 1980 et 56 235 en 1981.

4° Les aides complémentaires.

a) *La restauration lourde.*

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

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

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

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

Ces mesures ont été expérimentées au cours du deuxième semestre 1979 et en 1980.

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

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

Les autorisations de programme fixées à 36 millions de francs en 1980 comme en 1979 reviendraient à 19 millions de francs en 1981 (- 47 %) pour 397 opérations.

b) Les opérations programmées.

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

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

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

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

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

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

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

En outre un crédit spécifique, porté de 25 millions de francs en 1978 et 1979 à 30 millions de francs en 1980 puis 33 en 1981, permet de financer les études et la mise en place des équipes opérationnelles chargées des opérations programmées.

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

Le nombre d'opérations signées a été de 16 en 1977, de 37 en 1978, de 69 en 1979 et de 57 au premier semestre 1980 soit au total 179 opérations dont 51 en milieu rural portant sur un total d'environ 40.000 logements. Des études en cours portent sur 275 autres opérations.

E. LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS.

Les crédits affectés à la construction neuve constituent la part la plus importante de ceux consacrés au logement. Si l'on met à part les crédits pour les D.O.M. et pour les fonctionnaires et la majoration exceptionnelle de 1 625 millions de francs pour l'opération CACOM, les autorisations de programme progressent de 10 949 millions de francs en 1980 à 13 718 millions de francs 1981. Cette augmentation de 25,2 % résulte des mouvements suivants :

- hausse des coûts estimés (relèvement du prêt moyen) : + 15 % ;
- réduction du nombre de logements aidés : - 2,3 % (inchangé en locatif, - 3,45 % en accession) ;
- renchérissement des aides unitaires, les hausses des taux d'intérêt des ressources des organismes finançant le logement n'étant pas répercutées en locatif et répercutées partiellement sur les taux d'intérêt payés par les accédants à la propriété : + 11,4 % (+ 19 % pour le locatif).

1° Le programme physique.

Financements accordés

(en millions de logements)

	1973	1976	1977	1978	1979	1980	1981
						(2)	(3)
Secteur locatif aidé	146	106	89	67	66	63	77
Secteur accession aidée	134	135	170	166	179	140	140
Total aidé	180	141	259	233	245	203	217
Prêts conventionnés (1)	41	34	29	41	76	55	65
Total	321	275	288	274	321	258	282

(1) Jusqu'en mars 1978: prêts immobiliers conventionnés avec aide de l'Etat. A partir d'avril 1978: prêts conventionnés sans aide de l'Etat mais ouvrant droit à l'A.P.L.
 (2) Estimation.
 (3) Prévision

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

Cette tendance a été accentuée en 1978-79 par la mise en place de la réforme qui s'est effectuée avec plus de difficultés dans le secteur locatif que dans le secteur de l'accession.

En 1980, la baisse a été faible pour le locatif mais plus sensible pour l'accession, ce qui dans l'équilibre location-accession constitue un léger progrès. Les prévisions pour 1981 inscrites en annexe du projet de budget ne doivent pas faire illusion : elles sont trop optimistes en particulier pour le locatif. En réalité, compte tenu des crédits disponibles (et en y incluant le F.A.C.), le programme de logements financés en 1981 sera très proche de celui de 1980.

L'effondrement du nombre de logements locatifs par rapport aux logements en accession à la priorité, à peine corrigé en 1980, constitue un danger à terme s'il n'y a pas de redressement significatif.

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

Le Conseil national de l'accession à la propriété, qu'on ne peut soupçonner d'une indulgence particulière en faveur de la location, tout en souli-

gnant la valeur de l'objectif proposé par le Président de la République, de la constitution d'un patrimoine immobilier pour tous les ménages, indique néanmoins certaines limites :

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

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

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

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

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

Mais ne va-t-on pas trop loin ?

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

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

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

2° L'accession aidée.

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

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

	(nombre de logements)			
	1978	1979	1980 (1)	1981(2)
Caisse de prêts H.L.M.	15.959	27.628	26.618	} 42.000
Caisse d'épargne	7.886	21.669	10.012	
Crédit foncier de France	74.462	85.024	59.804	74.000
Crédit agricole	40.802	45.153	33.916	24.000
Total nouveau financement.	139.109	179.474	140.350	140.000
(Pour mémoire : anciens financements)	(26.909)	"	"	"

(1) Estimation
(2) Prévision

Le prêt moyen a progressé ainsi : de 165 500 F en 1977 à 170 000 F en 1978 (+ 2,7 %), 187 000 F en 1979 (+ 10 %), 200 000 F en 1980 (+ 7 %). Pour 1981, le budget est établi sur la base d'un prêt moyen de 230 000 F, soit 15 % de plus qu'en 1980 ce qui devrait permettre de tenir compte de l'augmentation des coûts de la construction.

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

Mais le développement est assez rapide, grâce à l'émulation qui s'est faite entre les organismes financiers. Ainsi d'avril à décembre 1978 il a été accordé 72 228 prêts conventionnés dont 33 363 ouvrant droit à l'A.P.L. En 1979, c'est 155 619 prêts conventionnés qui ont été accordés dont 76 444 ouvrant droit à l'A.P.L. En 1980, les restrictions de crédits ont amené un net ralentissement : pour les cinq premiers mois il a été accordé 49 350 prêts conventionnés dont 20 551 ouvrant droit à l'A.P.L. Si ce rythme se poursuivait au long de l'année c'est moins de 120 000 prêts conventionnés qui seraient attribués (24 % de moins qu'en 1979) dont 50 000 ouvrant droit à l'A.P.L. (35 % de moins qu'en 1980).

La répartition entre les différents organismes s'est effectuée comme suit :

(en milliers de prêts)

Organismes	1978			1979			1980		
	Avec A.P.L.	Sans A.P.L.	Total	Avec A.P.L.	Sans A.P.L.	Total	Avec A.P.L.	Sans A.P.L.	Total
Crédit agricole...	18,7	16,5	35,2	27,1	18,7	45,8	6,2	9,4	15,6
Crédit mutuel...	4,8	3,7	8,5	7,1	2,4	9,5	3,3	2,7	6,0
Banques populaires...	0,8	2,5	3,3	1,7	2,2	3,9	7,7	1,9	9,6
C.D.C. et divers...	1,1	2,3	3,4	8,3	1,1	9,4	1,1	6,9	8,0
Banques spécialisées...	1,3	6,7	8,0	1,8	11,1	12,9	2,7	8,1	10,8
Banques privées...	5,4	5,4	10,8	12,4	8,7	21,1	2,9	1,1	4,0
Etablissements financiers...	1,4	2,1	3,5	11,6	8,1	19,7	1,1	1,1	2,2
TOTAL	39,4	38,9	78,3	76,4	79,2	155,6	37,7	27,7	65,4

On voit que les restrictions de crédit en 1980 ont frappé principalement le Crédit agricole, les banques privées (essentiellement des banques spécialisées dans le logement) et les établissements financiers, tous organismes qui distribuent une proportion importante de prêts avec A.P.L.

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

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

Divers dispositifs complémentaires ont été mis en place depuis 1978. Mais ils sont loin de résoudre tous les problèmes.

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

Il existe ainsi toute une zone de revenus moyens, comportant une population généralement assez importante, qui, sauf si la famille peut fournir une aide, ne peut pas disposer de l'apport personnel nécessaire. En outre les barèmes actuels de l'A.P.L. ne lui permettent pas d'atténuer suffisamment les mensualités.

C'est pour toute cette catégorie de candidats au logement que se pose l'alternative suivante :

- ou il lui est donné la possibilité d'accéder à la propriété en améliorant le barème de l'A.P.L. et en résolvant vraiment le problème de l'apport personnel,

- ou on renonce partiellement à l'objectif (de nature partiellement politique) de développer au maximum l'accession à la propriété et il faut alors reporter les efforts sur le locatif qui est actuellement bien négligé.

3° Le locatif aidé.

Le secteur locatif se trouve actuellement dans une situation difficile. Le nombre de logements aidés en 1980 ne représentera que 43 % de ceux aidés en 1973.

Parmi les raisons qui peuvent expliquer cette situation, trois sont indépendantes de la réforme :

- le rythme d'augmentation des coûts continue à être élevé ;

- l'amélioration de la qualité réclamée par tous entraîne un accroissement supplémentaire des coûts ;

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

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

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

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

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

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

	1977	1978	1979	1980	1981
Caisse de prêts H.L.M. :					
Prêts moyens	139,6	141,7	159,9	188,7	217,0
Subvention	27,9	28,4	33,8	37,7	43,4
Bonification	19,4	29,7	23,5	26,7	46,9

Pour 1981 l'augmentation importante de la bonification résulte du renchérissement des ressources de la Caisse des dépôts et consignations (notamment le relèvement de 6,5 à 7,5 % de l'intérêt servi par les caisses d'épargne).

Le prêt moyen a été relevé de 15 % ce qui semble couvrir l'augmentation des coûts. Mais en réalité le prêt qui avait servi à établir le budget de 1980 était nettement insuffisant par rapport aux coûts observés et d'ailleurs les perspectives actuelles de financement portent sur 63 000 logements au lieu de 77 000 prévus. Il en sera vraisemblablement de même en 1981 : les crédits disponibles permettront de réaliser nettement moins de logements que les 77 000 prévus.

4° Le Fonds d'action conjoncturelle.

Il a été prévu l'inscription de 2 349 millions de crédits à un article « Fonds d'action conjoncturelle », qui ne seront débloqués en cours d'année que si la situation économique le nécessite. Bien qu'il ne fait guère de doute que la situation économique sera mauvaise, cette procédure fait peser une lourde incertitude sur le programme de logements pour 1981.

Il faut ajouter que le mode de calcul de ces crédits pose quelques problèmes.

En effet, les crédits inscrits au Fonds d'action conjoncturelle correspondent à un programme physique de 17 000 logements locatifs et 30 000 logements en accession.

Or les crédits inscrits à l'article 10 pour la location concernent 60 000 logements et donc une aide moyenne de $\frac{5\,495 \text{ millions de francs}}{60\,000}$

= 91 584,5 francs par logement.

De même les crédits pour l'accession inscrits à l'article 20, déduction faite des 1 625 millions de francs pour l'opération CACOM, concernent 110 000 logements, soit une aide moyenne de $\frac{5\,834,7 \text{ millions de francs}}{110\,000}$

= 53 042,7 francs par logement.

L'application du montant de ces aides moyennes au programme physique du F.A.C. aboutirait aux crédits suivants :

- en location : $91\,584,5 \times 17\,000 = 1\,556,9$ millions de francs,
 - en accession : $53\,042,7 \times 30\,000 = 1\,591,3$ millions de francs
- soit au total 3 148,2 millions de francs.

Or les crédits inscrits à l'article 40 « Fonds d'action conjoncturelle » sont de 2 348,9 millions de francs. Ils semblent donc insuffisants de 800 millions de francs pour assurer le programme physique correspondant.

Même si l'on tient compte des différences de coût entre les réseaux de financement et si l'on fait l'hypothèse que les logements du F.A.C. concernent en priorité les réseaux les moins chers, on ne peut réduire les besoins que de 200 ou 300 millions de francs.

Il subsiste donc une insuffisance d'au moins 500 millions de francs au Fonds d'action conjoncturelle pour financer les logements prévus.

F. L'AIDE A LA PERSONNE

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

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

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

1° Le Fonds national d'aide au logement.

Le Fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.) verse par le biais des caisses d'allocations familiales des allocations de logements sociales.

Le nombre de bénéficiaires évolue comme suit :

	Caisse nationale	Caisse agricole	Total	Evolution
1978	706.061	92.023	796.084	
1979	776.524	101.466	877.990	+ 10,3
1980 (estimation)	850.000	109.000	959.000	+ 9,2

Il comporte environ 10 % de jeunes travailleurs, 8 % d'handicapés et le reste de personnes âgées. La progression résulte de la diffusion progressive de l'information sur l'existence de cette prestation et de l'extension de son champ d'application.

Si l'on tient compte en outre de la majoration régulière du montant des prestations, les dépenses progressent encore plus fortement comme le montre le tableau ci-dessous :

(en millions de francs)

	Caisse nationale	Caisse agricole	Total	Progression en pourcentage
1973	201	29	230	"
1974	536	61	597	+ 160
1975	833	113	946	+ 58,4
1976	1.291	186	1.977	+ 56,1
1977	1.598	235	1.833	+ 24,1
1978	1.862	276	2.138	+ 16,6
1979	2.272	328	2.600	+ 21,6
1980 (prévisions)	2.780	378	3.158	+ 21,5

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

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

Le financement de ces dépenses est assuré en partie par une cotisation des employeurs assise sur les salaires plafonnés. Son produit varie comme les salaires, c'est-à-dire beaucoup plus lentement que les prestations passant de 294 millions de francs en 1973 à 563 millions de francs en 1978 et 622 en 1979.

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

Année	Montant en millions de F.	Augmentation en %
1972	62,5	
1973	262,4	+ 320
1974	262,4	"
1975	650	+ 186
1976	1.295	+ 73
1977	1.410	+ 9
1978	1.837	+ 34
1979	2.133	+ 13
1980	2.740	+ 28
1981	3.410	+ 24

Il faut ajouter que ces dotations sont le plus souvent insuffisantes et qu'elles sont abordées par la loi de finances rectificative ou, depuis 1979, par prélèvement sur les dotations pour l'aide personnalisée au logement : 100 millions de francs en 1979 et 1 000 millions de francs en 1980.

2° L'aide personnalisée au logement.

Nous avons souligné l'an dernier que le développement de l'aide personnalisée au logement se heurtait à l'obstacle du conventionnement notamment pour les logements existants, en particulier en l'absence de rénovation. Plusieurs mesures avaient été prises dans le courant de 1979 pour tenter d'y remédier. Il ne semble pas pour l'instant qu'elles aient suffi à débloquent la situation. Sur les 144 559 logements conventionnés au 30 juin 1980, il y en avait seulement 24 819 qui n'avaient pas bénéficié des nouvelles aides et pour la moitié environ il s'agissait de logements nouvellement mis en service (c'est-à-dire commencés juste avant la réforme).

Globalement, le conventionnement a évolué comme suit :

	Nombre de logements
31 décembre 1977	6.238
31 décembre 1978	31.256
30 juin 1979	49.341
31 décembre 1979	100.290
30 juin 1980	144.559

Au 30 juin 1980 les conventions en cours de négociation portaient sur 61 437 logements.

Le nombre de logements conventionnés à la fin de 1980 ne devrait pas dépasser beaucoup 200 000 dont 30 000 logements existants.

Au 30 juin 1980, les logements conventionnés se répartissaient ainsi :

	B.U.M.	Logements Préconventionnés à date	Logements conventionnés à date	Bénéficiaires prévus	Total
Logements conventionnés à date					
- à l'étranger	10 000	10 000	4 177	-	14 177
- en France	51 437	51 437	-	-	102 874
Logements à l'étude					
- en France	10 000	10 000	444	-	10 444
Logements existants					
- logement social	100 000	-	-	-	100 000
- sans travaux	10 000	10 000	-	-	20 000
Autres					
- logements sociaux	-	-	-	20 000	20 000
- logements sociaux	-	-	-	20 000	20 000
Total	120 000	110 000	4 621	40 000	144 621

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

Statut d'occupation	Nombre de bénéficiaires				Montant moyen mensuel de l'A.P.L. au 1er trimestre 1980	
	au 31 déc. 1978	au 31 déc. 1979	au 31 mars 1980	au 31 déc. 1980 (estimations)		
Location	2 936	11 042	17 056	90 000	511,7 F	
Accession P.A.P.	}	40 764	53 804	}	386,4 F	
Accession P.C.		19 165	26 275		506,7 F	
Acquisition et affiliation d'un logement existant		6 564	23 805		200 000	493,3 F
Acquisition de logement occupé			131		606	459,4 F
Total	9 500	94 927	127 754	240 000	454,2 F	

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

	En milliers de francs
- 1977	131
- premier semestre 1978	1 887
- deuxième semestre 1978	17 641
- premier semestre 1979	84 720
- deuxième semestre 1979	239 836
- premier trimestre 1980.....	202 888

Elles sont en tout cas bien inférieures aux sommes inscrites aux budgets : 324,5 millions de francs en 1979 dont 241 pris en charge par l'Etat au lieu de 1 000 millions de francs. Pour 1980, les prévisions actuelles quant au montant moyen de l'A.P.L. (compte tenu de la majoration habituelle pratiquée au 1^{er} juillet) et quant au nombre de bénéficiaires (95 000 en début d'année et 290 000 à la fin) aboutissent à un total de l'ordre de 1,1 milliard de francs dont environ 0,6 pris en charge par l'Etat au lieu des 1,8 inscrits au budget.

Pour 1981, les crédits paraissent encore surévalués car en tenant compte de l'évolution possible du montant moyen de l'A.P.L. et d'une augmentation du nombre de bénéficiaires voisine de celle observée en 1980 et de la participation des caisses d'allocations familiales les dépenses prévisibles sont de l'ordre de 1,3 milliard de francs au lieu de 2,4 inscrits au budget.

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

- La contribution annuelle de chaque régime de prestations familiales et du Fonds national d'aide au logement, égale au montant des prestations qui auraient été versées par eux au titre de l'allocation de logement et de la prime de déménagement. Cette contribution peut être calculée au moyen de

for-
mules forfaitaires. En 1978 et 1979, dans l'attente des résultats d'études en cours qui permettront une estimation plus scientifique, le conseil de gestion du F.N.H. avait fixé forfaitairement d'une part, pour les régimes de prestations familiales, la contribution au tiers des prestations relatives à l'A.P.L. et aux primes de déménagement et d'autre part pour le Fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.) à 10,8 % de ces mêmes prestations versées aux ressortissants du F.N.A.L.

En 1980, à partir des études portant sur un échantillon représentatif des bénéficiaires de l'A.P.L., ce mode de calcul a été modifié. Le montant total des A.P.L. et primes de déménagement payées en 1980 est couvert à hauteur de 50,1 % par la caisse nationale des allocations familiales, de 0,3 % par le B.A.P.S.A. et de 1,1 % par le F.N.A.L.

- La contribution annuelle des bailleurs de logements, déterminée par les conventions conclues avec l'Etat. Compte tenu du faible nombre de logements conventionnés et de l'incidence des déductions pour travaux, cette contribution a été estimée pour 1980 à 1 million de francs.

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

Les versements prévisionnels effectués par l'Etat sont toujours supérieurs aux besoins du F.N.H. du fait de la faible progression des A.P.L. versées.

En 1978, l'Etat a versé 231 millions de francs dont 179 ont été excédentaires et reportés sur 1979.

En 1979, à ces 179 millions de francs, l'Etat a ajouté 583,5 millions de francs. Au total 241,5 millions de francs ont été utilisés et 521 reportés.

En 1980, à ces 521 millions de francs se sont ajoutés 353 millions de francs et il est probable qu'il y aura encore un report de 200 à 300 millions de francs.

Ces crédits surabondants par rapport aux besoins du F.N.H. n'absorbent pas tous les crédits budgétaires qui sont soit annulés pour gager des dépenses d'une toute autre nature (316,5 millions de francs en 1979, 447 millions de francs en 1980), soit, ce qui semble plus proche de leur destination, utilisés pour abonder les crédits du F.N.A.L. (100 millions de francs en 1977, 1 000 millions de francs en 1980).

CHAPITRE II

L'URBANISME ET LES PAYSAGES

A. LES CREDITS.

Le tableau ci-contre montre l'évolution de 1979 à 1981 des crédits directement affectés à l'urbanisme et aux paysages ainsi que les crédits du Ministère de l'Environnement et du cadre de vie qui y sont indirectement affectés, tels qu'ils sont évalués par le blanc budgétaire (frais de personnel et de fonctionnement) ainsi que quelques crédits inscrits dans d'autres fascicules budgétaires (Charges communes et comptes spéciaux du Trésor - F.N.A.F.U.). Pour 1979, les crédits ont été corrigés pour tenir compte des modifications de structure.

Les effectifs imputés au domaine de l'urbanisme restent constants (197 pour l'assistance de production technique, 9 138 pour l'organisation et la protection de l'espace, 1 230 pour l'aménagement et la promotion du cadre de vie urbain, soit 10 565 au total) : aussi les dépenses de personnel augmentent régulièrement. Par contre tous les crédits spécifiques diminuent : de 20 % pour les seuls crédits du Ministère en 1981 et de 12 % si l'on inclut les autres crédits budgétaires. Pour les autorisations de programme, les baisses sont un peu moindres : 11 % pour les crédits du Ministère, 8,6 % pour l'ensemble des crédits budgétaires.

En francs constants de 1979 à 1981, en deux ans, la réduction de l'ensemble des crédits affectés à l'urbanisme (y compris le personnel) atteint 25 %. Elle est assez inégale selon les actions comme nous allons le voir dans les paragraphes suivants.

En période de forte restriction budgétaire l'urbanisme est un domaine où il semble facile de procéder à des réductions importantes de crédits car, sauf exception, il n'y a pas d'urgences. Mais il ne faudrait pas s'arrêter à cet aspect immédiat parce que les décisions et les actions portant sur l'urbanisme ont des conséquences qui portent sur le long terme. Aussi une telle réduction de crédit ne peut-elle être admise que si elle est provisoire. Sinon c'est tout l'avenir du cadre de vie des Français qui sera menacé. A quoi cela servirait-il alors d'inscrire comme une des sept priorités du VIII^e Plan « Améliorer le cadre de vie » si les moyens budgétaires ne permettent pas d'assurer une politique de l'urbanisme, élément-clé d'une telle priorité ?

	Crédits de paiement				Autorisations de programme			
	1979	1980	1981	1981	1979	1980	1981	1981
	cor- rigé			1980	cor- rigé			1980
	en millions de francs			en %	en millions de francs			en %
21.- Assistance et production technique								
. Service technique de l'Urbanisme	13,8	13,8	13,6	- 1,9	"	"		
. Formation	3,9	3,9	2,8	- 27	"	"		
. Sites et abords	2,4	3,7	4,2	+ 12	"	"		
. Etudes générales	40,3	38	24,8	- 35	46,2	43,6	33,7	- 23
. Agences d'urbanisme	30,0	37,4	37,1	- 0,8	34	37,4	37,1	- 0,8
Total charges directes	90,4	96,0	82,5	- 15	80,2	81,0	70,8	- 13
Personnel	14,4	16,2	18,6	+ 15	-	-	-	-
Autres charges indirectes	10,5	11	12,9	+ 14	-	-	3,4	
TOTAL	115,3	124,0	113,6	- 8,4	80,2	81,0	74,2	- 8,4
22.- Organisation et protection de l'espace								
. Etudes dans les sites	3,6	4,3	5,4	+ 24	4,2	8,5	8	- 6,2
. Documents d'urbanisme	56,6	82,2	82,3	+ 0,2	50,0	86,2	82,1	- 4,7
. Interventions dans les sites	5,2	18,8	15,0	- 20	10,6	26,8	24	- 10
Total charges directes	65,4	105,3	102,7	- 2,5	73,3	121,5	114,1	- 6,1
Personnel	523,6	585,9	671,3	+ 15	-	-	-	-
Autres charges indirectes	49,1	49,8	49,9	-	-	-	-	-
TOTAL	638,1	741	823,9	+ 11	73,3	121,5	114,1	- 6,1
23.- Aménagement et promotion du cadre de vie urbain								
. Action foncière	128	65	35	- 46	92	82	72,5	- 12
. Surcharge foncière	198,3	70	30	- 57	147,5	145	100	- 31
. Espaces verts	47	69	41	- 31	72,8	96	66,5	- 31
. Aménagement urbain	177,5	190,7	179	- 4,7	223	177	206,6	+ 17
. Villes nouvelles	80	83	72	- 13	90	90	85	- 5,6
Total charges directes	630,8	477,7	357	- 25	625,3	590	530,6	- 10
Personnel	78,2	817,9	100,7	+ 25	-	-	-	-
Autres charges indirectes	6,5	6,6	6,6	-	-	-	-	-
TOTAL	715,5	572,2	464,3	- 19	625,3	590	530,6	- 10
			(1)				(2)	
Total environnement et cadre de vie								
charges directes	786,6	679,8	542,2	- 20	779,3	800,5	715,5	- 11
charges indirectes	682,3	757,4	859,6	+ 13	-	-	3,4	
F.N.A.F.U.	182	130	120	- 7,7	130	130	100	- 23
Charges communes								
bonifications FNAFU	139	135	120	- 11	-	-	-	-
Villes nouvelles	130	130	165	+ 27	173	173	190	+ 10
TOTAL GENERAL	1.920	1.832	1.807	- 1,4	1.082	1.104	1.009	- 8,6

(1) dont 10 MF inscrits au fonds d'action conjoncturelle et repartis entre la surcharge foncière (3), les espaces verts (3) et l'aménagement urbain (4)

(2) dont 63 MF inscrits au fonds d'action conjoncturelle et répartis entre la surcharge foncière (20), les espaces verts (20) et l'aménagement urbain (23)

Il est vrai que dans ce domaine comme dans bien d'autres le **Gouvernement compte beaucoup sur les collectivités locales**. Mais si la participation de celles-ci aux orientations et aux décisions opérationnelles est non seulement souhaitable mais indispensable, la situation est moins facile pour ce qui concerne le financement : les collectivités locales doivent s'y engager car c'est le moyen de montrer l'intérêt qu'elles portent à leur urbanisme mais elles ne peuvent le faire au-delà de leurs possibilités financières qui sont nécessairement limitées.

B. ASSISTANCE ET PRODUCTION TECHNIQUE.

Cette action regroupe les activités de réflexion et d'animation de la politique de l'urbanisme qui sont menées au niveau national. Relativement bien traitée en 1980, elle voit ses crédits sensiblement réduits en 1981 en particulier pour les études nationales. Comme nous l'avons dit pour l'ensemble, une telle baisse n'est admissible que si elle est provisoire, d'autant plus que dans ce secteur de la réflexion générale, il n'y a pas à attendre de participation des collectivités locales.

1° Les études.

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

A L'effort d'économie concerne les frais de fonctionnement du S.T.U. (- 1,9 %) et surtout les crédits d'études (- 35 %).

2° La formation.

Les dotations du chapitre 44-20 permettent de verser des subventions aux organismes d'enseignements. L'organisme qui recevait la plus forte subvention jusqu'en 1980 est supprimé : il s'agit du **Centre de recherche d'urbanisme (C.R.U.)** qui avait aussi une activité de recherche et percevait des subventions à ce titre. Le C.R.U. créé en 1962 avait, en 1980, un budget total de 18,1 millions de francs et un effectif total de 88 agents. L'existence d'un organisme extérieur au Ministère, nécessairement génératrice de frais de fonctionnement, n'a plus semblé indispensable au Ministère de l'Environnement et du cadre de vie. Il est donc prévu, à partir de 1981, de le supprimer et de faire reprendre ses activités par la direction de l'urbanisme et des paysages avec laquelle il était, de toute façon, déjà fortement imbriqué. Globalement cela se traduit donc par des économies et la suppression de 88 emplois (en l'occurrence il ne s'agissait pas d'emplois budgétaires). Cette suppression paraît justifiée à condition que les personnes qui travaillaient précédemment au C.R.U. puissent être intégrées dans les effectifs du Ministère sur des

emplois vacants, dans des conditions satisfaisantes. Votre rapporteur n'a pas pu obtenir d'assurances sur ce point, des négociations se poursuivant avec le Ministère du Budget.

Les subventions aux autres organismes de formation sont maintenues, le crédit global revenant de 2,18 à 1,33 million de francs.

Les crédits du chapitre 34-20 (1,7 million de francs en 1980, réduits à 1,5 en 1981) ont pour objet la sensibilisation et la formation du personnel des services extérieurs.

3° Les agences d'urbanisme.

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

Elles assistent les communes de l'agglomération pour leur politique foncière et dans la gestion de leurs opérations d'urbanisme : études préalables (Z.A.C.-lotissements), plans de référence, avis sur les permis de construire, aide architecturale.

Le nombre des agences d'urbanisme d'agglomération s'élève à 28.

Sur les 37 agglomérations de plus de 150 000 habitants, 21 sont dotées d'une agence d'urbanisme (Angers, Bordeaux, Brest, Dunkerque, Grenoble, Le Havre, Lyon, Mantes-la-Jolie, Marseille, Metz, Nancy, Nantes, Orléans, Paris, Reims, Rennes, Rouen, Saint-Etienne, Strasbourg, Toulouse, Tours).

Sur 21 agglomérations de 100 000 à 150 000 habitants, 3 disposent de cet outil d'études - Aix-en-Provence, Troyes et Valence/Romans.

4 agglomérations de 100 000 à 150 000 habitants, Belfort, Châlons-sur-Marne, Saint-Omer, Maubeuge disposent d'une agence d'urbanisme.

L'effectif global employé par les agences représente en 1980 824 personnes plus une soixantaine de vacataires. Le financement des agences d'urba-

nisme est assuré par les collectivités locales et par l'Etat. La subvention de l'Etat représente environ 33% du budget subventionnable (80. à 90% du total). Pour le budget initial, la subvention de l'Etat atteint 50%.

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

Pour les années 1978, 1979 et 1980, les différentes sources de financements ont été les suivantes :

(en millions de francs)

	1978.	1979.	1980.
Budget global	94	109	126
- Etat (chapitre 65-40, 30) :-			
- Montant accordé aux agences.....	26,5	31	35,3
- Collectivités locales	48,5	57	90,7
- Autres ressources	19,0	21	

Pour 1981, la réduction des crédits budgétaires de 37,4 à 37,1 millions de francs ne devrait pas remettre en cause le fonctionnement des agences existantes grâce aux crédits reportés (pour environ 5 millions de francs). Mais il ne pourra être prévu aucune création d'agences nouvelles.

4° Sites, abords et paysages.

On ne trouve ici qu'une petite partie des crédits concernant les sites, abords et paysages :

- les frais de fonctionnement des commissions,
- des subventions aux associations qui poursuivent une action dans ce domaine.

La progression de ces dernières (de 0,44 million de francs) résulte simplement d'un regroupement de crédits figurant auparavant dans l'action « Architecture ».

C. ORGANISATION ET PROTECTION DE L'ESPACE.

Sous cette rubrique figurent les aides de l'Etat pour des actions menées aux niveaux locaux :

1° L'élaboration des documents d'urbanisme.

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

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

Indicateurs d'objectifs	1978	1979	1980 estimation	1981 prévisions
S.D.A.U. C.L.A.U. Constitués	364	369	378	376
	= 89 %	= 91 %	= 92 %	= 93 %
S.D.A.U. Délimités	411	404	404	404
S.D.A.U. Approuvés	132	144	161	194
	= 32 %	= 36 %	= 40 %	= 48 %
S.D.A.U. Delimités	411	404	404	404
P.O.S. G.T. Constitués	8.218	8.623	9.000	9.500
	= 88 %	= 89 %	= 90 %	= 93 %
P.O.S. Prescrits	9.371	9.656	10.000	10.200
P.O.S. Rendus publics	3.229	3.998	5.000	6.000
	= 34 %	= 41 %	= 50 %	= 59 %
P.O.S. Prescrits	9.371	9.636	10.000	10.200

Les objectifs paraissent presque atteints en ce qui concerne la délimitation des S.D.A.U. et la prescription des P.O.S. Les chiffres devraient désormais peu varier. Cependant, la récente directive en matière d'aménagement du littoral devrait entraîner encore la prescription de 200 documents d'urbanisme environ.

Le retard dans l'élaboration des documents d'urbanisme est particulièrement gênant en ce qui concerne les S.D.A.U. car il arrive que les P.O.S. de communes voisines, incluses dans le périmètre d'un S.D.A.U., soient incohérents en l'absence de publication du S.D.A.U.

A cet égard la stagnation en francs courants des crédits consacrés directement à cette élaboration ne paraît pas entièrement satisfaisante.

A ces financements s'ajoutent, s'agissant de l'Etat - la part difficile à isoler - des rémunérations des agents de l'Etat correspondant à leurs activités « études » et des dépenses de fonctionnement s'y rapportant. On a vu que, selon le budget de programme, les crédits dépassaient 700 millions de francs.

Enfin, au chapitre des moyens de financement, il convient de ne pas omettre les apports des collectivités locales. L'urbanisme est indissociable, en

effet, des collectivités locales, puisque son objet est l'aménagement des territoires communaux. Cet apport reste toutefois modeste par rapport au total.

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

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

2° La protection des sites et abords.

Les sites naturels ou urbains dont la conservation ou la préservation présente un intérêt général peuvent être protégés par divers moyens réglementaires (Plan d'occupation des sols, zone d'environnement protégé, périmètres sensibles, art. R. 111-21 du Code de l'urbanisme, réglementation des parcs...). Le principal instrument de leur protection reste cependant la loi du 2 mai 1930 modifiée par la loi du 28 décembre 1967.

Les années 1979 et 1980 ont vu l'aboutissement de programmes antérieurs :

a) le classement, dans le cadre du programme de protection des Iles du Ponant, des îles d'Houat, de Hoëdic, de Sein, de Bréhat et du littoral d'Ouessant ;

b) l'achèvement du programme de protection de la Côte Vermeille avec le classement des Rochers du Racou et du Cap Oullestrel (Pyrénées-Orientales) ;

c) le classement de sites de grande surface en montagne, tels que la vallée du Rieumajou dans les Hautes-Pyrénées et les Gorges de la Monne (Puy-de-Dôme) ;

d) l'inscription des « haute et moyenne » vallées de la Loire et du Val d'Allier.

Au total, en 1979, 13 classements et 71 inscriptions ont été prononcés et, en 1980, pendant les six premiers mois, 9 classements et 38 inscriptions ont été réalisés.

En juillet 1980, le nombre total des sites classés était donc de 2 241 et

celui des sites inscrits de 4 706. L'efficacité de ces protections nouvelles au titre de la loi du 2 mai 1930 s'est trouvée accrue par la coordination de l'institution des protections nouvelles avec l'élaboration des documents d'urbanisme, sous la responsabilité d'un même Ministre et d'une même direction, et en l'absence de documents d'urbanisme par l'élaboration de cahiers des charges permettant de faciliter la gestion des sites.

Pour l'avenir, les orientations sont les suivantes :

a) une politique de classement des grands sites d'intérêt national, très fréquentés et de qualité, telle qu'elle est entreprise depuis plusieurs années ; ainsi, ont été choisis cette année, pour la montagne, le Puy Mary, le Ballon d'Alsace, le Mont Canigou, la Montagne Sainte-Victoire, et, pour le littoral, les Caps Blanc Nez et Gris Nez, le site des Abers, le site du Labourd, les étangs du Languedoc et ceux des Landes ;

b) l'inscription de vallées dans leur ensemble ;

c) le classement de parcs et d'espaces naturels en région d'Ile-de-France ;

d) des plans de protection sur des ensembles géographiques avec aménagement coordonné, tels que la vallée de la Loire, la vallée de la Dordogne, la Corse, les Hautes-Chaumes du Massif Vosgien ;

e) des expériences de gestion de sites très fréquentés.

Toutefois, la réduction des crédits pour 1981 amènera, pour cette année, à limiter les ambitions à quelques sites particulièrement menacés.

La réduction de 9 % des autorisations de programme affecte un peu plus les subventions de travaux (24 millions de francs en 1981, soit - 10,4 %) que les études (8,025 millions de francs en 1981, soit - 5,9 %).

Le recrutement de 22 nouveaux inspecteurs des sites en 1979 qui a permis de doubler l'effectif antérieur a favorisé le suivi de ces politiques, mais cette opération ne doit pas être renouvelée.

D. AMENAGEMENT ET PROMOTION DU CADRE DE VIE URBAIN.

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

Même en incluant le Fonds d'action conjoncturelle (63 millions de francs d'autorisations de programme et 10 de crédits de paiement), elle est fortement affectée par les réductions de crédits : - 10 % pour les autorisations de programme et - 25 % pour les crédits de paiement spécifiques. En comprenant les charges indirectes et les autres crédits budgétaires la réduction est un

peu moindre : - 8 % pour les autorisations de programme et - 10 % pour les crédits (869 millions de francs au lieu de 967).

1° Les actions foncières.

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

(en millions de francs)

	1977	1978	1979	1980	1981
Autorisations de l'Etat					
Autorisations de programme	84,9	29	15	15	12,5
Crédits de paiement	116,9	105	89	29	15
Préfinancements de l'Etat					
Autorisations de programme	36	36	40	30	39
Crédits de paiement	4	30	30	30	15
Primes de transfert (F.N.A.F.U.)					
Autorisations de programme	-	47	57	37	39
Crédits de paiement	-	15	19	15	5
Fonctionnement de l'Etat (hors montage de l'Etat - B.V.P.)					
Autorisations de programme	122,9	193	92	82	72,5
Crédits de paiement	130,9	150	128	65	35
F.N.A.F.U.					
Autorisations de programme	20	147	139	139	169
Crédits de paiement	22	182	182	139	129
Autofinancement consentis	58	75	77	89	
Charges communes (hors affectations F.N.A.F.U.)	10	139	139	135	129
Total Etat (hors montage de l'Etat)					
Autorisations de programme	222,9	279	222	212	172,5
Crédits de paiement	416,9	399	394	259	
Préfinancements	34	110	80	80	
Primes (F.N.A.F.U.)	10	166	136	134	

Ce tableau montre bien la politique délibérée de désengagement financier de l'Etat : en francs constants les autorisations de programme comme les crédits de paiement ont été divisées par 3 en quatre ans de 1977 à 1981.

Cette réduction sensible des crédits budgétaires s'est accompagnée d'une réorientation profonde :

- les **actions directes de l'Etat** sont dorénavant limitées aux villes nouvelles et dans une moindre mesure à des actions ponctuelles dans les sites touristiques et les zones naturelles. Elles ne sont pratiquement plus financées par le budget général (chapitre 55-20) mais par le compte spécial du Trésor « F.N.A.F.U. » (section A) qui y consacre une part croissante de ses disponibilités ;

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

- les Zones d'intervention foncière (Z.I.F.) donnent lieu également à exercice du droit de préemption pour la préparation des opérations d'aménagement dans les centres urbains. Cette procédure connaît un vif développement depuis 1976. Comme pour les Z.A.D., les avances du F.N.A.F.U. sont remplacées par des prêts de la C.A.E.C.L. ;

- les Programmes d'actions foncières (P.A.F.) constituent des engagements d'acquisitions sur trois à cinq ans. Ces programmes à moyen terme sont encouragés par le versement d'une subvention de l'Etat à hauteur de 30 %. Les crédits correspondants étaient passés de 30 millions de francs en 1976 à 40 millions de francs en 1979 mais sont ramenés à 30 millions de francs en 1980 et 1981. En 1980, il existe vingt-trois P.A.F. signés. Ces programmes bénéficient également d'avances du F.N.A.F.U. et de prêts de la C.A.E.C.L. ainsi que de prêts de la Caisse des dépôts et consignations.

Un élément important de la nouvelle politique est depuis 1978 un dispositif plus complet d'interventions de la C.A.E.C.L. qui comprend donc deux types de prêts en fonction de la durée de mise en réserve des terrains :

- prêt à long terme, destiné à l'acquisition de terrains ne devant pas être utilisés avant 6 ou 7 ans (durée 17 ans - taux 8 % porté à 9 % à compter du 1^{er} avril 1980 - autofinancement 10 %) ;

- prêt à moyen terme intéressant les terrains dont la mise en réserve est inférieure à 6 ou 7 ans (durée 10 ans, taux 8,75 % porté à 9,75 % à compter du 1^{er} avril 1980 - différé d'amortissement pouvant aller jusqu'à 4 ans et exceptionnellement 6 ans).

Mais le volume des prêts ainsi mis en place (dont environ 60 % de prêts à moyen terme) reste relativement faible eu égard aux besoins existants : l'enveloppe est restée fixée à 600 millions de francs en 1980 comme en 1979. Celle de 1981 n'a pas été communiquée à votre rapporteur. On peut seulement constater que les autorisations de programme pour les bonifications attachées à ces prêts reviennent de 37 millions de francs en 1979 et 1980 à 30 en 1981.

2° Subventions foncières pour implantation de logements sociaux.

Mise en place en 1978, la réglementation relative au financement

surcoûts fonciers pour l'implantation de logements sociaux locatifs dans les centres villes visait deux objectifs :

- le renforcement de la maîtrise par les collectivités locales des opérations de construction locative sociale ;
- la lutte contre la ségrégation géographique du logement social, en facilitant la localisation dans les centres villes.

Le système mis en place comportait des contraintes très rigides qui en ont limité l'emploi comme le montre le rythme de consommation des crédits :

	1978	1979	1980	
Montant des crédits ouverts	249,17	147,5	145 au 30.06	au 31.12
Montant des crédits consommés	29,5	31,5	20	75 (estimation)
Nombre de logements concernés (estimation)	2 300	2 500	1 300	4 à 5 000

Des dispositions réglementaires ont été prises en janvier 1980 pour améliorer le dispositif :

- Dorénavant, l'acquisition du bien immobilier peut être effectuée indifféremment par une collectivité locale ou par un constructeur de logements locatifs sociaux ayant recours aux prêts locatifs aidés ; la subvention est attribuée directement à l'acquéreur et non plus seulement à la collectivité locale.

- Le taux de la subvention de l'Etat est porté de 40 à 50 % du dépassement, dans la limite du montant de la charge foncière de référence. En acquisition-amélioration, elle est également de 50 % du dépassement, dans la limite de 20 % du prix de référence. S'il s'agit d'immeubles déclarés insalubres et si l'opération est réalisée par un organisme d'H.L.M. ou une société d'économie mixte, la subvention est de 75 % du dépassement dans la limite de 30 % du prix de référence.

- Si la participation d'une collectivité locale au financement du dépassement reste toujours requise, elle est limitée à 20 % du dépassement constaté. De surcroît, la participation d'une autre collectivité locale ou de l'établissement public régional peut être recherchée. Enfin, les Caisses d'épargne peuvent consentir des prêts à 30 ans aux bénéficiaires de la subvention de l'Etat éligibles à ces prêts dans la limite de l'écart entre la subvention maximum et le plafond de dépassement pris en compte pour la subvention.

- Géographiquement le champ d'application est très vaste et recouvre

d'une part, l'ensemble des agglomérations de plus de 20 000 habitants et d'autre part celles de moins de 20 000 habitants lorsque l'opération est réalisée dans certaines zones (notamment : zone urbaine d'un plan d'occupation des sols, zones de rénovation urbaine, de restauration immobilière, de résorption de l'habitat insalubre, programme d'intérêt général d'amélioration de l'habitat).

En outre, l'attention des maires des communes de plus de 100 000 habitants a été directement attirée par une lettre du Ministre de l'Environnement et du cadre de vie ; de plus un effort d'information était fait vers les collectivités locales (communes notamment), les organismes constructeurs et les services départementaux.

En dépit de ces efforts, la mise en œuvre du mécanisme s'effectue lentement en raison de nombreuses difficultés d'ordre juridique, administratif, technique et financier inhérentes à la réalisation d'une opération de construction locative sociale bien implantée.

Il convient donc que le Ministère poursuive son action pour aider à résoudre les difficultés de telles opérations et pour mieux informer les différents acteurs, de façon à ce que le mécanisme, dont l'intérêt doit être souligné, puisse trouver son régime de croisière.

C'est dans ce contexte qu'il faut apprécier la réduction de 145 à 100 millions de francs des autorisations de programme. Il est à craindre qu'elles soient encore largement suffisantes du fait de l'importance des reports disponibles. Leur maintien à un niveau significatif est toutefois important pour marquer la volonté du Ministère de tout faire pour assurer le développement de la procédure.

3° Les espaces verts.

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

En outre, l'Etat aide les collectivités dans leurs actions de promotion d'espaces verts ; à ce titre, il accorde des subventions (chapitre 65-23) pour la création d'espaces verts dans les communes d'une certaine importance qui en sont dépourvues. Exceptionnellement, il intervient directement (chapitre 55-20), notamment dans les espaces verts qui lui appartiennent (par exemple, le parc de Sevran).

Les autorisations de programme qui s'étaient accrues de 1973 (18 millions de francs) à 1978 (50 millions de francs) avaient été très fortement majorées en 1979 (97,8 millions de francs dont 20 au titre du plan de soutien) et 1980 (96 millions de francs). En 1981, une pause serait faite : la suppres-

sion des crédits relatifs aux subventions régionalisées (article 31 du chapitre 65-43) ramène le total à 66,5 millions de francs (dont 20 inscrits au Fonds d'action conjoncturelle).

Ainsi, seules les opérations importantes continueraient à être aidées par l'Etat, les collectivités locales restant seules responsables des autres opérations.

L'exemple de la région Ile-de-France, celle qui manquait le plus d'espaces verts, permet d'être rassuré pour l'avenir, grâce à l'action de l'Agence des espaces verts.

Les ressources de l'Agence sont essentiellement constituées par les crédits du budget régional, consacrés aux espaces verts.

Ce budget annuel est renforcé au plan régional, depuis 1978, par les contrats régionaux dont une part notable est constituée d'espaces verts.

Enfin, l'Agence coordonne les crédits mis à la disposition de la Région d'Ile-de-France par le Ministère de l'Environnement et du cadre de vie, d'une part, et par le Ministère de l'Agriculture, d'autre part.

Les divers crédits consacrés aux espaces verts de la région ont été les suivants :

Années	Budget Normal	Contrats Régionaux	Crédits d'Etat	Total
1977	29,2 MF	0	70,4 MF	99,6 MF
1978	36,9 MF	41,2 MF	67,5 MF	144,6 MF
1979	42,0 MF	23,8 MF	81,3 MF	147,1 MF
1980	47,0 MF	23,7 MF	71,2 MF	141,9 MF

L'Agence aura, en quatre an (y compris les contrats régionaux) :

- acquis 330 hectares de forêts regionales, portant le patrimoine forestier national à 4 210 hectares ;

- participé à l'acquisition du Bois Notre-Dame par l'Etat, la superficie de forêts acquise par l'Etat, dans la région, étant au total de 2 131 hectares pendant ces quatre ans ;

- contribué à l'aménagement et à l'ouverture au public des forêts domaniales de la région, pour un montant de 19,3 millions de francs ;

- aménagé et ouvert au public plus de 3 000 hectares de forêts regionales et investi pour cela 22 millions de francs ;

- attribué des subventions aux collectivités locales leur permettant ainsi :

- d'acquérir 1 381 hectares de forêts et 6 630 000 m² d'espaces verts,
- d'aménager 428 hectares de forêts et 8 740 000 m² d'espaces verts,
- de créer 415 kilomètres de sentiers piétonniers, 142 kilomètres de pistes cyclables, 4 relais-nature ;

- signé 7 contrats d'ouverture au public d'espaces verts privés représentant 200 hectares et officiellement ouvert au public le premier d'entre eux, l'Arboretum de Chèvreloup, d'une superficie de 59 hectares.

En définitive, l'Agence des espaces verts aura, au cours de ses quatre premières années d'existence :

- développé avec vigueur l'objectif fixé au schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France de constitution d'une trame verte : c'est ainsi que chaque habitant de Paris et de la Petite Couronne dispose de 5,4 m² contre 4,4 m² en 1974, tandis que chaque habitant de la région dispose de 58 m² de forêts, contre 54 m² en 1974 ;

- engagé la réalisation du Croissant vert, vaste projet s'inscrivant entre la zone agglomérée et la zone naturelle d'équilibre de la Plaine de France, dans un site dépourvu à l'extrême en espaces verts urbains. Plus de la moitié des espaces verts prévus sont créés, ou en cours de création. Cette opération constitue l'amorce de la création de la « Ceinture verte », inscrite au projet de révision du Schéma d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France ;

- entrepris depuis trois ans, les études destinées à l'élaboration d'un Livre vert des fleuves, la Seine, la Marne et l'Oise, également inscrit au projet de révision du Schéma d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France ;

- conduit une politique d'information sur les milieux naturels : création du Musée de l'arbre de Chèvreloup à Rocquencourt, création de quatre relais-nature ;

- entrepris une politique de concertation étroite entre les collectivités locales et l'Agence des espaces verts, se traduisant notamment par la prise en compte des objectifs locaux dans les projets régionaux par le développement des plans verts et par l'appui financier apporté aux projets des collectivités locales ;

- mis en œuvre et coordonné quelque 1 200 millions de francs consacrés aux espaces verts de la région.

Le budget 1981 de l'Agence des espaces verts se monte à 51 millions de francs. Ceci permet d'engager, dans de bonnes conditions, le programme général d'action pour 1981, dont les grandes lignes sont les suivantes :

- l'acquisition des espaces verts régionaux, programmée à moyen terme sur 1 700 hectares, se verra consacrer 1,5 million de francs. La ligne d'action consiste à acquérir des massifs d'au minimum 100 hectares dans les zones démunies d'espaces verts ou dont ceux-ci sont menacés, particulièrement à la périphérie de la zone urbaine ;

- l'aménagement des espaces verts régionaux déjà acquis se poursuivra pour l'essentiel en forêt de Bondy (Seine-Saint-Denis) et dans le Bois des Vallières (Seine-et-Marne). Il y est consacré 7 millions de francs ;

- l'Agence continue à aider l'Etat à acquérir des espaces verts d'intérêt régional à concurrence de 3 millions de francs et à aménager les forêts domaniales, surtout celles nouvellement acquises, pour les ouvrir au public, à hauteur de 6,5 millions de francs ;

- les subventions aux collectivités locales représentent la majeure partie du budget de l'Agence puisque :

- 23 millions de francs sont réservés aux acquisitions et aménagements d'espaces verts urbains et de forêts. De nouveaux taux sont aménagés pour promouvoir la politique de la Ceinture verte et du Livre vert des fleuves,

- 2 millions de francs sont consacrés aux promenades et randonnées,

- les règles d'attribution de ces subventions suivent les grandes lignes suivantes :

- créer un réseau d'espaces verts de proximité, destiné à couvrir les agglomérations d'une trame verte,

- favoriser la politique des zones naturelles d'équilibre, tout particulièrement dans les franges sensibles où le milieu rural est au contact avec le milieu urbain,

- protéger et mettre en valeur les rives et berges des fleuves, rivières et canaux de la région ;

- les investissements nécessités par les contrats d'ouverture au public d'espaces verts privés se monteront à 3,5 millions de francs, en particulier pour ceux qui ont été engagés dans le cadre de l'année du patrimoine (Perspective de Meudon, Port-Royal des Champs),

- enfin, 1 million de francs est destiné aux études nécessaires pour élaborer les grandes lignes directrices de l'action régionale, telles qu'elles ont

été déterminées dans le projet de révision du Schéma d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France, en particulier en ce qui concerne la Ceinture verte et le Livre vert des fleuves.

4° L'aménagement urbain.

Les opérations d'aménagement urbain d'intérêt public ont un contenu très variable et peuvent se décomposer en un certain nombre d'actions : résorption de l'habitat insalubre, curetage de bâtiments parasites, rénovation d'îlots, restauration d'immeubles, aménagement d'espaces publics, relogement provisoire ou définitif des ménages.

Ces différentes actions étaient préalablement à la création du F.A.U. gérées toute indépendance par des administrations séparées au détriment parfois de la cohérence de l'opération. Il était en conséquence malaisé de concevoir et de réaliser les opérations complexes qu'appelaient de leurs vœux les élus locaux.

La création du Fonds d'aménagement urbain (F.A.U.) fin 1976 résoud cette difficulté. Les crédits budgétaires qui le composent n'ont pas changé de nature ; ce sont ceux qui concernent la rénovation urbaine, la restauration immobilière, la résorption de l'habitat insalubre, les opérations programmées d'amélioration des logements et la mise en valeur architecturale des ensembles urbains. Ils sont désormais soumis à l'autorité d'un même organe de décision, le comité directeur du Fonds d'aménagement urbain qui regroupe les diverses administrations concernées par les opérations d'aménagement et d'amélioration de l'habitat.

Le nombre croissant et la diversité des opérations financées depuis la création du F.A.U. démontrent l'efficacité de cette nouvelle procédure et l'intérêt qu'elle suscite auprès des élus locaux. Elle appelle cependant une adaptation parallèle des procédures juridiques d'aménagement urbain qui fait l'objet du projet de loi n° 444 déposé au Sénat en juin 1979 et dont on peut s'étonner qu'il n'ait pas encore été inscrit à l'ordre du jour.

Depuis 1979, les crédits relatifs à la rénovation urbaine, seuls examinés ici, sont regroupés sur l'article 20 du chapitre 65-43 pour les autorisations de programme, les crédits de paiement relatifs à certaines procédures anciennes restant inscrits à divers article du chapitre 55-20. Déjà légèrement diminuées en 1979, les autorisations de programme avaient chuté en 1980 (revenant de 223 à 177 millions de francs, soit - 21 %). En 1981, un redressement est opéré, cet article étant dans le domaine de l'urbanisme le seul à voir ses dotations progresser (+ 16,7 % si l'on inclut le Fonds d'action conjonctuelle), atteignant 206,6 millions de francs, soit tout de même moins qu'en 1979.

Depuis la création du Fonds d'aménagement urbain jusqu'au 31 décembre 1979, près de 1 100 actions ont été subventionnées avec ces crédits auxquelles il faut ajouter les études et les aides aux opérations anciennes.

En 1979, les opérations financées se répartissent ainsi :

- 293 études pour 23,2 millions de francs,
- 1 opération ancienne, pour 4,5 millions de francs,
- 25 opérations dans le cadre du groupe interministériel « habitat et vie sociale » pour 34 millions de francs,
- 12 opérations particulières en zones minières pour 9,3 millions de francs,
- 666 opérations nouvelles pour 177,1 millions de francs

Les premières années de fonctionnement ont permis de sensibiliser un grand nombre d'élus aux possibilités d'intervention qu'ils avaient dans le domaine de l'aménagement urbain.

Il est envisagé à partir de 1981 de concentrer les interventions du Fonds d'aménagement urbain et de privilégier des objectifs nationaux prioritaires :

- action foncière en vue de la mise sur le marché de terrains constructibles,
- opérations d'urbanisme d'intérêt national,
- qualité du patrimoine : réutilisation active des bâtiments anciens de qualité, bonne insertion architecturale des constructions neuves, amélioration de l'habitat dans les zones sensibles,
- lutte contre la ségrégation sociale : résorption de l'habitat insalubre, implantation de logements sociaux dans les quartiers attractifs et toutes actions améliorant le cadre de vie et la vie sociale dans les grands ensembles dégradés,
- qualité des espaces publics.

En ce qui concerne les opérations d'urbanisme qui nous intéressent ici, l'accent serait mis en particulier sur les communes pilotes de banlieue, les zones minières, les villes thermales, l'achèvement des Z.U.P. et des Z.A.C. périphériques anciennes et les grandes opérations structurantes dans les agglomérations importantes.

5° Les villes nouvelles.

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

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

En termes financiers la réalisation de l'action n° 1 (réalisation des villes nouvelles) du programme d'action prioritaire n° 21 « Micux vivre dans la ville » se présente comme suit :

(en millions de francs de 1975)

Ministères	État et Province	Province	Total général	dotation P.A.P.	pourcentage d'exécution
I - INFRASTRUCTURES					
<u>Environnement et cadre de vie</u>					
. acquisitions foncières.....	190,2	127,8	318,0	450	71
. voirie primaire	250,5	123,0	373,5	520	62
. espaces verts.....	18,1	10,7	28,8	40	72
<u>Intérieur</u>					
. voirie communale	0	20,0	20,0	30,4	66
. réseaux urbains	143,4	72,3	215,7	317,3	68
. viabilité	7,3	4,6	11,9	19,4	61,3
Total infrastructures.....	609,5	358,4	967,9	1 407,1	69
II - SUPERSTRUCTURES.					
<u>Intérieur</u>					
. constructions publiques.....	4,8	5,0	9,8	15,6	63
<u>Education</u>					
. enseignement 1er degré	79,7	23,9	103,6	243	43
. enseignement 2ème degré.....	213,3	82,5	295,8	434	68,2
<u>Santé et famille</u>					
. équipement sanitaire	43,4	6,3	49,7	108	46
. équipement social	15,9	7,9	23,8	50,3	47,3
<u>Jeunesse, sports et loisirs</u>					
. équipements sportifs et sociaux éducatifs	49,6	26,7	76,3	141	54,1
<u>Culture</u>					
. bibliothèques	5,2	7,4	12,6	35	41,7
Total superstructures.....	411,9	161,7	573,6	1 026,9	56
TOTAL GENERAL	1 021,4	520,1	1 541,5	2 434	63,5

Au total, moins de 75 000 logements auront été commencés dans les villes nouvelles au cours du VII^e Plan. L'équilibre emplois/habitat reste très insuffisant sauf dans quelques-unes des villes nouvelles (notamment Cergy et Evry, à la rigueur Lille-Est).

Dès 1977, les ambitions furent réduites. Toutefois il ne fut pas question d'abandonner les villes nouvelles mais de ralentir quelque peu le rythme de réalisation pour tenir compte de la conjoncture économique et démographique.

que nouvelle. La Commission de l'habitat et du cadre de vie du VIII^e adopte une attitude semblable dans son rapport : « Neuf villes nouvelles ont bénéficié, au cours des VI^e et VII^e Plans d'une priorité budgétaire qui a permis d'acquérir l'essentiel des terrains nécessaires à leur réalisation, de créer les grandes infrastructures et d'assurer la cohérence entre le rythme de construction de logements et l'implantation des équipements publics correspondants. Grâce à cet effort, la réalisation de ces villes nouvelles est maintenant très fortement avancée. Freiner cet effort, voire l'interrompre aujourd'hui serait une erreur : dans un contexte général de rareté des terrains à bâtir, elles offrent des possibilités de construction dans un cadre organisé qui correspond bien aux objectifs définis par la Commission. Il importe donc de maintenir au cours du VIII^e Plan les mécanismes mis en place lors des plans précédents pour assurer la réalisation cohérente de ces villes nouvelles et de définir dans des documents contractuels l'effort respectif de l'Etat et des collectivités locales ».

De tels documents contractuels sont d'ailleurs en cours d'élaboration. Trois conventions ont même déjà été signées : Lille-Est, Vitrolles et Etang-de-Berre.

Par ailleurs, l'article 10 du chapitre 65-01 du budget des Charges communes comporte des crédits transférés en cours d'année sur le budget de l'Environnement et du cadre de vie et destinés à prendre en charge le fonctionnement des missions d'études et des établissements publics, les trois ou quatre premières annuités des emprunts souscrits par les collectivités locales comprises dans le périmètre des villes nouvelles ainsi que des aides exceptionnelles. Ces crédits augmentent régulièrement, passant de 130 millions de francs en 1975 à 145 en 1976, puis 160 en 1977, 159 en 1978, 173 en 1979 et 190 en 1981, ce qui montre les difficultés financières croissantes rencontrées par les établissements publics.

CHAPITRE III

L'ARCHITECTURE

De création récente (1978), même si elle hérite pour partie d'une administration ancienne, la direction de l'architecture du Ministère de l'Environnement et du cadre de vie trouve difficilement sa place entre la direction de la construction (placée comme elle sous l'autorité d'un délégué à l'architecture et à la construction) et la direction de l'urbanisme et des paysages, sans compter la direction du patrimoine du ministère de la culture et de la communication. C'est d'autant plus difficile que, **sauf pour l'enseignement de l'architecture, son intervention est moins financière qu'incitative c'est-à-dire culturelle, voire politique** (on sait que le Président de la République s'intéresse personnellement à l'architecture au point d'intervenir directement dans telle ou telle affaire particulière).

Ce n'est donc que très partiellement qu'on pourra juger des interventions de la direction de l'architecture, à travers l'examen de ses crédits.

A. LES CREDITS.

Les bouleversements intervenus en 1979 dans la présentation des crédits ont donné lieu à des mesures d'ajustement en 1980 et en 1981. C'est donc avec précaution qu'il faut interpréter les données du tableau qui présente l'évolution des crédits de 1979 à 1981.

	Crédits de paiement				Autorisations de programme			
	1979	1980	1981	1981	1979	1980	1981	1981
	corrigé			1980	corrigé			1980
	en milliers de francs			en %	en milliers de francs			en %
A. Service des eaux et fontaines de Versailles-Marly-Saint-Cloud	4.520	4.981	0	- 100	-	-	-	-
B. Enseignement de l'architecture								
Personnel	97.617	111.566	128.860	+ 15,5	-	-	-	-
Fonctionnement	17.708	21.469	22.751	+ 6,0	-	-	-	-
Bourses	11.766	11.766	11.766	-	-	-	-	-
Equipement immobilier	3.700	26.550	20.000	- 24,7	15.070	23.000	23.000	-
Total	130.791	171.351	183.377	+ 7,0	15.070	23.000	23.000	-
C. Promotion de l'architecture								
Réutilisation des bâtiments anciens	-	-	4.000	-	-	-	8.000	-
Etudes	1.094	1.094	1.094	-	-	-	-	-
Architectes Consultants	16.600	18.260	18.260	-	-	-	-	-
Subventions C.A.U.E.	5.184	15.044	15.044	-	-	-	-	-
Etudes architecturales	1.250	2.700	4.000	+ 48	7.645	4.145	3.616	- 12,8
Secteurs sauvegardés	1.300	4.500	11.200	+ 149	5.030	5.030	5.030	-
Total	24.428	41.598	53.598	+ 28,8	12.675	9.175	16.646	+811
D. Création architecturale								
Subventions	1.095	1.095	635	- 42	-	-	-	-
Institut français d'architecture	-	3.000	5.000	+ 67	-	-	-	-
Bourses	540	540	540	-	-	-	-	-
Mission pour la qualité des constructions publiques	4.000	4.000	1.800	- 55	4.000	3.500	1.800	- 49
Architecture nouvelle, innovation	300	1.050	800	- 24	1.020	1.025	1.025	-
Total	5.936	9.686	8.775	- 9,4	5.020	4.525	2.825	- 38
TOTAL GENERAL	165.675	227.616	245.750	+ 8,0	32.765	36.700	42.471	+ 15,7
TOTAL hors transferts (B + C + D)	161.155	233.635	245.750	+ 9,9	32.765	36.700	42.471	+ 15,7

B. L'ENSEIGNEMENT DE L'ARCHITECTURE.

L'augmentation des crédits qui est proposée pour le budget de 1981 ne permettra de résoudre qu'une partie des problèmes qui se posent dans l'enseignement de l'architecture.

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

1° La régulation des effectifs d'étudiants.

L'enseignement de l'architecture a fait l'objet en 1978 d'une réforme importante.

La mise en place d'une régulation des effectifs en était un des aspects essentiels. Le mécanisme de sélection, qui prévoit la fixation chaque année, d'un nombre maximal d'élèves à admettre en 2^e année de cycle et l'instauration d'épreuves à l'issue de la première année, a fonctionné en 1980 pour la deuxième fois. Il est maintenant globalement admis par les enseignants comme par les élèves.

L'objectif de contrôle des flux d'étudiants est d'ores et déjà partiellement atteint : le nombre d'étudiants admis à s'inscrire en 2^e année a été réduit en 1979 comme en 1980 de 7 % par rapport à l'année précédente. C'est ainsi qu'à la rentrée 1981, 1 535 étudiants seront admis à s'inscrire en 2^e année dans l'ensemble des 23 Unités pédagogiques d'architecture.

Ce nombre doit être rapproché de celui de 2 053, atteint en 1978 avant la mise en place du mécanisme de régulation.

A terme, ce contrôle des flux d'étudiants permettra de réaliser une meilleure adéquation entre le nombre des diplômés issus de l'appareil de formation et les débouchés offerts par la profession d'architecte.

Le flux des étudiants de 1^{ère} année, après avoir connu un léger fléchissement au moment de l'instauration du mécanisme de sélection, continue de progresser, phénomène qui traduit l'intérêt renforcé des jeunes bacheliers, pour des études dont la rigueur a été renforcée.

C'est ainsi que le nombre des inscrits en 1^{re} année en 1979-1980 s'établissait à 3 024 (2 551 en 1978-1979) sur un total de 15 295 étudiants répartis dans les trois cycles que comporte le cursus scolaire.

Une autre conséquence de l'instauration d'un mécanisme de régulation des effectifs réside dans la **meilleure répartition des étudiants sur l'ensemble du territoire**, rendue possible par une modulation de la baisse des quotas, plus faible en province qu'à Paris.

2° Le personnel.

Le personnel de l'enseignement de l'architecture se décompose ainsi :

	1980			1981		
	Effectifs	Postes	Coût	Effectifs	Postes	Coût
U.P.A. de la région	108	108	108	108	108	108
U.P.A. de la région	40	40	40	40	40	40
U.P.A. de la région	15	15	15	15	15	15
U.P.A. de la région	53	53	53	53	53	53
TOTAL	216	216	216	216	216	216

Les enseignants sont tous contractuels à l'exception de 4 titulaires bénéficiant de l'ancien statut de l'Ecole des Beaux-Arts. Le principe de l'établissement d'un statut d'enseignant contractuel décidé par le Gouvernement en juillet 1977 n'a pas encore débouché : la carrière des enseignants n'est pas organisée et il en résulte une instabilité qui nuit à la qualité de l'enseignement.

Pour 1981, il est proposé la création de cinquante postes d'enseignants comme en 1980. Comme parallèlement la progression des effectifs commence à être contenue on devrait aboutir assez rapidement à une nette amélioration des taux d'encadrement pédagogique.

Mais la situation est beaucoup moins satisfaisante pour les personnels administratifs. Alors que la croissance rapide des Unités pédagogiques des dernières années a entraîné des besoins extrêmement importants, la création de postes n'a pas suivi : déjà faible en 1980 (33 emplois), elle sera réduite à zéro en 1981. La situation pourrait devenir rapidement catastrophique. Elle a déjà des conséquences fâcheuses sur la qualité des prestations fournies aux enseignants et aux étudiants.

3° L'équipement immobilier.

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

Le maintien des autorisations de programme en 1981 au même niveau qu'en 1980 (23 millions de francs dont 0,8 sous forme de subvention aux U.P.A. transformées en établissements publics) est tout à fait insuffisant : outre l'achèvement d'opérations en cours, quelques grosses réparations et l'achat de matériel technique et informatique, il ne permettra (à hauteur d'environ 15 millions de francs) que d'assurer le démarrage de deux opérations nouvelles (l'installation de l'U.P.A. de Rouen dans une ancienne usine et le début d'une construction nouvelle dans la ville nouvelle de Marne-la-Vallée pour l'U.P.A. n° 7).

C. LA PROMOTION DE L'ARCHITECTURE.

La promotion de l'architecture comporte deux volets :

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

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

1° Les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (C.A.U.E.).

La loi sur l'architecture du 3 janvier 1977 confiait aux conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement quatre missions :

- information, sensibilisation, participation du public à l'architecture,

- formation, perfectionnements des intervenants dans le domaine de la construction,

- conseils aux candidats à la construction,

- conseils aux collectivités et administrations publiques.

La loi prévoyait en particulier pour les constructeurs de maisons de petite taille, dispensés du recours à un architecte, l'obligation à partir du 1^{er} janvier 1979 de consulter les C.A.U.E. Fin 1978, le Parlement a décidé de reporter cette date au 1^{er} janvier 1982.

En effet, les C.A.U.E. se sont créés beaucoup plus lentement que prévu. Régulièrement depuis 1978, le Ministre a affirmé que dans les six mois tous les C.A.U.E. seraient en place.

En septembre 1978 il avait été créé 84 groupes de travail pour préparer leur mise en place, 6 seulement étaient créés.

En septembre 1979, les C.A.U.E. officiellement créés étaient 73 mais 32 seulement étaient opérationnels.

En septembre 1980, il y en avait 94 de créés (4 manquaient encore) et il n'y en avait pas plus de 64 opérationnels.

Parmi les problèmes rencontrés dans le développement des C.A.U.E. figure notamment celui du financement. Celui-ci repose sur les éléments suivants :

- Le Ministère de l'environnement et du cadre de vie attribue, en 1980 comme en 1979, à chaque Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement une subvention de 150 000 F (chapitre 43-30, article 20 doté de crédits d'un montant de 15 millions de francs). A ces crédits de fonctionnement il faut ajouter des crédits accordés à certains C.A.U.E. dans le cadre de la campagne nationale « 1 000 jours pour l'architecture » destinés à organiser des manifestations dont l'objet est une large sensibilisation du public à l'architecture, et notamment du public scolaire.

- Le Ministère de l'Environnement et du cadre de vie fournit également des prestations en nature par le biais de la mise à disposition des C.A.U.E., des architectes-consultants rémunérés par le ministère. Ces architectes, au nombre de 490, travaillant à temps partiel, représentant l'équivalent de quelque 130 architectes à plein temps, sont rémunérés sur les crédits du chapitre 31-83 (article 62 qui est doté en 1980 de crédits d'un montant de 18,26 millions de francs). Enfin, les services locaux du ministère fournissent dans certains cas, pour une période de transition, les locaux pour abriter l'équipe permanente du C.A.U.E., ainsi que des prestations variées, facilitant ainsi le fonctionnement de départ des C.A.U.E.

- Les collectivités locales, c'est-à-dire essentiellement les Conseils généraux, apportent une part importante du financement, sous la forme de subventions d'investissement ou de fonctionnement. D'ores et déjà, 72 départements ont pris des décisions de subventions en faveur des C.A.U.E. Le montant global de ces subventions en 1980, presque 15 millions de francs, est en forte progression par rapport à 1979. Cette progression - de l'ordre de 60 % - marque l'intérêt que portent les élus et les assemblées départementales au fonctionnement des C.A.U.E. : le montant de la subvention moyenne par département est, en 1980, de 200 000 francs au lieu de 150 000 francs en 1979.

- Enfin, 46 départements ont décidé la création d'une taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement pour financer les activités du C.A.U.E., conformément à l'article 104 de la loi de finances pour 1979.

Pour 1981, l'Etat réduira son effort financier en subvention directe aux C.A.U.E., en tenant compte des efforts financiers des Conseils généraux et en rémunération des architectes mis à la disposition des C.A.U.E. : les crédits des deux lignes budgétaires correspondantes sont simplement reconduits en francs courants. **Est-ce suffisant pour assurer un développement satisfaisant de ces organismes dont le rôle est primordial ?**

2° Information et sensibilisation du public.

Qu'il s'agisse du grand public, du milieu scolaire ou des responsables administratifs et des milieux professionnels, l'essentiel de l'effort d'information et de sensibilisation est effectué par les C.A.U.E. sous les formes les plus diverses. L'Etat y apporte un appui technique particulier : prise en charge du

bulletin de liaison des C.A.U.E., actions de formation, premiers essais de synthèse des enseignements de l'action des C.A.U.E.

Le Ministère de l'Environnement et du cadre de vie, en liaison avec le Ministère de l'Education, a fait un effort particulier de sensibilisation en milieu scolaire. D'une part, il apporte son concours technique à un certain nombre d'expériences-pilotes dans les établissements scolaires (classes maternelles, primaires, secondaires) et dans les Ecoles normales de plusieurs départements ; d'autre part, il a initié ou soutenu des manifestations nationales qui permettent une approche pédagogique des problèmes de l'architecture et du cadre de vie.

Une composante importante de l'effort de sensibilisation du public est depuis plusieurs mois la campagne « Mille jours pour l'Architecture ».

Son but est de susciter une véritable demande d'architecture, de donner aux Français envie d'architecture. Le développement de cette demande doit venir d'un débat public, permanent, ouvert. La campagne « Mille jours » vient, par sa durée, conforter ce débat. C'est de l'architecture vécue le plus quotidiennement, le plus familièrement que naîtra non seulement un débat sur l'architecture mais une interrogation qui pourra se transformer progressivement en une exigence locale envers la qualité du cadre de vie.

Aussi, cette campagne de sensibilisation à l'architecture repose-t-elle sur des initiatives diffuses et locales ; c'est principalement au niveau de la commune, du département, de la région que se préparent les manifestations de cette campagne. Les services du Ministère de l'Environnement et du cadre de vie s'efforcent de faire connaître et d'amplifier ces initiatives locales. Et il revient naturellement aux Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.) d'être le forum des élus, des professionnels, des usagers et de l'administration et d'animer ces débats locaux sur l'architecture. Chaque organisme concerné professionnel, syndical, éducatif, associatif est invité à se joindre à cet effort commun, tout en gardant sa personnalité et ses objectifs propres.

Des manifestations nationales viennent renforcer ou relayer ces initiatives décentralisées ; le Ministère a établi, à cet effet, un programme d'actions aux formes multiples : guides-itinéraires d'architecture, documents audiovisuels, concours d'enfants, expositions, colloques, émissions de télévision. Citons en particulier :

- les expositions :

- Maisons de Bois à Beaubourg,
- Construire en quartiers anciens au Grand Palais,
- Maisons de ville avec les H.L.M.,
- résultat de la consultation sur l'habitat.

- la quinzaine du Livre sur l'Architecture,
- des émissions de télévision (de nombreuses émissions régionales sur F.R.3, ainsi que sur les chaînes nationales),
- le festival du film d'architecture à Bordeaux,
- le colloque d'Ile-de-France sur l'architecture avec l'établissement public régional,
- action en milieu scolaire (un ambitieux programme est en préparation pour l'année 1980-1981,
- Biennale de Paris (création d'une section Architecture).

3° Protection et mise en valeur des ensembles architecturaux anciens.

La politique des secteurs sauvegardés comporte plusieurs volets :

- élaboration puis approbation des plans de sauvegarde. Actuellement, 20 plans sont publiés, 8 sont approuvés sur un total de 60 plans prescrits ;
- études architecturales et urbaines dans les centres et les quartiers anciens des villes et villages. Chaque année, 15 à 20 études sont lancées ;
- subvention pour travaux dans les secteurs sauvegardés en liaison avec le Fonds d'aménagement urbain. Les autorisations de programme sont fixées pour 1981 au même niveau qu'en 1979 et 1980, soit 5,03 millions de francs. Le taux de subvention est variable mais voisin en général de 20% de la dépense.

Cette politique a un double objectif :

- sauvegarder le tissu architectural en insérant la protection du patrimoine bâti dans un urbanisme contemporain ;
- favoriser le maintien sur place de la population et des activités économiques (artisanales et commerciales en particulier).

Lancée à l'époque de la rénovation urbaine pour empêcher les démolitions massives du coeur des centres anciens, la politique des secteurs sauvegardés a connu un certain essoufflement dû au contenu des plans de sauvegarde et de mise en valeur ou à la rigidité de leurs règles. Elle tend aujourd'hui à assurer la revitalisation de ces quartiers par la réhabilitation des immeubles, et le renouveau de l'animation économique et culturelle.

Cette politique s'appuie en conséquence sur les orientations suivantes :

- élaboration des plans de sauvegarde et de mise en valeur davantage concertée que par le passé avec les collectivités locales ;

- affinement et assouplissement du contenu des plans de suavegarde et de mise en valeur ;

- appel à une nouvelle génération d'architectes chargés de l'élaboration des plans plus soucieux de la dimension urbaine des problèmes ;

- combinaison des financements de droit commun pour favoriser la multiplication d'opérations tant publiques que privées.

Depuis le début de 1980 a été lancée une **action nouvelle visant à favoriser la réutilisation de bâtiments anciens pour installer des services administratifs de l'Etat**. Une ligne budgétaire spécifique permet de financer le surcoût entraîné par de telles opérations, sélectionnées par le Fonds d'aménagement urbain. Alimentée à hauteur de 8 millions de francs en 1980 par redéploiement des crédits du ministère, cette ligne budgétaire sera abondée par un crédit de 10 millions de francs lors du collectif de fin d'année. Pour 1981, il est prévu 8 millions de francs d'autorisations de programme. A titre d'exemple ont été financés en 1980, l'unité pédagogique d'architecture de Charenton, les immeubles administratifs des directions départementales de l'équipement de Montauban, Blois, Valence, la direction régionale des affaires culturelles de Clermont-Ferrand.

D. LA CREATION ARCHITECTURALE.

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

1° Les affaires professionnelles.

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

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

En 1980 ont encore été publiés un décret portant code des devoirs professionnels des architectes et un décret réglementant le port du titre d'architecte, d'agréé en architecture et d'architecte honoraire.

2° La mission pour la qualité des constructions publiques.

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

Ce rapport, rendu public, a été édité à la Documentation française et comprend dans son chapitre premier un résumé des études et des actions et, dans le chapitre II, une analyse des réformes proposées. Le second rapport, portant sur 1979, semble devoir être publié avec retard.

La mission est restée un organe léger : une dizaine de collaborateurs permanents au total. Mais son directoire se réunit une fois par mois et elle a constitué de nombreux groupes de travail associant élus, fonctionnaires et professionnels.

Son activité s'exerce dans trois directions :

- proposer des réformes favorables à la qualité des constructions publiques, notamment en renforçant la maîtrise d'ouvrages publique, en simplifiant les mécanismes administratifs et en développant la coopération entre ceux qui participent à l'acte de construire ;

- créer des guides et des instruments de travail pour tous ceux qui sont concernés. Plusieurs guides ont déjà été publiés. Il est envisagé la création d'un instrument d'évaluation des coûts des constructions accepté par tous les intervenants ;

- susciter les changements nécessaires dans les esprits et les comportements, notamment par des actions de formation dans différentes directions, par la diffusion d'informations, par la réalisation d'opérations pilotes.

Dans le cadre des restrictions budgétaires, il a été décidé de réduire fortement les crédits d'études de la Mission. Le total des autorisations de programme tombe ainsi de 4 millions de francs en 1979 à 3,5 en 1980 et seulement 1,8 en 1981. Selon l'administration, cette réduction serait rendue supportable par l'existence de reports de crédits des exercices antérieurs non utilisés.

Néanmoins on peut être inquiet quant à la volonté du Gouvernement de poursuivre cette expérience qui n'a pas encore vraiment eu le temps de faire la preuve de son intérêt.

Le remplacement à la tête de la Mission d'une personnalité extérieure qui lui avait donné son nom (et son renom ?) par le fonctionnaire chargé de la tutelle de cet organisme peut renforcer cette inquiétude en semblant prélude à une intégration pure et simple de la mission dans les organes administratifs.

3° L'expérimentation architecturale.

L'expérimentation architecturale est suscitée au sein du Ministère par la Direction de l'architecture, mais aussi par le Plan-construction dans le domaine du logement et par la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques.

Elle est le fait de longues actions de persuasion des maîtres d'ouvrage et d'incitations financières.

Une des voies est la subvention pour l'organisation de concours d'architecture, qui aide les maîtres d'ouvrage à prendre en charge les frais d'un concours (élaboration du programme, indemnisation des concurrents non retenus...) quand leur projet paraît porteur d'innovations architecturales. Les thèmes traités sont : architecture domestique, matériaux, énergie, habitat de loisirs, constructions publiques. Les résultats obtenus font, dans la mesure du possible, l'objet d'une diffusion afin de démultiplier l'effet pédagogique sur les maîtres d'ouvrage (organisation de la commande) et les maîtres d'oeuvre (enrichissement culturel).

Une autre voie est de susciter l'appel à de jeunes architectes ayant montré des dispositions à mettre en oeuvre des idées nouvelles. C'est l'objet du Programme architecture nouvelle (P.A.N.) qui, par ses sessions nationales et régionales, distingue de jeunes architectes sur un thème donné. C'est l'objet aussi des albums de la jeune architecture qui sélectionnent et font connaître des concurrents de concours d'architecture, remarqués par le jury, mais n'ayant pas obtenu la commande. Les maîtres d'ouvrage sont incités, par l'effort de publicité et de persuasion, à recourir à ces architectes soit pour leur passer directement une commande, soit pour les consulter lors d'une mise en compétition.

Enfin, il faut signaler l'aide importante du Plan-construction en matière d'expérimentation architecturale dans le logement. Cette action est menée à la fois selon des thèmes définis à l'avance (formes urbaines, participation des habitants, réhabilitation...) et selon les propositions émanant des maîtres d'ouvrage permettant ainsi un large éventail d'expérimentations.

Les crédits prévus pour l'expérimentation architecturale restent fixés à 1,025 million de francs.

4° L'Institut français d'architecture.

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

Dans un discours prononcé au colloque de l'U.N.E.S.C.O. le 20 octobre 1977, le Président de la République avait annoncé parmi diverses mesures en

faveur de l'architecture la mise en place d'un « Centre d'études et de création architecturale ».

Après l'audition de plus de soixante-dix personnalités, dont quarante architectes, M. Lamassoure avait rédigé en mars 1978 un rapport permettant de préciser les missions possibles pour un tel organisme. Ce n'est que le 28 février 1979, au cours d'un Conseil des ministres consacré en particulier au bilan de la loi sur l'architecture, qu'il fut décidé qu'« un Centre national de l'architecture va être créé en 1979 ; destiné à développer l'innovation architecturale, il aura pour mission d'animer la nouvelle architecture française et d'en assurer le rayonnement ».

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

Dans le projet de budget pour 1980 déposé en septembre 1979 figurait un article budgétaire intitulé « Institut national d'architecture » et doté de 3 millions de francs.

Le 12 octobre 1979, dans sa réponse à une question écrite de notre collègue M. Poudonson, le ministre de l'Environnement et du cadre de vie annonçait la création imminente d'un « Institut français d'architecture » confirmée par le Conseil des ministres du 23 août 1979.

C'est sous ce dernier titre que commence à se mettre en place cet organisme. Ses statuts ont été déposés le 28 décembre 1979. Le Conseil d'administration a été installé et le directeur nommé en mai 1980.

Le Conseil d'administration a retenu les cinq orientations suivantes :

- diffusion des idées et information, afin de contribuer à faire naître les conditions d'un dialogue entre tous les partenaires intéressés par l'architecture ; l'Institut français d'architecture doit constituer un lieu de rencontre, d'études, d'échanges et de confrontations sur l'architecture, ses expressions nouvelles, ses conditions d'épanouissement ; il doit renouer les contacts entre l'ensemble des participants à l'acte de bâtir, rapprocher des compétences et des sensibilités différentes, favoriser le décloisonnement et l'esprit de synthèse, réassocier le travail manuel et les missions de conception ;

- aide à l'innovation architecturale pour favoriser les initiatives porteuses d'avenir ; dans ce cadre, une aide à la première commande des jeunes architectes est à l'étude ;

- formation architecturale, en particulier des maîtres d'ouvrage, et aide à l'innovation pédagogique pour enrichir l'enseignement dans les écoles existantes ;

- études, recherches et propositions ;

CHAPITRE IV

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

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

A. LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES.

1° Présentation générale.

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

Ainsi, d'après le blanc budgétaire, la répartition des effectifs selon leur activité serait la suivante en 1980 et 1981.

REPARTITION DES EFFECTIFS		
	1980	1981
Prévention des pollutions	1.136	1.158
Protection de la nature	979	979
Domaine 1 : Protection de l'environnement	1.215	1.237
Assistance et production technique	197	197
Organisation et protection de l'espace	9.138	9.138
Aménagement et promotion de la qualité du cadre de vie urbain	1.230	1.230
Domaine 2 : Urbanisme et paysages	10.565	10.565
Enseignement	1.210	1.280
Promotion de l'architecture	643	685
Section architecturale	22	22
Domaine 3 : Architecture	1.895	1.967
Elaboration et animation de la politique de la construction	864	864
Amélioration de la qualité des constructions	227	227
Actions sur le parc existant	508	508
Construction de logements	506	506
Aide à la personne en matière de logement	188	188
Domaine 4 : Construction	2.293	2.293
Qualité de la vie	91	91
Actions économiques et professionnelles	416	416
Cartographie nationale (I.G.N.)	0	0
Recherche scientifique et technique	197	197
Etudes économiques et évolution de l'environnement, plan et statistiques	165	165
Domaine 5 : Actions d'accompagnement	869	869
Information, relations publiques et documentation des services	108	108
Modernisation de la gestion	100	100
Recrutement, formation et action sociale	1.829	1.829
Logement des services	17	17
Administration générale	1.445	1.445
Domaine 6 : Actions de soutien	3.499	3.499
Total activités propres du ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie	20.336	20.430
Activité pour le compte du ministère des transports (routes, ports et voies navigables)	35.288	35.301
Autres activités pour administrations et collectivités locales	36.228	36.073
TOTAL GENERAL	91.852	91.804

L'écart entre cet effectif total et l'effectif budgétaire (83 347) correspond principalement à des auxiliaires ou à des personnels n'occupant pas des emplois budgétaires et rémunérés sur la base de statuts locaux.

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

et ceux qui travaillent pour le compte du ministère des Transports environ 38 %.

C'est donc dans ce contexte qu'il convient d'examiner maintenant l'évolution des crédits.

2° Mesures intéressant le personnel en activité.

Les crédits relatifs aux personnels en activité se décomposent ainsi :

(En millions de francs)

	Rémunérations et indemnités	Charges sociales	Total
Administration centrale.....	218	26	244
Services extérieurs.....	4.678	667	5.345
Recherche scientifique et technique.....	14	3	17
Total.....	4.910	696	5.606

L'augmentation de 11,8 % de ces crédits par rapport à 1979 résulte principalement des mesures suivantes :

- revalorisation générale des rémunérations de la Fonction publique : +644 millions de francs, soit 12,8 % des rémunérations de 1980 ;
- suppression de 75 emplois : - 3,7 millions de francs ;
- révision des classements indiciaires et amélioration de certaines indemnités : 14,1 millions de francs ;
- augmentation des cotisations sociales et des prestations familiales : 32,2 millions de francs ;
- extension du bénéfice du supplément familial de traitement : 22 millions de francs ;
- création de 13 emplois (non compris les enseignants en architecture) : 1 million de francs.

3° Pensions de retraite.

Les crédits relatifs aux pensions de retraite versées aux anciens agents du Ministère sont en augmentation de 13,8 %, passant de 1 504 millions de francs en 1980 à 1 814 millions de francs en 1981, dont 99 millions de francs sous forme de versement au Fonds spécial des ouvriers de l'Etat.

4° Dépenses de fonctionnement.

Les dépenses de fonctionnement des services s'élèveront en 1980 à 362 millions de francs, soit 1,3 % de plus qu'en 1980. Les dépenses se décomposent en 71,1 millions de francs pour l'administration centrale et 290,9 millions de francs pour les services extérieurs. L'effort d'économie est important.

B. LES ACTIONS DE SOUTIEN.

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

1° Les crédits.

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

	1979	1980	1981	1982
	1979	1980	1981	1982
Information et relations publiques	14,2	14,2	14,2	14,2
Amélioration de l'état des activités	14,2	14,2	14,2	14,2
Recrutement, formation et actions sociales	14,2	14,2	14,2	14,2
Logement des services	14,2	14,2	14,2	14,2
Administration générale	14,2	14,2	14,2	14,2
Ensemble des actions de soutien	14,2	14,2	14,2	14,2
D : Charges directes				
I : Charges indirectes				
T : Total				

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

Toutes les charges directes diminuent légèrement sauf pour le logement des services ce qui mérite une explication particulière.

2°) Logement des services.

Le programme de relogement des services extérieurs se poursuit. Tenant compte de l'évolution des tâches, il vise à réduire les locations par acquisitions ou constructions de locaux neufs. La superficie des locaux ainsi acquis ou construits passerait de 20 000 mètres carrés en 1972 à 130 000 mètres carrés en 1980.

Les services de l'administration centrale sont extrêmement dispersés. Quelques efforts de rationalisation ont été entrepris. Mais pour aller plus loin il avait été envisagé un regroupement d'une grande partie des services dans un immeuble à construire à la Défense. L'impératif d'économies budgétaires a conduit le Premier Ministre à réexaminer l'opportunité de cette opération de transfert.

En outre, le rétablissement de la situation financière de l'EPAD - qui était préoccupante au moment où la décision d'implantation du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie avait été prise - retire tout caractère de nécessité à l'arrivée d'un investisseur public.

Il a donc été décidé de ne pas donner suite au projet initial et aucun crédit ne figure à ce titre dans le projet de loi de finances pour 1981. En outre le crédit prévu pour 1980 (40 millions de francs d'autorisations de programme) doit être annulé. Déduction faite de ce crédit les autorisations de programme reviennent de 70,7 millions de francs en 1980 à 60 en 1981 (soit - 15 %).

C. LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT.

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

1° Les crédits.

Comme pour les actions de soutien, nous présenterons les crédits en distinguant les charges directes et les charges indirectes. Le programme « qualité de la vie » qui figure parmi les actions d'accompagnement a été exclu puisqu'il est rattaché au rapport particulier sur l'environnement.

	1979	1980	1981	1981 1980
(en millions de francs)				
Autorisations de paiement par chapitre :				
1	3 127,7	28,2	22,2	1,4
2	2 126,6	302,6	42,7	13,5
3	4 127,2	24,8	22,2	8,2
4	1 992,2	18 229,2	20 228,2	1 229,2
5	19 224,4	19 224,2	20 228,2	2 229,2
6	1 227,2	1 226,2	2 227,2	1 227,2
7	17 224,2	17 224,2	22 228,2	2 228,2
8	2 227,2	2 227,2	1 227,2	- 8,2
9	1 227,2	14,2	1 227,2	13,2
10	14,2	14,2	1 227,2	1 227,2
11	2 227,2	2 227,2	2 227,2	0,2
12	2 227,2	199,4	4 227,2	13,4
13	2 227,2	2 227,2	2 227,2	13,2
14	4 229,2	4 61,6	5 232,2	13,4
15				
16				
17				
18				
19				
20				
21				
22				
23				
24				
25				
26				
27				
28				
29				
30				
31				
32				
33				
34				
35				
36				
37				
38				
39				
40				
41				
42				
43				
44				
45				
46				
47				
48				
49				
50				
51				
52				
53				
54				
55				
56				
57				
58				
59				
60				
61				
62				
63				
64				
65				
66				
67				
68				
69				
70				
71				
72				
73				
74				
75				
76				
77				
78				
79				
80				
81				
82				
83				
84				
85				
86				
87				
88				
89				
90				
91				
92				
93				
94				
95				
96				
97				
98				
99				
100				
Total				

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

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

2° Actions économiques et professionnelles.

Le chapitre « Interventions en faveur des moyennes entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics » créé en 1979 voit ses autorisations de programme passer de 10 millions de francs en 1979 à 12 en 1980 et 13 en 1981.

Il s'agit, à la suite d'une décision prise par le Conseil interministériel du 5 juillet 1978 consacré au secteur B.T.P., de mettre en oeuvre dans ce secteur une formule qui est déjà utilisée par le ministère de l'Industrie dans d'autres secteurs industriels, la formule des **contrats de croissance**. Un contrat passé entre l'Etat et chaque entreprise prévoit le versement par l'Etat d'une subvention moyennant l'engagement de l'entreprise sur un programme et des objectifs cohérents avec la politique d'ensemble du Ministère. De juin 1979 à juillet 1980, 16 contrats ont été signés représentant un engagement de 14,7 millions de francs.

Un crédit nouveau de 4 millions de francs est inscrit au chapitre 44-60 pour une subvention à « l'agence coopération et aménagement ».

« Coopération et Aménagement », Agence française pour l'Aménagement et le Développement à l'Etranger, est une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901.

Elle résulte de la transformation, décidée le 31 mai 1979 d'une association préexistante, dénommée : « Secrétariat des missions d'urbanisme et d'habitat ».

L'Association a pour objet de participer à la coopération technique dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'environnement, du développement urbain et rural, et de l'habitat, notamment :

a) En apportant dans ces domaines son concours à des autorités françaises ou étrangères, ainsi qu'aux organismes étrangers qualifiés.

b) En mobilisant les capacités d'expertise française pour répondre à la demande d'autorités françaises ou étrangères et en lui apportant son assistance en tant que de besoin.

c) En animant des actions de formation et d'information destinées, soit à des spécialistes étrangers soit à des experts français.

L'Association est placée sous la tutelle du Ministre de la Coopération et du Ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie. Elle est administrée par un conseil d'administration de vingt six membres, composé de :

- treize membres élus parmi les membres actifs de l'association,
- treize membres représentant l'Etat et ses institutions financières.

Son personnel comprend 61 personnes dont 52 en France et 9 à l'étranger.

Les actions prévues en 1981 pour le compte du ministère de l'environnement et du cadre de vie comprennent :

Des actions permanentes :

- organisation de stages de formation à l'attention de coopérants à l'Etranger et de techniciens étrangers dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire,
- diffusion d'une documentation spécialisée dans les mêmes domaines appliqués aux pays en développement,
- tenues d'un fichier d'experts à l'exportation.

Des actions ponctuelles :

Organisation de missions de prospection ou de conseil de courte durée auprès de Ministres Etrangers (principaux pays : Mexique, Argentine,

Colombie, Vénézuéla, Egypte, Nigéria et Arabie Saoudite) et des organismes internationaux (B.I.D. et C.N.U.E.H.).

Des actions spécifiques :

Mise en place et soutien de missions de conseil de longue durée (Mexique, Vénézuéla, Egypte, Nigéria et Arabie Saoudite).

Les dépenses correspondantes sont évaluées à 8,5 millions de francs. La subvention du Ministère de l'environnement et du cadre de vie contribue pour moins de 50 % à cette dépense, dont le reliquat doit être couvert par les autres sources de recettes, notamment dans le cadre des protocoles conclus avec des Etats étrangers.

3° Cartographie nationale.

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

La subvention de fonctionnement passe de 172,2 millions de francs en 1980 à 194,6 millions de francs en 1980 (+ 13,0 %) et la subvention d'équipement est réduite de 20 % (de 15,3 à 12,2 millions de francs en autorisations de programmes, comme en crédits de paiements.

A la suite d'un certain nombre de difficultés, la Cour des comptes s'était penchée, dans son rapport annuel de 1977, sur la situation de l'I.G.N. et votre commission des Finances s'en était fait l'écho. **Il semble que la situation soit maintenant à peu près rétablie.** En 1979 le déficit d'exploitation a été limité à 686 000 francs soit 0,2 % des recettes. Il devrait disparaître en 1980 comme en 1981.

Les effectifs ont été stabilisés de 1978 à 1981 à 2 549.

4° Recherche scientifique et technique.

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

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

Le **Conseil de la Recherche** du Ministère fonctionne depuis décembre 1979 et les principales structures de conseil et d'orientation ont été mises en place ou adaptées aux nouvelles structures ministérielles :

- groupe de travail sur les techniques exportables et adaptées aux pays en développement (bâtiment, génie civil, aménagement),
- comité directeur du Plan Construction,
- comité consultatif du C.S.T.B.,
- comité d'orientation et de gestion des Laboratoires des Ponts et Chaussées,
- conseil pour la recherche et le développement de l'I.G.N.,
- section de la recherche de l'E.N.P.C.,
- secrétariat à la recherche architecturale.

Conformément aux conclusions du rapport sur le financement de la recherche, approuvé par le Gouvernement en avril 1980, il est prévu de :

- s'appuyer sur des réflexions prospectives pour orienter les recherches,
- privilégier les contrats de programmes passés avec des organismes ou des groupements interdisciplinaires de laboratoires sur des objectifs pluriannuels,
- orienter l'action des organismes de recherche dans le cadre de la discussion de leurs schémas directeurs pluriannuels avec les principaux utilisateurs de l'organisme.

Une meilleure diffusion des résultats des recherches sera systématiquement organisée. La documentation de recherche sera réorganisée dans le domaine de l'habitat et du cadre de vie en articulant mieux sur les réseaux documentaires existants.

Enfin, l'exploitation des recherches au niveau de l'innovation et du développement sera poursuivie en liaison étroite avec l'ANVAR, en particulier dans le cadre du plan-construction et du comité « Technologies propres ».

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

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

Ils sont fortement revalorisés en 1981 (+20,9 %) atteignant 203,8 millions de francs. Cette orientation, dont-il convient de se féliciter, entre dans le cadre de la priorité accordée à la recherche dans l'ensemble du budget de 1981.

DISPOSITION SPECIALE

ARTICLE 34

AIDE AU LOGEMENT SOCIAL

Texte proposé initialement
par le Gouvernement

Pour l'année 1981, l'aide de l'Etat est accordée pour les emprunts contractés en vue de la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements dans la limite de 45.630 millions de francs.

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

Conforme

COMMENTAIRES.

Cet article traditionnel récapitule le montant total des emprunts contractés en vue de la construction, de l'acquisition et de l'amélioration de logements, et pour lesquels il pourra être accordé une aide de l'Etat.

Par organisme emprunteur la répartition évolue ainsi :

	1978	1979	1980	1981
Caisse de prêts H.L.M. et Caisses d'épargne	19 540	18 730	20 557	22 059
Crédit foncier de France	15 510	15 270	13 189	18 071
Crédit agricole.....	7 330	7 900	7 008	5 500
TOTAL	41 400	41 900	40 754	45 630

Alors que le nombre de logements aidés stagne, la croissance du montant total des emprunts correspond à la croissance de l'emprunt unitaire moyen.

On peut s'étonner de voir le réseau qui nécessite les aides de l'Etat les plus fortes (parce que ses ressources sont les plus chères), celui du Crédit Foncier, bénéficiaire de la plus forte augmentation.

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