

N° 59

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

## 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 1990* CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

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

---

ANNEXE N° 14

EQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORT ET MER

I. - Urbanisme, logement et services communs

*Rapporteur spécial : M. Ernest CARTIGNY*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président, Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur, Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girard, Jean François Pintat, vice-présidents, MM. Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires, M. Roger Chnaud, rapporteur général, MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Claude Belot, Mme Maryse Berge Lavigne, MM. Raymond Bourguin, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Guetschy, Yves Guena, Paul Loidant, Roland du Lourt, Michel Manet, Jean Pierre Masse, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarín, René Régnauld, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André Georges Voisin

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 19), 925 (tome VII) et T A 181  
Sénat : 58 (1989-1990).

---

Lois de finances. Urbanisme. Logement

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. AUDITION DU MINISTRE .....	3
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION .....	9
III. EXAMEN EN COMMISSION .....	13
AVANT-PROPOS .....	19
<b>PREMIERE PARTIE : OBSERVATIONS SUR L'EXECUTION DU BUDGET</b> .....	<b>23</b>
<b>CHAPITRE PREMIER : LES MOUVEMENTS DE CREDITS ET L'EVOLUTION DES CREDITS DISPONIBLES</b> .....	<b>25</b>
<b>CHAPITRE II : LA CONSOMMATION DES CREDITS</b> .....	<b>29</b>
<b>DEUXIEME PARTIE : LE BUDGET POUR 1990</b> .....	<b>37</b>
<b>CHAPITRE PREMIER : LA BONNE SANTE DU B.T.P.</b> .....	<b>39</b>
<i>A. Une croissance encore soutenue</i> .....	<b>39</b>
<i>B. Le contexte européen</i> .....	<b>44</b>
<b>CHAPITRE II : L'ABANDON D'UNE REFORME DU FINANCEMENT DU LOGEMENT</b> .....	<b>47</b>
<i>A. Le dispositif actuel</i> .....	<b>47</b>
<i>B. Les propositions de réforme</i> .....	<b>49</b>

<b>CHAPITRE III : L'AIDE PUBLIQUE AU LOGEMENT</b> .....	55
<b>I. Présentation générale des crédits</b> .....	55
<b>II. Les aides à la personne : une priorité confirmée</b> .....	57
1. La réforme de l'A.P.L. : poursuite du bouclage des aides .....	59
2. Les mesures en faveur des accédants en difficulté .....	61
3. L'action sociale en faveur des plus démunis .....	65
<b>III. Les aides à la pierre : une évolution contrastée</b> .....	67
<i>A. L'accession aidée à la propriété : une réforme abandonnée</i> .....	68
<i>B. Le financement du logement locatif social</i> .....	72
<i>C. La situation financière des H.L.M.</i> .....	76
<i>D. La poursuite des actions d'amélioration de l'habitat</i> .....	79
 <b>CHAPITRE IV : URBANISME ET PAYSAGE</b> .....	 85
 <b>CHAPITRE V : L'ARCHITECTURE</b> .....	 89
 <b>CHAPITRE VI : LES MOYENS DE SERVICE ET LES ACTIONS TRANSVERSALES</b> .....	 93
<i>A. Les moyens de service</i> .....	93
<i>B. Les actions transversales.</i> .....	93
 <b>ANNEXE</b> .....	 95

## I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mercredi 8 novembre 1989, sous la présidence de **M. Christian Poncelet**, président, votre commission des Finances a procédé à l'audition de **M. Michel Delebarre**, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer sur le projet de budget de ses départements ministériels pour 1990.

**M. Michel Delebarre** a rappelé en préambule l'importance du budget de son ministère qui, avec 123 milliards de francs, constitue le second budget civil et le premier budget d'investissement de l'Etat, en augmentation de 7,5 %. L'évolution globale exprime la **priorité accordée au logement social**. 33 milliards de francs sont prévus à ce titre, soit une hausse de 17 %, ce qui correspond à une augmentation de 5,5 milliards de francs dont 4 milliards pour les aides à la pierre et 1,5 milliard de francs pour les aides à la personne. Cet effort reste cependant insuffisant pour résoudre le problème posé par les 400.000 sans-logis, les 2 millions de mal logés. Cette action directe est complétée par une action sur l'environnement urbain.

A l'issue de l'exposé du ministre, **M. Ernest Cartigny**, rapporteur spécial du budget de l'urbanisme et du logement et des services communs, a demandé des précisions sur le financement des 55.000 P.A.P. actuellement aurotisés.

**M. Ernest Cartigny** a, en outre, demandé au Ministre les raisons pour lesquelles les propositions de réforme du financement des P.A.P. faites par la Commission présidée par **M. Bloch-Lainé**, n'avaient pas été retenues et si, à l'avenir, le dispositif de financement public d'accession à la propriété serait maintenu dans sa forme actuelle, enfin si les crédits inscrits dans la loi de finances pour 1990 en faveur de 50.000 nouveaux P.A.P. seraient entièrement consommés.

Puis, **M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial**, a fait état de son inquiétude au sujet de la raréfaction de la ressource du livret A et de ses conséquences pour le développement futur du logement social. Il a indiqué que la solution consistant à demander aux organismes HLM de déposer leurs excédents de trésorerie sur le livret A permettrait vraisemblablement d'augmenter l'avoir des caisses d'épargne et demandé au Ministre s'il envisageait une telle solution, quels seraient les organismes concernés et sur la base de quels critères les dépôts obligatoires seraient exigés.

A cet égard, **M. Ernest Cartigny** a fait part de sa crainte quant à l'adoption d'une telle mesure qui risque de peser sur l'effort de réhabilitation demandé aux sociétés d'HLM et de contribuer à une évolution à la hausse des loyers dans le secteur locatif social dès lors qu'actuellement la gestion intelligente de leur trésorerie par certains organismes HLM profite à leurs locataires.

**M. Ernest Cartigny** a demandé des précisions sur les modalités de financement du fonds de concours qui abondera la ligne fongible et sur les modalités d'actions des P.L.A. accession.

Par ailleurs, la désaffectation grandissante du public pour l'épargne sur livret devient préoccupante. Il est envisagé de financer le fonds de concours recréé pour 1990 en faveur du logement social à partir du fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne.

Ce fonds de réserve est issu de la rémunération que l'Etat accorde aux fonds collectés par les caisses d'épargne. Dès lors, la raréfaction des dépôts sur livret A risque de peser lourdement sur le montant de la rémunération accordée par l'Etat aux fonds ainsi collectés.

En outre, le budget pour 1990, se caractérise par une réduction des dotations allouées à l'ANAH en autorisations de programme. Celles-ci passent de 1,9 milliard de francs en 1989 à 1,7 milliard de francs pour 1990. Or, ces subventions représentent, avec le financement du 1%, l'un des axes fondamentaux d'animation de la politique de la ville.

Au moment où disparaissent régulièrement 100.000 logements locatifs du parc privé, l'apport de la subvention d'investissement de l'ANAH apparaissait de nature à rééquilibrer cette situation. En la réduisant, elle aura pour conséquence de limiter le volume des opérations de réhabilitation du parc locatif privé dont profite pourtant actuellement de nombreuses catégories sociales modestes.

**M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial**, a observé que le projet de budget pour 1990 se traduisait par une forte augmentation des moyens budgétaires du Fonds social urbain dont la dotation progresse de 27,2 % tandis que les crédits alloués à la délégation à la ville progressent de 52 %. Le rapporteur a donc demandé au Ministre des précisions sur l'évolution de ce double dispositif et sur le développement des actions destinées à lutter contre les formes sociales d'exclusion ou de ségrégation dans l'habitat.

Enfin, **M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial**, a précisé que le secteur du logement souffrait d'un mal ancien : l'inégalité de traitement fiscal à laquelle sont soumis les produits de placements mobiliers et immobiliers. Il a rappelé que cette inégalité était l'une des causes du désengagement des propriétaires bailleurs et de l'insuffisance de la construction locative. Elle conduisait à la réaffectation des flux d'épargne vers les produits mobiliers au détriment du secteur du logement.

Bien que cette situation risque d'être aggravée en 1990 du fait de l'allègement de la fiscalité de l'épargne, **M. Ernest Cartigny**, a constaté que le projet de loi de finances pour 1990 prenait un ensemble de dispositions fiscales que l'on peut qualifier de "ciblées" et qui conduisent à restreindre pour les ménages relativement aisés les aides fiscales dont ils bénéficiaient à ce jour.

Après avoir constaté que ce "recentrage des aides fiscales" pouvait paraître un effort tout à fait supportable pour des catégories sociales qui ne bénéficieraient plus des réductions d'impôt, **M. Ernest Cartigny** a rappelé que ces mesures auraient un impact psychologique évident dont nous ignorons actuellement l'effet qu'il produira sur le BTP.

**M. Michel Delebarre a répondu à divers intervenants :**

Il a indiqué à **M. Ernest Cartigny** que contrairement aux idées formulées dans le rapport Bloch-Lainé, une réforme globale du système d'aides à la propriété n'est pas possible. En revanche, le choix du Gouvernement s'est porté en faveur d'une meilleure adaptation permettant la pleine utilisation des crédits prévisionnels. Ainsi, en 1989, la consommation des P.A.P. n'a été que de 45.000 sur les 50.000 prévus, ce qui rémoigne d'un certain décalage ; en revanche, l'inscription de 75.000 P.L.A. dans le budget 1990 (65.000 initiaux majorés de 10.000 à l'Assemblée nationale) devrait être intégralement consommée.

Concernant la raréfaction des ressources du livret A, il a indiqué qu'il pouvait y avoir à terme un problème réel. Il a souhaité que soit solennellement réaffirmé le principe que les ressources du livret A sont affectées en priorité au logement social ; il a indiqué que les organismes H.L.M. n'ont pas vocation à devenir des structures financières. Il a reconnu qu'actuellement, une partie de leur trésorerie provient des placements à taux élevés de crédits consentis à conditions privilégiés, en attente d'utilisation ; dans ce contexte, il a estimé qu'il ne serait pas choquant qu'obligation soit faite de placer cette trésorerie sur le livret A ; il a par ailleurs noté qu'indépendamment de leurs pratiques financières, les organismes H.L.M. seraient jugés sur leur bilan social.

Après s'être inquiété de la répartition des différentes formes d'épargne au détriment de l'épargne immobilière, il a considéré que l'arbitrage du Gouvernement dans le projet de loi de finances avait été de soutenir les familles aux revenus modestes, ce qui n'excluait pas des mesures d'imposition complémentaires telles que la réduction de l'abattement applicable aux revenus fonciers. Il a relevé que l'annonce de menaces sur l'effondrement du bâtiment était rituelle et largement excessive.

Concernant les dotations de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.), il a indiqué qu'il était très probable que le Gouvernement en deuxième délibération à l'Assemblée nationale majorerait les crédits de 200 millions de francs pour maintenir les dotations à leur niveau de 1989.

**M. René Ballayer**, après s'être félicité de l'augmentation des P.A.P. (prêts d'accession à la propriété), a demandé à quelle date les préfets auraient connaissance de leurs dotations.

**M. François Trucy** s'est interrogé sur la politique des villes et sur les moyens humains affectés au service de la météorologie.

**M. Michel Delebarre** a ensuite indiqué à **M. Robert Vizet** que les 75.000 P.L.A. seront consommés en 1990. Il a précisé que le financement de la surcharge foncière en Ile-de-France serait assuré par un plan d'urgence, les préfets étant dotés de moyens permettant de diminuer de 50 % le prix du foncier.



## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Le budget de la section "Urbanisme, logement et services communs" s'élèvera, en moyens de paiements à 58.837,18 millions de francs en 1990, soit une progression à structure constante de + 3,6 %.

Les autorisations de programme atteindront 12.432,5 millions de francs, soit une progression de + 26,8% par rapport à 1989.

Le tableau suivant donne une approche d'ensemble, sous l'angle strictement budgétaire, des crédits de la section Urbanisme, logement et services communs prévus pour 1990.

### Présentation budgétaire

(en millions de francs)

	Budget 1989	Budget 1990	Variation (en %)
<b>Crédits de paiement</b>			
Titre III - Moyens des services	17.407,85	18.160,91	+ 4,3
Titre IV - Interventions publiques	19.372,03	20.839,55	+ 7,5
Total dépenses ordinaires	36.779,88	39.000,46	+ 6,0
Titre V - Investissements directs de l'Etat	318,77	273,81	- 14,1
Titre VI - Subventions d'investissement	19.691,36	19.562,91	- 0,6
Total dépenses en capital	20.010,13	19.836,72	- 0,8
Total budget	56.790,01	58.837,18	+ 3,6
<b>Autorisations de programme</b>			
Titre V - Investissements directs de l'Etat	268,44	269,05	+ 0,2
Titre VI - Subventions d'investissement	9.535,09	12.163,51	+ 27,5
Total autorisations de programme	9.803,53	12.432,56	+ 26,8

L'analyse des dotations affectées à l'action logement-construction fait apparaître une hausse des crédits (DO + CP) de 3,3 % et un accroissement global de 1.277 millions de francs. En outre, les dotations en autorisations de programme (AP) progressent de manière significative de 28,7 %, soit un accroissement de 2.563 millions de francs.

Au sein des deux composantes globales, les évolutions sont néanmoins plus contrastées, marquant ainsi les priorités retenues au titre de 1990 en matière de politique du logement.

Alors que les dotations consacrées aux aides à la personne progressent de 7,5 % pour 1990, confirmant ainsi la priorité donnée au logement locatif social, les aides à la pierre stagnent. En effet, toutes catégories d'aides à la pierre confondues, les crédits globaux (DO + CP) enregistrent une diminution de 0,8 % par rapport à l'exercice 1989.

L'aide au logement dans les DOM-TOM qui avait été maintenue au niveau pour 1989, fait l'objet d'un effort budgétaire important pour 1990. Les crédits (DO + CP) progressent de 33 % et les autorisations de programme augmentent de 11 %.

Les dotations destinées aux opérations de construction-amélioration dans le secteur de l'habitat locatif social (prêts locatifs fongibles (PLA/PALULOS) **progressent de 12 millions de francs** en crédits de paiement, les dotations en AP étant reconduites en francs courants (4.837 MF).

A cet effet, aux crédits du chapitre 65.48/10 s'ajouteront 900 millions de francs en AP et CP rattachés par voie de fonds de concours. Une partie de ces crédits supplémentaires soit 400 millions de francs, permettra d'assurer un financement de 65.000 PLA en 1990 (contre 55.000 en 1989), dont 10.000 seront consacrés à l'acquisition de logements anciens sans obligations de travaux. Parallèlement, le programme de réhabilitation de logements sociaux (PALULOS) bénéficiera de 500 millions de francs supplémentaires permettant d'accélérer le programme de réhabilitation du parc HLM (200.000 logements en 1990). Ainsi, en comprenant le fonds de concours, les crédits du logement locatif social croissent de 15 %.

Par contre, les crédits d'aide à l'accession à la propriété (PAP) baissent de 11 % en 1990 en crédits de paiement.

Ce tassement important des crédits a pour origine le renoncement à la réforme globale du système de l'accession sociale à la propriété et la poursuite de la désaffection des ménages pour ce mode de financement de l'accession.

En dépit des mesures de revitalisation du PAP, (augmentation de la quotité moyenne du prêt, obligation pour l'accédant de constituer une épargne préalable) le volume des PAP continue à baisser.

Pour 1990, un programme physique de 50.000 PAP est prévu (contre 55.000 en 1989). Le financement de ce programme sera accompagné d'une dotation en autorisations de programme de 2.459 millions de francs.

Le projet de budget porte par ailleurs de 600 millions de francs à 800 millions de francs la dotation du chapitre 65.49 nouvelle destinée à financer le coût des réaménagements de prêts PAP consentis aux emprunteurs entre 1981 et 1985.

Les crédits de paiement destinés à l'architecture s'élèvent globalement à 145 millions de francs et ceux alloués à l'urbanisme et aux paysages à 618 millions de francs.

Les crédits alloués à l'architecture devaient maintenir l'effort consacré à l'enseignement de l'architecture, aux actions de sensibilisation en direction des constructeurs et à la promotion des réalisations françaises.

Les moyens de services et les dépenses de fonctionnement des écoles d'architecture (chapitre 36-30/10) passent de 47,6 millions de francs pour 1989 à 51,5 millions de francs pour 1990, soit une progression de 8 %. Les dotations consacrées aux équipements immobiliers s'établissent à 21 millions de francs en crédits de paiement et à 24 millions de francs en autorisations de programme.

Par ailleurs, les crédits alloués aux plans de sauvegarde et aux études de mise en valeur des secteurs sauvegardés passent de 6,4 millions de francs en 1989 à 5,6 millions de francs pour 1990

en crédits de paiement tandis que les dotations en autorisations de programme sont reconduites au même niveau (6 MF) pour la troisième année consécutive.

Les crédits de soutien à la qualité des constructions publiques diminuent en crédits de paiement en passant de 1,6 million de francs en 1989 à 0,8 million de francs pour 1990 et sont reconduits en francs courants en autorisations de programme.

Enfin, la subvention d'investissement accordée aux opérations de création et d'innovation en architecture passe de (2,5 millions de francs en 1989 à 1,9 million de francs pour 1990 en crédits de paiement).

Les crédits affectés à l'urbanisme et aux paysages progressent de 12 % pour 1990 tandis que les autorisations de programme augmentent de 585,6 millions de francs en 1989 à 663,1 millions de francs pour 1990. Cet accroissement maintient l'effort de l'Etat dans les domaines qui continuent à relever de sa compétence :

- l'enveloppe destinée à subventionner les agences d'urbanisme est reconduite en niveau pour 1990 (50,6 MF en AP et CP),
- les moyens moyens de paiement affectés à la production des documents d'urbanisme passent de 33,5 millions de francs en 1989 à 33,6 millions de francs pour 1990 en CP mais de 30 millions de francs en 1989 à 35,5 millions de francs pour 1990 en AP,
- l'ensemble des crédits alloués aux études de sites et de paysages sont maintenus en volume en 1990 (47 MF).

### III. EXAMEN EN COMMISSION

Dans sa séance du mercredi 8 novembre 1989, votre Commission, sous la présidence de **M. Christian Poncelet**, président, a procédé à l'examen du budget de l'Équipement, du logement des transports et de la mer (I - Urbanisme, logement et services communs) pour 1990, sur le rapport de **M. Ernest Cartigny**, rapporteur spécial.

**M. Ernest Cartigny**, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté les chiffres significatifs du projet de budget qui, avec 58,837,18 millions de francs, augmente de 3,6 %. Les autorisations de programme progressent de 26,8 % à 12.432,56 millions de francs.

L'effort porte en premier lieu sur les crédits de logement construction, qui avec 39.701,5 millions de francs augmentent de 3,8 % en crédits de paiement. Les aides à la personne progressent de 7,5 %. Par contre, les aides à la pierre, régressent fortement (- 0,8 %) en raison de la baisse des crédits d'aides à l'accession à la propriété et ce, en dépit d'un accroissement de l'aide au logement dans les DOM-TOM, d'une montée en régime des crédits à l'ANAH et de la progression des dotations allouées aux opérations de résorption de l'habitat insalubre.

Les crédits d'aide à l'accession à la propriété (P.A.P.) diminuent de 11 % par rapport à 1989, en dépit de l'inscription de nouveaux crédits de paiement au titre de 1990. Cette situation est due à l'érosion des reports, générés par la baisse du coût de la ressource et par le mouvement de désaffectation des emprunteurs à l'égard de cette forme d'endettement au profit des prêts conventionnés plus souples et d'un coût quasi comparable.

Toutefois, la principale caractéristique de cette ligne budgétaire est la restauration des dotations en autorisations de programme, pour un montant de 2.459 millions de francs, destinées au financement de 50.000 P.A.P. pour 1990.

Les autres actions connaissent des évolutions plus contrastées. C'est le cas, en premier lieu, de l'architecture et de l'enseignement qui régressent de 1 %. En revanche, les crédits de l'urbanisme sont privilégiés (+ 9,5%). C'est le cas, en second lieu, des dotations des moyens des services qui augmentent de 4,1 % alors que les actions dites "transversales", telles que les aides aux entreprises du T.P. ne progressent que de 2,5%.

**M. Ernest Cartigny , rapporteur spécial,** a estimé que le projet de budget pour 1990 était un budget qui confirmait la priorité réservée au logement social locatif, incluant les mesures en faveur des familles en difficulté par l'intermédiaire de la prise en charge partielle du coût des réaménagements de prêts P.A.P. consentis entre 1981 et 1983.

En revanche, **M. Ernest Cartigny** a fait part de sa déception et de ses interrogations sur le devenir des aides à la pierre.

Après avoir observé que le projet de budget se voulait être une priorité réservée à l'habitat social locatif en prolongeant les efforts engagés sur ce point en 1989, le rapporteur spécial a constaté que les montants inscrits en loi de finances initiale pour 1990 (chapitre 65-48/10) étaient quasiment identiques aux dotations inscrites en 1989 à ce poste, qu'à ces crédits reconduits s'ajouterait une dotation de 900 millions de francs en AP et CP alimentée par un fonds de concours.

**M. Ernest Cartigny** s'est, en conséquence, interrogé sur le mode de financement de ce fonds. Le financement à partir du fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne ? Si oui, la désaffection grandissante du public pour l'épargne sur livret laissant craindre une influence négative sur le financement du fonds de concours ?

Par ailleurs, **M. Ernest Cartigny** a fait part de sa préoccupation quant à la raréfaction de la ressource du livret A pour le développement futur du logement social. Il a observé que la solution consistant à demander aux organismes HLM de déposer leur excédent de trésorerie sur le livret A des caisses d'épargne permettrait d'augmenter l'avoir d'épargne. Mais, il a fait part de son inquiétude sur l'application d'un tel dispositif dont les effets ne

doivent pas nuire au financement de l'effort de réhabilitation et de construction entrepris par ces organismes, ni contribuer à une évolution à la hausse des loyers dans ce secteur.

**M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial**, s'est inquiété de l'évolution des dotations budgétaires en faveur de l'accession à la propriété (PAP). Il a rappelé qu'elles permettraient pour 1990 de financer seulement un programme de 50.000 PAP contre 55.000 en 1989 et 70.000 en 1988, et ce, en dépit d'une rénovation du mode de financement des prêts d'accession à la propriété (révision du plafond de ressources, amélioration de la quotité des prêts). En outre, les crédits de paiement alloués pour 1990 dans ce domaine baissent de 1 milliard de francs par rapport à 1989. Cette lente mais certaine dégradation de volume des PAP a conduit le rapporteur spécial à s'interroger sur le devenir de ce mode de financement de l'accession à la propriété.

**M. Ernest Cartigny** a, en outre, rappelé que le secteur du logement souffre d'un mal ancien : l'inégalité de traitement fiscal à laquelle sont soumis les produits de placements mobiliers et immobiliers. Cette inégalité est l'une des causes du désengagement des propriétaires bailleurs et de l'insuffisance de la construction locative, elle conduit à la réaffectation des flux d'épargne vers les produits mobiliers au détriment du secteur du logement.

Or, en dépit d'une reconduction du dispositif fiscal en faveur de l'investissement locatif, le rapporteur spécial s'est interrogé sur l'impact psychologique que ne manqueront pas de produire sur le logement, les dispositions conjuguées de restriction de certaines aides fiscales et l'augmentation de la taxe d'habitation sur les résidences dont la valeur locative excède 30.000 F.

**M. Ernest Cartigny** a critiqué la mesure de réduction du budget de l'ANAH dont la subvention d'investissements est ramenée de 1.900 millions de francs en 1989 et 1.700 millions de francs en 1990. Il a précisé que ce dispositif aurait pour conséquence de limiter le volume des opérations de réhabilitation du parc locatif privé dont profite, actuellement, les catégories sociales les plus modestes.

**M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial**, a souligné que certaines des réponses apportées par le ministre ne lui paraissaient pas satisfaisantes.

Ainsi, concernant l'utilisation des fonds de trésorerie des HLM, la procédure évoquée par le ministre repose sur un critère de sélection dont la définition apparaît fort peu précise.

D'autre part, l'engagement du ministre d'abonder de 200 millions de francs la subvention à l'ANAH au cours de la discussion budgétaire mérite d'être davantage formalisé.

Ensuite, il a considéré que rien ne permettait d'affirmer que les nouvelles dispositions fiscales liées au logement défavorisant les ménages aisés n'auraient aucune incidence sur l'activité du B.T.P.

**M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial**, a ensuite indiqué que, dans l'attente des réponses écrites que le ministre s'était engagé à lui adresser, il lui paraissait plus convenable de réserver l'examen des crédits de ce budget.

**M. Geoffroy de Montalembert** a déploré la mauvaise qualité du budget de l'ANAH et souligné l'insuffisance des crédits de la réhabilitation des immeubles dans les milieux ruraux.

**M. François Trucy** a souhaité savoir si la progression des crédits consacrés à la rénovation de l'habitat insalubre (R.H.I.), en rupture avec la tendance précédente, marquait une volonté d'engagement de l'Etat que les collectivités locales devraient suivre.

**M. Jacques Bellanger, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques**, a souligné la progression favorable des dépenses ordinaires et crédits de paiement (+ 6%) et des autorisations de programme (+ 10 %).

**La Commission a décidé de réserver l'examen des crédits du budget de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (I. Urbanisme, logement et services communs) pour 1990 dans l'attente des réponses du ministre.**



Le vendredi 17 octobre 1989, la commission des Finances s'est à nouveau réunie, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, en vue de réexaminer les crédits du budget de l'équipement et du logement (I. Urbanisme, logement et services communs) précédemment réservés.

**M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial**, a fait part de sa relative déception quant aux réponses faites par le ministre. Après avoir constaté qu'un effort réel était fait en faveur des aides à la pierre, il a regretté l'absence de politique à long terme en matière d'aide à la pierre et précisé que le projet de budget présenté pour 1990 n'était pas satisfaisant sur ce point. En conclusion, il a demandé à la Commission d'émettre un avis de sagesse afin de ne pas pénaliser les bénéficiaires des aides sociales, mais de n'approuver le budget que sous réserve des explications précises qu'apportera, sur l'ensemble des problèmes attachés au finance des aides à la pierre, le ministre lors du débat budgétaire.

**M. Christian Poncelet, président**, a fait part de son inquiétude au sujet des mesures envisagées à l'égard des offices et sociétés d'HLM.

Il a souhaité qu'un contrôle budgétaire soit entrepris en 1990 dans ce domaine et s'est interrogé sur les concours financiers apportés par l'Etat, à la Caisse des dépôts et consignations en matière de logement.

A cet effet, **M. Christian Poncelet** s'est interrogé sur la stratégie adoptée par le Gouvernement en matière de financement des aides à la pierre et a précisé que tout en étant réservé sur l'approbation des certaines mesures prises, il y avait lieu d'approuver l'effort consenti au profit des bénéficiaires des aides sociales.

Après un échange de vues, la commission des Finances, sous la présidence **M. Christian Poncelet**, a décidé de laisser à l'appréciation du Sénat, le vote des crédits de l'Urbanisme, du logement et des services communs prévus pour 1990.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget de l'Urbanisme, du logement et des services communs pour 1990 comporte l'affirmation d'une priorité nationale : l'effort public en faveur du logement.

L'annonce de mesures exceptionnelles à la fin du printemps 1990 en faveur du secteur locatif social et de l'habitat urbain a marqué le coup d'envoi de cette politique.

Votre rapporteur partage, à cet égard, l'orientation ainsi donnée au profit d'une approche globale des problèmes du logement social où une action significative n'est plus à démontrer en matière d'aide publique au logement.

Quatre orientations principales, en faveur du logement, marquent le projet de budget soumis à l'approbation de notre Haute Assemblée :

- **le maintien de l'effort en faveur des actions de solidarité sociale à la ville, de lutte contre l'insalubrité et l'exclusion** : sur ce point, l'accroissement des dotations accordées au fonds social urbain et à la délégation interministérielle à la ville et au développement social des quartiers est révélateur de la priorité affirmée par le Gouvernement.

- **la priorité donnée aux aides à la personne** : dans ce domaine, le projet de budget pour 1990 confirme la volonté exprimée depuis plusieurs mois de revaloriser l'ensemble des aides personnelles au logement. Sur ce point, votre rapporteur se doit d'exprimer une interrogation. Votre Commission a maintes fois dénoncé la dérive des coûts des aides à la personne. Le budget 1989 en avait tenu compte. Certes, il ne s'agit pas de remettre en cause l'objectif social et familial de l'aide, mais l'augmentation de l'allocation logement sociale (ALS) l'affectation de 40 millions de francs de crédits nouveaux en faveur des familles en difficulté doit inviter votre Commission à une réflexion sur ce problème.

- **L'accession sociale à la propriété** : de ce point de vue, le projet de budget pour 1990 se trouvait résolument placé sous l'angle du maintien de l'effort public de l'aide à la pierre. La réforme

globale du financement public du logement est abandonnée, le budget revêt cependant un caractère d'intervention en inscrivant des crédits d'autorisations de programme en matière d'aide à l'accession à la propriété.

Là encore, votre rapporteur se doit d'exprimer une crainte. Le volume des PAP inscrits dans la loi de finances initiale pour 1990 n'est que de 50.000, après 55.000 en 1989 et 90.000 en 1988. Cette dérive lente mais certaine des aides accordées aux accédants, en dépit d'une revitalisation du PAP en 1990, laisse craindre un abandon progressif des moyens affectés à l'accession à la propriété.

Par contre, le projet de budget pour 1990 comporte deux mesures qui ont appelé l'attention de votre rapporteur :

- l'inscription d'une dotation de 800 millions de francs destinée à venir en aide aux personnes ayant souscrit des prêts PAP entre 1981 et 1984. Cette mesure confirme la volonté de remédier au drame social vécu par les "sinistrés de la désinflation". L'Etat assume ainsi, avec objectivité, les conséquences de la mise en place de la réforme de 1977 ;

- l'effort important consenti au profit du logement dans les DOM-TOM ;

- **le maintien des aides en faveur de l'amélioration du logement social locatif**: le budget pour 1990 présente sur ce point une interrogation. L'ensemble des crédits réservés à la ligne fongible PLA/PALULOS se traduit par des dotations inchangées par rapport à celles enregistrées en 1989. L'effort serait réalisé uniquement par l'apport en cours d'année d'un fonds de concours alimenté par un prélèvement sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne garantissant un crédit de 900 millions de francs supplémentaires.

Votre rapporteur se doit d'exprimer son inquiétude sur la réalité de ce mode de financement. Sur ce point, une double crainte se fait jour, la désaffection du public pour le livret A porte atteinte aux programmes futurs de construction de logement social. Elle est de nature à peser à court terme sur le mode de financement du fonds de concours ainsi recréé. En outre, la mesure envisagée par le Gouvernement d'inciter les organismes d'HLM, voire certains d'entre eux seulement, à déposer leur trésorerie sur le livret A afin de garantir la pérennité de la ressource, apparaît comme une solution aussi attractive que périlleuse qui pourrait pénaliser les bénéficiaires de logements sociaux.

Enfin, les restrictions apportées aux moyens alloués à l'ANAH pour 1990 sont critiquables. La dotation proposée pour 1990 régresse de 200 millions par rapport à 1989. Il est d'ores et déjà acquis que ces moyens sont insuffisants et se traduiront par un arrêt des mesures de soutien en faveur du parc locatif privé, d'autant que dans le même temps, la prime à l'amélioration de l'habitat n'augmente que faiblement alors que la demande demeure très forte principalement dans les communes rurales .

**PREMIERE PARTIE**

**OBSERVATIONS SUR L'EXECUTION DU BUDGET**

## CHAPITRE PREMIER

### LES MOUVEMENTS DE CREDITS ET L'EVOLUTION DES CREDITS DISPONIBLES

#### A. L'EXERCICE 1988

Le projet de loi de finances pour 1988 tenait compte d'une structure ministérielle unique regroupant les services de l'équipement, du logement, des transports et de l'environnement.

La dotation budgétaire comprise en loi de finances initiale s'est élevée à **52,9** milliards de francs. Elle s'est traduite, en exécution par un volume total net des crédits ouverts de **43,4** milliards de francs.

Cet écart reflète l'ensemble des mouvements de crédits et de paiements du budget en cours d'exercice.

Ainsi, à la dotation initiale un abondement de crédits de 1,09 milliard de francs a été réalisé par le biais de la loi de finances rectificative n° 88-1193 du 28 décembre 1988 et du décret d'avance n° 88-754 du 10 juin 1988.

- Les crédits du décret d'avance (250 millions de francs en crédits de paiement et 600 millions de francs en autorisations de programme) ont été alloués aux chapitres 65-48 "Construction et amélioration de l'habitat" (200 millions) et 67-10 "Fonds social urbain" (50 millions de francs).

En contrepartie, il a été procédé à une annulation de 250 millions de francs au titre des dépenses ordinaires (titres III et IV).

- Dans le cadre de la loi de finances rectificative, une dotation de 232 millions de francs a été ouverte au titre des dépenses ordinaires aux chapitres suivants :

34-93 "Remboursements à diverses administrations .	30,12 MF
37-61 "Déménagement du ministère à la Tête Défense	42,70 MF
37-72 "Frais judiciaires et réparations civiles" . . . . .	123,40 MF

Les dotations en capital ont par ailleurs été abondées de 395 millions de francs en autorisations de programme et 850 millions de francs en crédits de paiement. L'essentiel de ces dotations a profité au chapitre 57-91 "Equipement immobilier des services" afin de financer les dépenses de déménagements du ministère (environ 818 millions de francs).

- Les rattachements de fonds de concours se sont élevés à 1,79 milliard de francs, dont 1,75 milliard de francs au profit du titre III.

Ces crédits proviennent des versements effectués par les départements au titre de la rémunération des personnels du ministère pour les études conduites pour le compte de tiers par les Centres techniques de l'équipement (C.T.E.) et le laboratoire central des ponts et chaussées.

- Les transferts et répartitions se sont élevés à 17,3 milliards de francs. Ce solde négatif s'explique par la prise en charge au budget des charges communes d'une partie du financement des aides au logement (13,13 milliards de francs).

- Les reports de crédits ont connu une forte progression : 5,09 milliards de francs. Ce gonflement est essentiellement dû aux reports croissants opérés sur le chapitre 65-48 "Construction et amélioration de l'habitat" (3,7 milliards de francs).

Au total, sur un montant net de crédits de 43,4 milliards de francs, 38,4 milliards de francs ont donné lieu à paiements, soit une consommation de 88,4 %.

**Evolution des mouvements de crédits**

(en millions de francs)

Titre	Loi finances initiale	Solde L.F.R. + Décret d'avances	Reports	Fonds de concours	Transferts répartitions	Total crédits	Paiements
III	18.062,576	- 16,710	250,081	1.754,666	- 4.605,731	15.444,882	14.849,126
IV	19.225,077	4,525	0,103	0,540	91,240	19.321,485	17.387,642
V	214,501	819,700	429,011	6,586	75,030	1.544,828	320,401
VI	15.426,869	285,260	4.412,766	-	- 12.997,480	7.127,415	5.897,876
<b>Total</b>	<b>52.929,023</b>	<b>1.092,775</b>	<b>5.091,961</b>	<b>1.761,792</b>	<b>- 17.436,941</b>	<b>43.438,610</b>	<b>38.455,045</b>

## **B. L'EXERCICE 1989**

Les dotations budgétaires, en moyens de paiements, se sont élevées à 56,15 milliards de francs en loi de finances initiale. A ces dotations, il y a lieu d'ajouter les mouvements de reports de crédits constatés au 31 juillet 1989 et les mouvements enregistrés dans le cadre du décret d'avance du 8 septembre 1989.

Les reports de crédits s'élèvent à 1,7 milliard de francs au 31 juillet 1989 et proviennent des dotations non consommées au titre de l'exercice 1988. Ces reports représentent 1,4 milliard de francs de dépenses en capital et 287,7 millions de francs de dépenses ordinaires.



## CHAPITRE II

### LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

**TABLEAU RECAPITULATIF**  
Crédits de paiement (dépenses ordinaires)  
(en francs)

TITRES PARTIES	1988			1er semestre 1989		
	DOTATIONS CPOUVERTS	CONSOMMATION	%	DOTATIONS CPOUVERTS	CONSOMMATION (Situation au 16.06.89)	%
<b>TITRE III</b>						
1ère	11.285.625.293	11.137.569.650	98,88	10.819.527.487	4.558.633.101	42,13
2e	11.000	11.000	100,00	11.000	11.000	100,00
3e	1.436.644.287	1.282.168.132	89,24	1.333.485.763	487.214.127	36,53
4e	1.308.492.603	1.217.418.789	93,03	943.784.292	239.081.019	25,32
6e	457.832.083	457.832.083	100,00	457.514.960	227.924.034	49,81
7e	828.010.331	754.732.556	91,15	587.884.555	175.942.849	30,98
TOTAL III	15.316.815.597	14.849.752.210	96,95	14.122.208.057	5.688.806.130	40,28
<b>TITRE IV</b>						
4e	241.481.102	238.692.627	98,84	205.535.133	65.143.254	31,69
6e	19.080.000.000	17.148.949.699	89,87	18.259.000.000	9.672.726.774	52,97
TOTAL IV	19.321.481.102	17.387.642.326	89,99	18.464.535.133	9.737.870.028	52,73
<b>TOTAUX IX) (U.L.S.C)</b>	24.638.096.699	32.237.394.536	93,06	32.586.743.190	15.426.676.158	47,34

**TABLEAU RECAPITULATIF**  
Crédits de paiement (dépenses en Capital)  
(en francs)

TITRES PARTIES	1988			1er semestre 1989		
	DOTATIONS CP OUVERTS	CONSOMMATION	%	DOTATIONS CP OUVERTS	CONSOMMATION (Situation au 16.06.89)	%
<u>TITRE V</u>						
5e	72.099	61.704	85,58	95.003	10.086	19,04
7e	1.472.727	258.698	17,57	1.356.388	876.052	64,58
TOTAL V	1.544.826	320.402	20,74	1.451.391	894.138	61,61
<u>TITRE VI</u>						
4e	49.998	17.464	34,93	23.212	65	0,28
5e	6.627.981	5.705.407	86,08	19.916.870	1.594.542	8,01
6e	4.130	3.319	80,35	4.581	175	3,82
7e	445.313	171.093	38,42	357.607	170.186	47,59
TOTAL VI	7.127.422	5.897.283	82,74	20.392.270	1.764.968	8,69
<u>TITRE VII</u>						
	39.781	4.319	10,86	23.262	362	1,56
TOTAL V DC (U.F.S.C.)	8.712.029	6.222.004	71,42	21.776.923	2.659.468	12,21

a) *Les crédits de personnel : leur taux de consommation demeurent élevés.*

Les crédits disponibles restent toujours supérieurs aux crédits votés du fait des abondements effectués en cours d'exercice par voie de fonds de concours (11,12 % de la dotation initiale en 1988). Les ajustements demeurent limités et traduisent, dans l'ensemble, une meilleure évaluation des dépenses de personnel.

**Chapitre 31-90 : Rémunérations des personnels. Administration centrale et services extérieurs.**

En 1988, les personnels rémunérés en application de l'article 89 de la loi du 11 janvier 1984, pris en charge par l'Etat à compter du 1er janvier 1987, ne font plus l'objet de chapitres particuliers. Les chapitres 31-96 et 33-93 sont supprimés.

En contrepartie sont créés :

- l'article 50 au chapitre 31-90 pour les rémunérations,
- l'article 30 au chapitre 33-90 pour les cotisations sociales, part de l'Etat,

- l'article 30 au chapitre 33-91 pour les prestations sociales versées par l'Etat.

Le disponible réel supposé pour le chapitre 31-90 s'élève à 171.529.824 F, soit 1,86 % de la dotation ; si on enregistre une progression des dépenses en 1988 de 2,34 %, le disponible régresse d'une manière importante (p.m. 3,16 % sur le chapitre 31-90 et 8,58 % sur le chapitre 31-96 en 1987).

Ce phénomène s'explique en grande partie par la mesure de gestion qui a eu pour effet de diminuer les crédits de rémunérations des personnels des services extérieurs de 100 MF (J.O. du 11.06.1988).

De plus, les rémunérations des "ex PNT 936" ont connu une forte progression (+ 12,48 %) en raison du versement d'indemnités compensatrices aux 6.182 agents titularisés.

**Chapitre 31-93 : Personnel rémunéré sur une base autre que celle du statut de la fonction publique.**

Le disponible réel supposé pour le chapitre 31-93 s'évalue à 72.920.318 F, soit 6,39 % de la dotation ; on assiste à une diminution des dépenses de 0,02 % (p.m. dépenses 1987 : 1.070.646.596 F) due à :

- l'application du gel total pour le recrutement des O.P.A. (300 vacances O.P.A.) sur l'année 1988) ;
- aux conditions climatiques exceptionnellement clémentes qui ont réduit le nombre d'interventions à l'initiative des services extérieurs tant pour les ouvriers des parcs et ateliers que pour les inscrits maritimes, et par conséquent le montant des indemnités versées ;
- la stabilité des versements à l'Etablissement national pour les Invalides de la Marine (E.N.I.M.)

**Chapitre 44-10 - article 13**

Deux transferts sont intervenus sur cette ligne en provenance du budget des charges communes en 1988 :

- 14.500.000 F par arrêté du 28 janvier 1988, destinés au fonctionnement des établissements publics d'aménagement,
- 11.465.000 F par arrêté du 6 juin 1988, concernant les moyens de fonctionnement du Secrétariat général du groupe central des villes nouvelles ainsi que la

rémunération de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) pour sa gestion.

*d) Les dépenses en capital*

Leur taux de consommation demeure faible : 71,4 % en 1988 et "seulement" 12,21 % pour les six premiers mois de 1989.

- Les opérations hors logement.

Pour 1988, le titre V a fait l'objet d'importants reports de crédits, principalement au chapitre 57-91 "Equipements immobiliers des services". La situation semble résulter en 1988 et 1989 par la longueur des opérations d'acquisition par l'Etat des locaux de la tête Défense dont les actes de ventes n'ont été signés que le 26 mai 1989.

Toutefois, sur un plan plus général, le faible taux de consommation de crédits d'équipement relève d'une mauvaise évaluation des crédits d'équipements administratifs.

Cette caractéristique semble se poursuivre pour 1989.

- Les dotations en faveur du logement et de la construction.
- Les aides à la pierre.

La gestion du chapitre 65-48 rappelle plusieurs observations : le taux de consommation des autorisations de programme est satisfaisant. On doit cependant préciser qu'à l'article 01 le reliquat de deux milliards de francs sur les dotations de 1988 a été utilisé en 1989 pour le financement du programme des prêts à l'accession à la propriété.

Par contre, au premier semestre 1989, les taux de consommation constatés apparaissent faibles. Mais il convient de préciser que les engagements sur autorisations de programme et les ordonnancements sur crédits de paiement sont en principe plus élevés au deuxième semestre, en raison de la distribution tardive des crédits.

**Consommation des crédits logement  
Chapitre 65-48**

Article	- 20 -		- 30 -		- 50 -		- 60 -	
	PAP		Plan construction Architecture		O.P.A.H.		T.I.A.	
	1988	1989*	1988	1989*	1988	1989*	1988	1989*
<b>A.P.</b>								
Disponible	4.614,559	1.867,123	54,423	52,386	58,737	16,936	8,017	8,193
Engagement de l'exercice	4.602,985	268,042	53,547	13,828	57,901	4,483	1,574	0,342
Taux de consommation %	99,75	14,36	98,39	26,40	98,58	26,47	19,63	4,17
<b>C.P.</b>								
Crédits disponibles	0	9.532,000	62,616	55,013	133,053	86,320	5,689	4,429
Consommation nette	0	0	59,103	29,299	69,983	29,037	2,760	2,023
Taux de consommation %			94,39	53,26	52,60	33,64	48,51	45,68

Unité - MF\* au 30 juin 1989

**Chapitre 65-48**

Article	- 01 -		- 02 -		- 10 -	
	PLA - CDC		Qualité de service		PLA + PALULOS	
	1988	1989*	1988	1989*	1988	1989*
<b>A.P.</b>						
Disponible	3.628,194	1.211,468	234,000	250,990	5.574,980	4.108,615
Engagement de l'exercice	1.042,776	348,722	233,010	156,760	3.572,265	2.710,978
Taux de consommation %	28,74	28,79	99,58	62,46	67,31	65,98
<b>C.P.</b>						
Crédits disponibles	2.837,905	2.428,500	125,000	202,283	1.781,042	3.855,875
Consommation nette	2.837,905	321,352	2,717	86,718	1.337,167	1.500,406
Taux de consommation %	100	13,23	2,17	42,87	75,08	38,91

Unité = MF\* Situation au 30 juin 1989

**Chapitre 65-48**

Article	- 70 -		- 80 -		- 90 -	
	R.H.I.		P.A.H.		A.N.A.H.	
	1988	1989*	1988	1989*	1988	1989*
<b>A.P.</b>						
Disponible	116,165	103,381	460,032	468,988	2.116,000	2.100,000
Engagement de l'exercice	114,514	- 1,596	459,844	330,100	1.916,000	1.496,000
Taux de consommation %	98,58		99,96	70,39	90,55	71,24
<b>C.P.</b>						
Crédits disponibles	123,345	81,927	450,000	462,000	130,000	1.120,000
Consommation nette	110,417	31,906	0	0	100,000	545,500
Taux de consommation %	89,52	38,94			76,92	48,71

Unité = MF\* Situation au 30 juin 1989

**Chapitre 33-90 - Cotisations sociales - Part de l'Etat**

Le disponible réel supposé de 74.439.306 F, soit 9,44 % de la dotation décroît en 1988 sur le chapitre 33-90 qui a fait l'objet d'une mesure de gestion d'un montant de 150 MF corrélative à celle opérée sur les rémunérations.

Pour 1989, les excédents constatés devraient se résorber, mais des difficultés de gestion pourraient apparaître à cause :

- du nouveau mode de versement de la part agent des pensions civiles effectué mensuellement par les Trésoreries générales et non plus en fin d'année,
- des difficultés de recouvrement des contributions départementales obligatoires.

*b) Les dépenses de fonctionnement (hors personnel)*

Dans l'ensemble, les dépenses de fonctionnement matériel sont correctement consommées. Mais d'importants ajustements sont réalisés en cours d'exercice et traduisent une mauvaise évaluation initiale des crédits. Tel est le cas des chapitres 34-90 "Frais de déplacements" et 34-96 "Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques".

Par ailleurs, la sous-consommation des crédits du chapitre 34-93 "Remboursements à diverses administrations" provient de l'évaluation "semi-évaluative" faite en loi de finances initiale. Elle nécessite chaque année une dotation complémentaire importante (30,12 millions de francs en 1988) généralement destinée à apurer les impayés du ministère à l'égard des PTE (frais de téléphone et communications diverses) et de l'imprimerie nationale (commande d'imprimé).

- hors environnement -

Années	Chapitres d'imputation	Crédits initiaux L.F.I.	Répartition crédit chap. 37-62	Fonds de concours transfert	L.F.R.	Reports de l'exercice précédent	Disponible	Taux de consommation (%)
1985	37-60	59,3	32,5	9,8	0,3	14,4	116,3	82
1986	34-96	122,3	63,8	7,0		20,7	213,8	83
1987	34-96	179,4	56,2	9,3		28,0	273,2	85
1988	34-96	182,8	75,4	7,1		40,0	305,6	87
1989*	34-96	197,5	74,1	3,1		38,9	313,9	67

\* au 1er août 1989

*c) Les dépenses d'interventions publiques du titre IV*

Le taux de consommation des crédits alloués au titre IV est élevé (89,9 % en 1988 et 52,73 % pour les six premiers mois de 1989).

Cependant, il y a lieu de constater qu'au cours de l'exercice 1988 les dotations initiales ont fait l'objet d'abondements importants.

L'analyse de la progression des crédits par trimestre révèle :

- pour ce qui relève du secteur locatif, un rythme de consommation identique à celui de l'année antérieure, avec même une progression pour les PLA/CFF ;

- en ce qui concerne l'accession, une lente mais certaine érosion des crédits PAP due à la mauvaise consommation de ces crédits en 1988 (programme physique initial de 90.000 PAP ramené à 70.000).

En 1989, les dotations initiales seulement fixées à 25.000 PAP au premier semestre ont été portées à 55.000 sur l'ensemble de l'année. Ce programme a été, pour partie, financé par le disponible de 2.585 millions de francs en autorisations de programme antérieures et la sous-consommation des PAP en 1988.

• Les aides à la personne.

Le taux de consommation des crédits est comparable en 1988 et 1989. La sous-consommation constatée en 1988 au chapitre 46-40, articles 10 et 30 (financement du FNH et du FNAL) par rapport aux exercices antérieurs (100 % en 1986 et 1987) s'explique par la modification apportée aux règles de financement de ces fonds à la suite du rapport de la Cour des Comptes. En 1989, le taux de consommation de ces crédits devrait être à nouveau de 100 %.

Rythme de consommation trimestriel des crédits

(en millions de francs)

	Années	1er trimestre	2ème trimestre	3ème trimestre	4ème trimestre
P.A.P.	1988	4.577,4	11.382,4	16.609,1	23.215,7
	%	18,8	46,6	68,1	95,1
	-----	-----	-----	-----	-----
	1989	3.039,9	6.719,9		
%	21,0	46,5			
PLA CFF	1988	539,7	828,1	1.570,9	2.422,0
	%	22,9	33,6	65,7	98,1
	-----	-----	-----	-----	-----
	1989	260,5	941,7		
%	16,8	60,8			
Ligne fongible	1988	536,1	1.198,6	2.206,3	4.036,7
	%	12,8	44,0	52,8	96,7
	-----	-----	-----	-----	-----
	1989	182,4			
%	6,7				
PC	1988	15.188,0	29.975,0	42.867,0	56.435,0
	%	27,6	54,5	77,9	100,0
	-----	-----	-----	-----	-----
	1989	12.951,0	27.740,0		
%	23,6	42,2			

**DEUXIEME PARTIE**

**LE BUDGET POUR 1990**



## CHAPITRE PREMIER

### LA BONNE SANTE DU BATIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS.

#### *A. UNE CROISSANCE ENCORE SOUTENUE*

Tout comme en 1987, l'année 1988 a été marquée par une croissance de l'activité du secteur du B.T.P. sur le marché intérieur supérieure à la croissance économique nationale. Toutes les composantes de la demande intérieure de B.T.P. sont restées orientées à la hausse. Seule la demande issue des grandes entreprises nationales a marqué le pas.

Le secteur du bâtiment a bénéficié de la forte reprise de l'investissement productif et de la poursuite de la politique d'offre de logements pratiquée par les promoteurs immobiliers. L'activité du bâtiment a donc augmenté de 4,5 % en volume, pour l'année 1988.

La reprise de la demande de logements neufs constatée en 1986 et en 1987 s'est poursuivie en 1988 (+ 8,6 %). Cette progression résulte d'une reprise du secteur libre (+ 17 % en 1988). Par contre, le secteur aidé a enregistré un nouveau recul. Les autorisations de permis de construire ont, en effet, baissé de 1 % pour les programmes P.L.A. et de 14 % pour les P.A.P. La reprise de la demande s'est accompagnée d'une hausse des mises en chantier qui ont concerné 327.100 logements, soit une hausse de 5,5 % sur un an. L'accroissement des mises en chantier a cependant révélé un recul du secteur aidé (P.L.A. et P.A.P.) d'environ 18.000 logements et une baisse du secteur intermédiaire (prêts conventionnés) de l'ordre de 6.000 logements. Par contre, le fort accroissement du secteur libre s'est confirmé (41.000 logements).

Cet accroissement a bénéficié de la reprise de la construction de logements collectifs en centre ville et dans les zones touristiques.

Au total, la reprise de la demande de logements neufs enregistrée en 1986 et 1987 s'est accentuée en 1988. Le nombre des autorisations de construire a permis une hausse des mises en chantier de 421.000 logements autorisés en 1988 contre 387.700 en 1987.

Les travaux d'entretien-amélioration sont restés bien orientés du fait d'une priorité donnée par les organismes d'H.L.M. à la réhabilitation depuis la fongibilité P.L.A.-PALULOS et de la reprise de transactions dans l'ancien. La mise en place de 190 nouvelles O.P.A.H. en juin 1988 s'est traduite par d'importants travaux de réhabilitation dans le centre des villes. L'accroissement des travaux dans l'ancien a progressé d'environ 2 % en volume sur un an.

L'investissement en bâtiment des entreprises du secteur concurrentiel a fortement progressé en 1988 (+ 10 % en volume). Cette situation est le résultat de l'amélioration de la santé financière des entreprises et de l'abaissement des coûts de production. Elle reflète l'effort de modernisation de l'appareil de production de notre pays.

Le secteur des travaux publics, favorisé quant à lui par l'accélération du programme routier et autoroutier et par la bonne santé financière des collectivités locales, a crû de plus de 10 % en volume en 1988.

L'effort de l'Etat dans le secteur des T.P. en 1988 a été significatif.

Mais celui des collectivités locales a également fortement contribué en 1988 à la mise en place sur l'ensemble du territoire d'un réseau dense d'équipements collectifs, notamment par des travaux routiers.

La croissance de l'activité a permis une hausse des emplois salariés permanents du B.T.P. de l'ordre de 32.410 emplois en 1988, soit + 2,6 % par rapport à la fin décembre 1987, les effectifs salariés du B.T.P. s'étant accrus de 11.100 en 1987, selon la source UNEDIC.

Pour 1989, le bilan de l'activité du B.T.P. à l'issue du premier semestre demeure favorable malgré quelques signes d'essoufflement. Les bonnes conditions climatiques de l'hiver dernier, tout comme en 1988, permettent de conserver un rythme soutenu de travaux. Les premières statistiques d'activité élaborées par les fédérations professionnelles font état de hausses importantes à la fin

du mois de mai 1989 : + 1,7 % pour le bâtiment (soit environ + 5% une fois réintégrés les gains de productivité), + 16,6 % pour les travaux publics. Au cours du premier trimestre, les effectifs salariés du B.T.P. ont encore crû de 8.400 emplois selon l'I.N.S.E.E.

Toutefois, l'analyse des différentes composantes de la demande conduit à retenir pour l'année 1989, l'hypothèse d'une croissance de l'activité du secteur, de l'ordre de 3,6 % pour le bâtiment et de 5,1 % pour les travaux publics. Tout comme en 1988, les différentes composantes du marché du bâtiment et des travaux publics contribueraient à la croissance du secteur, à l'exception des grandes entreprises nationales.

L'évolution favorable de la conjoncture dans le logement est cependant marquée par une bonne croissance du secteur libre qui compense encore le recul de plus en plus perceptible du secteur aidé.

Evolution des mises en chantier  
(en milliers)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989 (3)
Logements mis en chantier (1)	295	296	296	310	327	330
dont secteur aidé (2)	163	158	150	132	114	103
secteur libre (y compris prêts conventionnés (2))	132	138	146	178	213	227

(1) Y compris l'habitat communautaire

(2) Ventilation des mises en chantier par secteur de financement estimée par le CAPS (DAEI).

(3) Prévision CASP (DAEI)

Source : SICLONE - Ministère de l'équipement et du logement

Le mouvement de recul enregistré dans le secteur de la maison individuelle au deuxième semestre 1988, s'est amplifié en 1989 (- 4,7 % à la fin juin 1989/juin 1988 contre - 2,9 % à la fin décembre 1988/décembre 1987).

La reprise de la construction de logements en 1988 et dans les premiers mois de l'année 1989 est essentiellement due aux promoteurs immobiliers et dans une moindre mesure aux investisseurs. Elle explique donc que les secteurs qui ont le plus progressé sont le secteur libre destiné à la vente, le secteur locatif privé et le secteur de la résidence secondaire de loisirs en logements collectifs.

Mais elle confirme également le net recul du secteur aidé. Les autorisations de permis de construire ont en effet chuté de 20,8 %

en P.L.A. et de 20,4 % en P.A.P. au cours de six premiers mois de 1989 par rapport aux six premiers mois de 1988.

Malgré ce tassement de la demande enregistré depuis le début de l'année et la légère hausse des taux d'intérêt nominaux, le niveau des mises en chantier de logements en 1989 devrait être stable (soit 330.000 logements) du fait de la très forte hausse des autorisations de permis de construire constatée au deuxième semestre 1988.

Cette évolution est clairement représentée par l'analyse du compte B.T.P. ci-après :

	Hypothèse de prix		Bâtiment			Travaux publics		
	88/87	89/88	1987 (en MMF.)	Evolution en volume (en %)		1987 (en MMF.)	Evolution en volume (en %)	
				1988/1987	1989/1988 (prévisions)		1988/1987	1989/1988 (prévisions)
B.T.	+ 4	+ 4,5						
T.P.	+ 5,5	+ 5,5						
Etat			10	+ 1	- 1	9	+ 1	+ 1
Collectivités locales			28	+ 6	+ 4	41	+ 12	+ 4
Entreprises nationales			7	- 2	- 2	19	- 2	- 2
S.E.M. d'autoroutes			"	"	"	6	+ 19	+ 11,5
Financement privé d'équipements publics			"	"	"	2	+ 130	+ 32
Autres entreprises			73	+ 10	+ 8	20	+ 12	+ 8
<i>Logement</i>								
Logement neuf			108	+ 4,5	+ 2,5	6	+ 7	+ 2
Gros entretien			66	+ 2,5	+ 3	"	"	"
Petit entretien			73	+ 1,5	+ 2	"	"	"
Ensemble			365	+ 4,5	+ 3,6	103	+ 10,8	+ 5,1

La construction de bâtiments non résidentiels en 1989 bénéficiera de la poursuite de l'investissement des entreprises du secteur concurrentiel et de la progression des investissements des collectivités locales en matière de lycées, de collèges et de constructions administratives.

Les travaux d'entretien-amélioration devraient, tout comme en 1988, enregistrer une activité soutenue du fait d'importants travaux réalisés par les collectivités locales dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat. Les organismes d'H.L.M. poursuivent leur politique d'amélioration du parc locatif et les transactions dans l'ancien faites par les particuliers tout comme les travaux de copropriété ou d'aménagement intérieurs devraient conforter ce secteur d'activités.

**L'activité des travaux publics** continue d'évoluer favorablement, ce qui devrait se traduire par une progression en 1989 proche de + 5 % en volume. Ce résultat est dû à des conditions climatiques favorables et à une progression des commandes des principaux maîtres d'ouvrage de la profession.

Pour 1990, les premières données prospectives permettent d'entrevoir les évolutions suivantes :

- **L'activité bâtiment** devrait croître à un rythme moindre (+ 1,3 % en volume selon le B.I.P.E.).

Ce ralentissement du rythme de croissance serait dû à un recul de la construction de logements neufs, à une moindre croissance de l'investissement des entreprises privées et à une baisse de l'investissement des grandes entreprises nationales.

- Le recul des mises en chantier en 1990 résulterait de la baisse de la demande qui incite d'ores et déjà les promoteurs à diminuer l'offre de logements. Ainsi, fin juin 1989, les autorisations de permis de construire enregistrent une baisse de 1 % par rapport à juin 1988.

Cette baisse de la demande paraît imputable à l'évolution de certaines variables macro-économiques (niveau élevé des taux d'intérêt, faible hausse du revenu disponible des ménages) et à l'accroissement des stocks de logements non encore commercialisés par les promoteurs. En outre, les effets psychologiques dus à la nouvelle loi sur les rapports locatifs et au projet de réforme sur le financement du logement pèsent sur ce secteur.

- L'évolution de la construction de bâtiments non résidentiels privés devrait être inférieure à celle de 1989 (+ 4,7 % en 1990 contre + 6,5 % en 1989 selon le B.I.P.E.) du fait d'une moindre croissance de l'investissement des entreprises privées, plus particulièrement en matière de commerces, et par la moindre demande de bureaux.

- L'investissement des collectivités locales en bâtiment devrait être moins élevé en 1990 qu'en 1989 du fait de la fin du cycle électoral pour les collectivités locales.

- **L'activité T.P.** bénéficierait encore en 1990 des travaux liés à la réalisation des grands projets d'infrastructure : tunnel sous la Manche, T.G.V. Nord, programmes routier et autoroutier. Mais, là encore, le niveau d'activité dépendra aussi des décisions budgétaires de l'Etat et des décisions d'investissement des collectivités locales.

## **B. LE CONTEXTE EUROPEEN**

**L'Europe représente pour les entreprises de B.T.P. un marché d'environ 3.000 milliards de francs de travaux ; les quatre plus grands pays (R.F.A., France, Italie, Royaume-Uni) totalisent 78,5 % de cet ensemble. Le nombre de logements neufs construits en Europe est évalué à 1.500.000 (environ 800.000 maisons individuelles et 700.000 appartements). Ce chiffre peut être rapproché des 1.850.000 logements construits aux U.S.A. et 1.365.000 construits au Japon. Les entreprises de construction de tous les pays d'Europe ont dû faire face, depuis quinze ans, à une crise sans précédent.**

**De 1973 à 1986, le nombre de logements construits est passé de 3 millions à 1 million et demi. La récession s'est cependant arrêtée en 1986 et une croissance de 18 % a été enregistrée pour 1987 et 1988 (6,2 % pour la France en 1988).**

**A l'heure actuelle, l'Europe n'est pas un marché d'exportation porteur pour les entreprises européennes de B.T.P. qui ne réalisent que 4,5 % (4 milliards de francs sur un total de 93 milliards de francs) de leurs exportations dans les pays de la C.E.E. Comparativement, les entreprises nord-américaines signent plus de contrats en Europe que les entreprises européennes en dehors de leur pays d'origine, et la volonté des entreprises japonaises de s'implanter se fait de plus en plus sentir.**

**Dans le cadre de la réalisation en 1992 du marché unique européen, le secteur de B.T.P. va devoir faire face à un contexte nouveau dans deux domaines :**

**- l'harmonisation et l'interaction des marchés financiers seront de nature à modifier, à terme, les mécanismes de financement du logement ;**

**- l'environnement juridique (fiscalité, droit des sociétés, normalisation et réglementation technique des produits, responsabilité et assurance, règles d'hygiène et de sécurité, etc..) connaîtra des évolutions notables compte tenu des réglementations communautaires actuellement en cours d'élaboration.**

**Les entreprises françaises de B.T.P. ont de nombreux atouts que l'ouverture des frontières doit permettre de valoriser davantage. La place de second exportateur mondial qui est la leur, témoigne de leur dynamisme. Avec cinq groupes de B.T.P. parmi les dix premiers européens, le B.T.P. français tient en Europe "le haut du pavé". Toutefois, la rentabilité des groupes français, sensiblement**

inférieure, de manière générale, à celle de leurs concurrents européens, semble être pénalisée par le poids des charges sociales et des taxes indirectes.

Les entreprises européennes devront dès 1992 multiplier leurs stratégies d'alliance, voire de fusion, face à la concurrence intra et extra-européenne. Elles devront, en effet, se présenter plus souvent ensemble sur les marchés tiers où la capacité à offrir des "produits globaux" (conception, réalisation, exploitation, financement) va prendre de plus en plus d'importance.

**La situation de l'ingénierie française, sur ce plan, est préoccupante.** Elle est particulièrement vulnérable en raison des difficultés financières des pays clients. En cours de restructuration, elle est en position de faiblesse par rapport à celle de nos principaux partenaires.

L'effort des entreprises françaises dans le domaine privilégié de la coopération européenne en matière de recherche doit se poursuivre. Dans cette optique, la Communauté s'est dotée de moyens d'incitation non négligeables.

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

Les entreprises françaises du B.T.P. ne doivent, à aucun prix, être absentes de l'enjeu de ces programmes.

**La formation** doit être aussi un domaine privilégié de synergie européenne. Le **programme européen COMETT**, qui vise au rapprochement entre universités et entreprises pour la formation aux technologies avancées, et le **programme ERASMUS**, qui stimule la mobilité des étudiants européens ont été mis en place. Des échanges de jeunes apprentis, entre entreprises de divers pays européens, peuvent être l'occasion de mesurer les spécificités des systèmes de formation locaux et les avantages de chacun d'eux. Une première expérience de ce type est en cours à laquelle participe la France et, en particulier, la région Rhône-Alpes.

La deuxième directive de coordination bancaire dont l'adoption devrait intervenir avant la fin de 1989 devrait ouvrir de grands espaces aux établissements de crédit, notamment en matière de financement du logement. Sur ce plan, un établissement de crédit ayant fait l'objet d'un agrément dans l'un quelconque des Etats de la Communauté économique européenne pourra exercer son activité dans n'importe lequel des autres Etats, sous le contrôle des autorités de son pays d'origine. Une plus grande concurrence bancaire au niveau européen constituera un véritable défi que nos établissements de crédit doivent relever. Cette situation devrait aussi diffuser les innovations financières d'un pays à l'autre et devrait conduire à abaisser le coût du crédit. Cependant, la mise en place au niveau communautaire d'exigences nouvelles en matière de fonds propres et l'imposition d'un ratio minimal de solvabilité pourraient inversement amener un relèvement du coût du crédit.

Sur ce point, un sujet d'inquiétude apparaît pour notre pays. Le maintien d'une alimentation correcte des circuits d'épargne spécialisés pour le logement (livret A, épargne-logement) suppose que ceux-ci gardent, pour l'épargnant, une attractivité suffisante par rapport à d'autres placements qui bénéficieront d'avantages importants dans le cadre d'une libre circulation des capitaux et de l'harmonisation fiscale qui s'y rattache. Or, ce problème est actuellement posé à notre pays.



## CHAPITRE II

### L'ABANDON D'UNE REFORME DU FINANCEMENT DU LOGEMENT

#### A. LE DISPOSITIF ACTUEL

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

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

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

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

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

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

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

- la pièce centrale du nouveau dispositif était l'A.P.L., prestation calculée en fonction de la dépense logement et du revenu familial du bénéficiaire ; elle assurait désormais la modulation sociale de l'aide publique, mais présentait aussi un rôle fort d'incitation économique à l'investissement logement.

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

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

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

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

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

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

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

- une dérive sans précédent des aides à la personne sous l'effet de la stagnation des revenus et de l'augmentation du chômage,
- le maintien d'un niveau élevé d'aides à la pierre en raison de l'élévation des taux d'intérêt.

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

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

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

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

## ***B. LES PROPOSITIONS DE REFORME***

Une réflexion sur le financement public du logement a été engagée en septembre 1988.

Cette mission de réflexion a été confiée à **M. Jan-Michel Bloch-Lainé**. La commission de réflexion créée à cet effet s'est vu définir quatre orientations :

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

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

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

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

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

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

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

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

**M. Bloch-Lainé a déposé ses rapports et conclusions en avril 1989.**

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

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

- un prêt banalisé, non aidé et distribué par l'ensemble des réseaux prêteurs. Ce "prêt primé" qui se substituerait

au P.A.P. (prêt pour l'accession à la propriété) et aux prêts conventionnés, serait assorti d'une garantie accordée par un fonds créé à cet effet. Cette disposition s'appuierait sur une réforme destinée à accentuer la concurrence entre les réseaux par l'achèvement du décloisonnement du financement de l'économie (titrisation).

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

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

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

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

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

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

En outre, l'analyse des aides au logement prévoyait un recentrage des aides fiscales au profit de familles les plus modestes.

Dans cette optique, la Commission préconisait une plus grande sélectivité des aides, condition d'une efficacité sociale accrue.

Pour répondre à l'objectif de sélectivité, la Commission proposait une mobilisation préalable des acteurs (Etat, collectivités locales, organismes HLM, etc) et leur responsabilisation dans le cadre d'une politique contractuelle.

Elle proposait d'explorer plusieurs voies pour renforcer l'orientation sociale des aides publiques, parmi lesquelles la modulation des subventions à la pierre de l'Etat et la redéfinition des avantages fiscaux. Les mécanismes qui freinent la fluidité du marché (attribution des aides à la pierre en priorité à la construction neuve, droits de mutation élevés, etc.) devaient être réexaminés.

Par ailleurs, la Commission consacrait une place importante aux aides personnelles au logement. Ces prestations étaient considérées comme l'outil le mieux adapté pour diriger l'aide de la collectivité vers les plus modestes. Cependant, elle admettait qu'une utilisation trop exclusive des aides personnelles entraînerait de nombreux effets pervers, illustrés par les difficultés qu'ont connues par exemple les accédants sociaux à la propriété au cours des années récentes.

En conclusion, la Commission de réflexion considérait qu'une "grande réforme en 1990" n'était pas nécessaire. Seuls les mécanismes d'intervention publique devaient être révisés et adoptés.

A cet effet, plusieurs propositions étaient suggérées, indépendamment de la réforme du prêt PAP, remplacé par une prime unique versée en début d'accession et de la banalisation des prêts et de la redéfinition de l'A.P.L.

- En matière financière, indépendamment des incertitudes qui pèsent sur sa compatibilité avec les règles du marché unique européen, des aménagements devaient être apportés au système d'épargne-logement (réduction du coefficient multiplicateur des plans, plus grande variabilité des taux, suppression des comptes pour les ménages les plus aisés...), qui, comme le livret A, risque de pâtir du développement des placements alternatifs plus rémunérateurs.

- En matière de réhabilitation du parc de logements, l'effort devait être accéléré dans les quartiers d'habitat social. Un rythme annuel de 200.000 logements HLM réhabilités était proposé pendant 5 ans.

Dans le même temps, le 22 mars 1988, le bureau du Conseil économique et social a confié à la section du cadre de vie la

préparation d'un rapport intitulé "bilan et perspectives d'évolution du logement en France", dont la rédaction a été confiée à M. Daniel PETREQUIN, vice-président délégué de la Fédération des sociétés coopératives d'HLM.

Ce rapport a été présenté en Conseil lors des séances des 9 et 10 mai 1989, soit quelques jours après la publication officielle du rapport de la Commission de réflexion sur les aides publiques au logement.

De nature moins économique et plus qualitative que le rapport de la Commission, le rapport PETREQUIN partage cependant - à l'exception des propositions en matière de réforme de l'accèsion à la propriété - la plupart des orientations de la Commission.

Le thème principal du rapport est en effet le **recentrage social des aides au logement**. Partant du constat que 25 % des aides annuelles au logement sont attribuées actuellement sans conditions de ressources, le rapport estime qu'il y a des marges de manoeuvre pour redéployer les aides en faveur des familles modestes (environ 2 millions et demi de familles). Estimant anormal que 60 % des logements neufs financés en 1989 soient mis sur le marché à un niveau de prix ou de loyer dépassant les capacités financières des ménages modestes à qui ils sont destinés, le rapport préconise de **redistribuer les aides à vocation purement économique en faveur des aides à caractère social**. Ainsi, pour les aides à la pierre, le rapporteur estimait que le niveau devrait être relevé de façon à financer 60.000 PLA-CDC.

Nonobstant ces propositions de réforme, le gouvernement a écarté l'hypothèse d'une suppression du PAP complétée par une APL et son remplacement par une prime unique. Cette solution paraissait conduire à une **désolvabilisation importante des ménages** par rapport au système actuel dans l'hypothèse où la prime aurait été fixée à un niveau trop bas. En revanche, elle entraînait un **coût budgétaire trop lourd**, dans le cas où cette aide aurait été fixée à un niveau comparable à celui existant pour l'aide actuelle.

Néanmoins, dans ce domaine, les modalités arrêtées au profit des aides budgétaires accordées dans le projet de budget pour 1990, tiennent compte des différentes observations contenues dans les rapports précités.

## CHAPITRE III

### L'AIDE PUBLIQUE AU LOGEMENT

#### I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

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

L'analyse des dotations affectées à l'action logement-construction fait apparaître une hausse sensible des crédits (D.O. + C.P.) de 3,3 %, soit un accroissement global de près de 1.270 millions de francs. En revanche, les dotations en autorisations de programme (A.P.) marquent une très forte progression de + 28,7 %, soit une augmentation de 2.555 millions de francs.

Au sein de ces deux composantes globales, les évolutions sont néanmoins plus contrastées, marquant ainsi les priorités retenues au titre de 1990 en matière de politique du logement.

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



**Logement - construction :  
Récapitulation des crédits**

(Unité : millions de francs)

	Crédits			Autorisations de programme		
	1989	1990	Evolution (en %)	1989	1990	Evolution (en %)
<i>Les aides à la personne</i>						
Aide personnalisée au logement (A.P.L.) (chap. 46-40/10)	13.130	13.333	+ 1,5	"	"	"
Allocation de logement social (A.L.S.) (chap. 46-40/30)	6.090	7.300	+ 19,8	"	"	"
Aide aux familles en difficulté (chap. 46-40/40)	"	40	"	"	"	"
<i>Total aides à la personne</i>	19.220	20.673	+ 7,5	"	"	"
<i>Aides à la pierre</i>						
Primes à la construction (anciennes aides) (chap. 65-41/01)	900	600	- 33	"	"	"
Aide au logement dans les D.O.M.-T.O.M. (chap. 65-44/90)	464	619	+ 33	900	1.000	+ 11
Construction et amélioration de l'habitat locatif social. Prêts fongibles PLA-PALULOS (chap. 65-48/10)	5.920	5.932	+ 0,2	4.837	4.837	"
Prêts pour l'accession à la propriété P.A.P. (chap. 65-48/20)	9.532	8.465	- 11	"	2.459	"
Résorption de l'habitat insalubre (R.H.I.) (chap. 65-48/70)	69	110	+ 59	101,7	125	+ 22
Primes d'amélioration de l'habitat (P.A.H.) (chap. 65-48/80)	462	469	+ 1,5	468,8	469	+ 0,04
Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.) (chap. 65-48/90)	1.090	1.887	+ 73	1.900	1.700	- 10,5
Réaménagements des prêts P.A.P. (chap. 65-49 nouveau)	600	800	+ 33	600	800	+ 33
<i>Total aides à la pierre</i>	19.037	18.882	- 0,8	8.807,5	11.390	+ 29,3
<i>Dépenses diverses (subventions, interventions, équipements, investissements)</i>						
Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.) (chap. 36-40/10)	50,6	50,6	"	"	"	"
Observatoire des loyers - associations de locataires - subventions (chap. 44-10/51-53)	16,6	18,6	+ 12	"	"	"
Etude, conception et qualité technique des constructions (chap. 57-71/10-20)	29,7	21,5	- 27	22,7	14,7	- 35
Qualité de l'habitat - Plan construction et architecture (chap. 65-48/30)	51,5	39,5	- 23	51,5	38,7	- 24
Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H.) (chap. 65-48/50-60)	18,7	13	- 30	17,8	11	- 38
<i>Total dépenses diverses</i>	167,1	143,2	- 14	92	64,4	- 30
<b>Total général</b>	<b>38.424,1</b>	<b>39.698,2</b>	<b>+ 3,3</b>	<b>8.899,5</b>	<b>11.454,4</b>	<b>+ 28,7</b>

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

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

- **Une augmentation des aides à la personne (+ 7,5 %)**, liée à l'allocation logement social (A.L.S.) dont la dotation progresse de 19,8 %. A cet égard, on observe que cette progression importante par rapport à 1989 (- 2,5 %) provient du fait qu'en 1990 la contribution des employeurs au F.N.A.L. n'augmentera pas, l'Etat supportant totalement le poids de l'A.L.S.

Par contre, **les aides à la pierre stagnent**. Les dotations globales atteignent seulement 18.882 millions de francs en 1990 contre 19.037 millions de francs en 1989, soit un écart négatif de 0,8 %. Seule la restauration du fonds de concours annoncée en loi de finances initiale devrait permettre la poursuite des efforts entrepris en 1989.

En effet, en dépit d'une montée en régime des crédits affectés à l'A.N.A.H. et d'un effort significatif en faveur du logement dans les départements d'outre-mer et de l'habitat insalubre, les crédits à la pierre enregistrent la régression sensible (- 11 %) des aides allouées à l'accession à la propriété (P.A.P.) et la stagnation des dotations budgétaires en faveur de la construction et de l'amélioration de l'habitat insalubre (P.L.A./PALULOS).

Par contre, le budget pour 1990 enregistre une forte progression des autorisations de programme (+ 29,3 %) qui résulte principalement de l'abondement pour 2,4 milliards de francs d'autorisations de programme de la dotation pour les P.A.P. nouveaux.

## **II. LES AIDES A LA PERSONNE : UNE PRIORITE CONFIRMEE**

Pour 1990, les dotations globales (A.P.L. + A.L.S.) consacrées aux aides à la personne connaissent une progression de 7,5 %. Cette évolution contraste avec la régression des dotations enregistrées en 1989 (- 2,4 %).

Au total, les crédits d'aides à la personne s'élèvent à 20.673 millions de francs pour 1990, contre 19.220 millions de francs en 1989. Dans cette dotation, il y a lieu de tenir compte des crédits alloués au titre de l'aide aux familles en difficulté qui s'élèvent à 40 millions de francs.

Cette évolution traduit plusieurs préoccupations :

- la revalorisation du barème des aides dans les zones les plus vulnérables à la hausse des loyers ;
- la poursuite du bouclage des crédits (extension en quatre ans à l'ensemble des personnes du parc locatif social d'une aide personnelle dont le montant est calculé sur la base du barème A.L.S. ;
- la prise en charge totale par l'Etat en 1990 des crédits budgétaires destinés au financement de l'allocation logement social (A.L.S.).

En effet, sur ce point, en 1989, la part de l'Etat dans le financement du F.N.A.L. avait été réduite en contrepartie de l'augmentation de la participation des employeurs au Fonds. Cette mesure avait permis à l'Etat de réaliser une économie budgétaire évaluée à 1 milliard de francs. Ce dispositif n'est pas repris en 1990.

Le tableau ci-après permet de suivre l'évolution des crédits budgétaires consacrés depuis 1987 aux aides à la personne :

	1987	1988	1989	1990	1990/1989 %
A.P.L.	10.867	12.180	13.130	13.333	- 1,5
A.L.S.	6.604	6.900	6.090	7.300	+ 19,8
Total	17.471	19.080	19.220	20.633	+ 7,3

Toutefois, l'analyse de l'évolution des seules dotations budgétaires inscrites au projet de budget de l'urbanisme et du logement ne prend en compte que partiellement les aides à la personne dont le financement est essentiellement assuré par les régimes sociaux. L'ensemble des aides au logement (A.P.L. + A.L.S. + A.L.F.) augmentera de 3,6 milliards de francs, soit + 7,4 % en 1990 ainsi que l'indique le tableau qui suit :

**Montant des prestations**

(en millions de francs)

	A.P.L.	A.L.S.	A.L.F.	Total
1988	22.959	7.808	11.273	42.040
1989	25.774	8.635	11.409	45.818
1990	29.962	8.937	10.612	49.511
Différence	+ 4.188	+ 302	- 797	+ 3.693

Avec 7.300 millions de francs pour 1990, la participation de l'Etat au financement du F.N.A.L. augmente de 19,8 %. Elle permettra un financement important de l'A.L.S. et assurera un

volume de prestations en hausse. Ce surplus permettra notamment de financer la montée en régime de l'A.L.S.-R.M.I. (200 millions de francs en 1990).

Le nombre de bénéficiaires ne cessé également de croître ainsi que l'indiquent les dernières statistiques qui remontent au 31 décembre 1988.

	Location	Accession	Total
A.P.L.	1.004.000	953.000	1.957.000
A.L.S.	1.005.245	21.197	1.026.442
A.L.F.	1.047.199	206.576	1.253.772
Total	3.056.444	1.180.770	4.237.214

### **1. La réforme de l'A.P.L. : poursuite du bouclage des aides**

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

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

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

conventionnement après travaux, le plafond des loyers pris en compte ouvre droit au barème de l'A.P.L. 2, supérieur à l'allocation logement.

**En année pleine, cette réforme coûtera 650 millions de francs intégralement à la charge de l'Etat. 15.000 nouveaux locataires en bénéficieront.**

Au 30 juin 1989, 160 accords-cadre ont été conclus concernant un million de logements. On peut estimer que "le bouclage" était réalisé à hauteur de 10 % fin 1988 et devrait être supérieur à 40 % au 31 décembre 1989.

Le nombre de nouveaux bénéficiaires d'aides au logement résultant du bouclage du parc locatif devrait être de 75.000 en 1989, pour un coût budgétaire de 160 millions de francs.

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

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

Le rapport Bloch-Lainé a préconisé la poursuite du bouclage des aides au-delà du parc locatif social, par une généralisation du système à l'ensemble des ménages en fonction de leurs revenus, en particulier dans le parc privé. Cet objectif de bouclage a fait l'objet d'une mesure catégorielle dès 1989, puisque l'aide au logement sous forme d'A.L.S. a été étendue aux bénéficiaires du R.M.I.

A cet égard, le rapport précité consacre d'ailleurs un soin particulier au logement des populations les plus démunies, souvent exclues du bénéfice de toute aide personnelle (exclusion juridique, logements dépourvus des normes minimales de confort,....).

Il insiste également sur le maintien nécessaire du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles qui ne doit pas être diminué du fait de l'augmentation globale du nombre des allocataires. Il montre que, depuis 1982, le taux d'effort des locataires, comme celui des accédants, a augmenté d'un point environ par an, amenant des situations parfois délicates pour les ménages modestes.

Les dotations budgétaires en 1990 affectées aux aides à la personne (20.673 millions de francs) témoignent de cette préoccupation. Les orientations des nouveaux barèmes d'aides personnelles au logement tiennent compte des réflexions de la

**Commission Bloch-Lainé.** Les aides à la personne constituent un outil privilégié de la priorité gouvernementale en faveur du logement des ménages modestes. En 1990, ces prestations devraient augmenter de 3 milliards et demi de francs, atteignant ainsi un volume de près de 50 milliards (8 % de croissance en masse).

Les nouveaux barèmes illustrent la priorité accordée au logement des ménages à bas revenus. L'actualisation des barèmes en 1989 devrait permettre en 1990 un maintien global du pouvoir d'achat des prestations. Cette orientation tranche avec celle des années antérieures où les taux d'effort augmentaient d'un point par an.

Les barèmes les plus faibles doivent être sensiblement améliorés. En secteur locatif, les loyers-plafonds du barème A.P.L. 2 A/A.L. seront nettement relevés en zones 1 et 2 (région parisienne et grandes agglomérations) à compter du 1er juillet 1989. Un "coup de pouce" supplémentaire sera opéré en faveur des personnes isolées en zone 1 (sachant que la moitié des bénéficiaires du R.M.I. sont des isolés). Ainsi seraient maintenus plus facilement dans le parc privé les ménages à revenu modeste dans les zones urbaines et les risques de constitution de "ghettos de pauvres" seraient écartés.

La poursuite de l'extension des aides à de nouvelles catégories de bénéficiaires (personnes isolées, ménages sans enfants...) sera faite essentiellement en direction de populations jeunes en difficulté (occupants de foyers de jeunes travailleurs pour un coût de croisière de 100 millions de francs ; bénéficiaires de l'allocation d'insertion, pour un coût en année pleine de 100 millions de francs). La montée en charge de la couverture intégrale du parc H.L.M. par les aides au logement se poursuivra en 1990, de même que l'extension de l'allocation de logement sociale aux bénéficiaires du R.M.I.

Enfin, le barème de l'allocation de logement dans les départements d'outre-mer sera amélioré afin d'aligner celui-ci sur le barème métropolitain.

## **2. Les mesures en faveur des accédants en difficulté**

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

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

*a) Prêts conventionnés*

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

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

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

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

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

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

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

- Le décret n° 87-641 du 4 août 1986 ouvre le droit aux emprunteurs P.A.P. ayant souscrit leur prêt entre le 1er juillet 1981 et le 31 décembre 1984 de bénéficier d'une baisse de

progressivité (ramenée à 2,75 % par an au lieu de 3,5 %, 4 % ou 3,85 %) en contrepartie d'un court rallongement de la durée de leur prêt (de 1 à 4 ans), sans toutefois que le taux actuariel soit augmenté. Réservée dans un premier temps aux emprunteurs fortement endettés (taux d'effort supérieur à 37 %), cette mesure a été étendue en janvier 1988 à tous les emprunteurs de cette période, quel que soit leur endettement.

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

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

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

- d'accorder des prêts sans intérêt destinés à couvrir les arriérés constitués par les emprunteurs en difficulté, remettant ainsi leur compte à jour et permettant le rétablissement de l'A.P.L. ;
- d'attribuer des allègements de mensualités aux emprunteurs qui, malgré le supplément d'A.P.L., restent au-delà d'un taux d'effort de 37 %.

### *c) Les mesures communes*

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

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



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

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

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

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

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

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

Les établissements de crédit (Crédit foncier de France, Comptoir des entrepreneurs, Sociétés de crédit immobilier) notifieront aux emprunteurs concernés les nouvelles conditions régissant leur prêt. Ces mesures aboutissent à faire baisser

sensiblement le taux d'intérêt de ces prêts (de 0,44 à 1 point de taux actuariel selon le barème du prêt concerné).

Pour l'année 1990, 800 millions de francs sont inscrits au titre de cette mesure au budget de l'urbanisme, du logement et des services communs. Le coût global de l'opération qui devrait s'étaler sur 20 ans s'établit à environ 25 milliards de francs.

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

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

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

### **3. L'action sociale en faveur des plus démunis**

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

En 1982, une circulaire a défini les modalités de mise en place de ces dispositifs (appelés généralement "fonds d'aide aux impayés de loyers"). Une circulaire de 1984 a fixé comme objectif leur généralisation en offrant des modalités de gestion simplifiées. Les caisses d'allocations familiales, les départements, peuvent désormais gérer ces dispositifs. Cette circulaire permet aussi leur création dans le parc locatif privé.

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

Afin de s'assurer du respect de leurs engagements par les autres partenaires, la participation globale de l'Etat est versée par moitié lors de la signature de la convention et par moitié au terme de la première année d'application de la convention.

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

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

Actuellement, l'objectif de généralisation dans le secteur locatif social est largement atteint. Tous les départements métropolitains ont une structure de ce type, communale ou départementale. Dans le secteur privé, la mise en place de ces dispositifs est moins avancée. Le tiers environ des départements disposent de ces structures préventives.

Les enquêtes réalisées périodiquement par le ministère font apparaître un bilan nettement positif des dispositifs existants dans le secteur social. Trente mille ménages ont reçu un prêt dont le montant moyen est de 6.000 francs. De nombreuses expulsions ont été évitées. Les bénéficiaires sont en règle générale des salariés et le tiers est constitué de familles monoparentales.

Les informations fournies par les services locaux montrent aussi la nécessité d'aider des ménages de bonne foi ayant des dettes pouvant dépasser 10.000 francs. La notion de "difficultés temporaires" à laquelle se réfère la circulaire de 1982 a souvent conduit des partenaires locaux à ne pas examiner les dossiers des locataires ayant plusieurs mois d'arriérés de loyer. Cette pratique était contraire à l'objectif de prévention des expulsions, aussi les circulaires du 4 mars et du 24 décembre 1986 recommandent-elles de combiner prêts et subventions afin d'étendre le champ des bénéficiaires potentiels.

Les partenaires locaux ont eu recours aux crédits déconcentrés "pauvreté-précarité" du ministère des affaires sociales, aux ressources des C.A.F. et des B.A.S., mais ces moyens se sont révélés insuffisants. Aussi, a-il été décidé de consacrer une enveloppe de crédits supplémentaires à ce type d'actions à partir de 1988.

La circulaire du 18 avril 1988 prévoit donc le versement d'une participation de l'Etat égale à 35 % des financements locaux destinés à l'octroi de secours de subventions ou de prêts d'une durée supérieure à vingt-quatre mois. Un simple avenant à la convention du "dispositif d'aide prêts" permet de mettre en place cette aide en faveur des locataires les plus démunis. D'ores et déjà, cette possibilité est

largement utilisée par les partenaires locaux. Trente huit "fonds" accordant des subventions dans plus de trente départements métropolitains ont ainsi été mis en place. Ils permettent d'assurer le droit au logement pour les plus démunis.

Au total, les dispositifs d'aide aux impayés constituent actuellement l'un des éléments essentiels de la politique d'aide aux plus défavorisés.

Pour 1990, une dotation budgétaire de 40 millions de francs a été prévue en faveur des familles en difficulté.

### **III. LES AIDES A LA PIERRE : UNE EVOLUTION CONTRASTÉE**

Les crédits (D.O. + C.P.) consacrés aux aides à la pierre, toutes catégories d'aides confondues (construction, réaménagement de prêts, réhabilitation, amélioration de l'habitat existant) enregistrent une légère régression (- 0,8 %) par rapport au niveau atteint en 1989.

Le montant des crédits atteindra cette année 18.882 millions de francs (hors dotation sur fonds de concours), contre 19.037 millions de francs en 1989.

La montée en régime des crédits affectés à l'ANAH, (+ 73 % en crédits de paiement) de l'aide au logement dans les DOM (+ 33 %) et la résorption de l'habitat insalubre (+ 59 %) est atténuée par une diminution des crédits alloués aux aides à l'accession à la propriété (PAP) et par la reconduction de la dotation affectée à la ligne fongible des crédits relatifs à l'habitat locatif social.

Par contre, les dotations en autorisations de programme augmentent de 29,3 % pour 1990. Cette hausse profite de la réinscription au chapitre 65.48/20 de la dotation en AP affectée au financement de l'accession à la propriété.

L'aide au logement dans les DOM-TOM, qui avait fait l'objet d'un effort budgétaire constant au cours des dernières années, est amplifiée globalement en niveau pour 1990. Les crédits (D.O. + C.P.) augmentent de 33 % tandis que les A.P. progressent de 11 %.

### A. L'ACCESSION AIDEE A LA PROPRIETE : UNE REFORME ABANDONNEE

Les crédits d'aide à l'accession à la propriété (P.A.P.) régressent de 11 % en crédits de paiement, par contre, une inscription de 2.459 millions de francs en autorisations de programme figure au titre du budget pour 1990. Cette situation traduit l'épuisement des reports, générés simultanément par la baisse du coût de la ressource, précédemment évoquée, et le mouvement de désaffection des emprunteurs à l'égard de cette forme d'endettement au profit des prêts conventionnés plus souples et d'un coût quasi comparable.

Les crédits de paiement inscrits dans le projet de budget (8.465 millions de francs) devraient néanmoins permettre de financer environ 50.000 P.A.P.) sur l'ensemble de l'année 1990 (contre 90.000 P.A.P. sur l'ensemble de l'année 1988) et (55.000 P.A.P. obtenus en 1989).

Le tableau qui suit indique l'évolution pour les années 1986 à 1989 du nombre de prêts et des programmes physiques de constructions financés par prêts aidés à l'accession à la propriété (P.A.P.) et par prêts conventionnés (P.C.).

	Prévisions		Logements financés	
	P.A.P.	P.C.	P.A.P.	P.C.
1986	110.000	210.000	109.713	212.636
1987	100.000 (1)	210.000	80.044 (1)	235.878
1988	90.000	210.000	70.711	181.787
1989	55.000	(3)	21.101 (2)	87.573

(1) Le programme P.A.P. a été réduit à 80.000 logements en cours d'année

(2) Premier semestre 1988.

(3) Pas d'objectif quantitatif prévu en 1989.

Depuis l'année 1987, on observe une lente mais certaine dégradation des écarts de réalisation par rapport aux prévisions, qui traduit un transfert des accédants du P.A.P. vers le P.C., en raison d'une meilleure adaptation de ce dernier produit à la demande.

La répartition par organisme distributeur du nombre de prêts P.A.P. accordés en 1988 confirme la prépondérance du Crédit foncier de France en ce domaine.

	Logements	Montant M.F.
C.F.F.	56.243	18.545
Mijnjoz	14.468	4.668
	-----	-----
	70.711	23.213

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

C.S.P.	Nombre de prêts
Agriculteur exploitant	325
Artisan, commerçant, chef d'entreprise	1.230
Cadres supérieurs	391
Professions intermédiaires	4.844
Employés	13.852
Ouvriers	49.314
Retraités	78
Autres inactifs	177
	-----
	70.711

Pour les six premiers mois de l'année 1989, 16.540 logements ont été financés par le Crédit foncier de France (C.F.F.) et 4.403 sur le contingent Minjoz des caisses d'épargne.

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

Le bilan des prêts à taux variables consentis pour l'accession à la propriété distingue les prêts du secteur aidé, les prêts du secteur réglementé et les autres prêts.

● En ce qui concerne le secteur aidé (prêts PAP).

Les P.A.P. à taux ajustables ou P.A.J. ont été mis en place en avril 1984. La révisabilité des taux s'effectue annuellement selon un indice calculé pour les 2/3 sur le taux du marché obligataire de 1ère catégorie et pour 1/3 sur le taux de rémunération du livret A des caisses d'épargne.

Depuis leur institution, les taux actuariels de départ des P.A.J. d'une durée de 20 ans ont baissé, passant de 10,49 % en 1984 à 8,10 % actuellement.

Par le jeu des révisions et compte tenu de la baisse des taux pris en compte pour l'indexation, les emprunteurs P.A.J. bénéficient désormais de mensualités dont la progressivité a été fortement diminuée par rapport aux prévisions initiales de remboursement (à quelques rares exceptions près).

Après un délai de mise en oeuvre, les P.A.J. ont connu un taux de pénétration croissant dans l'ensemble de la distribution des P.A.P., avec 14 % en 1985, puis 20 % en 1986.

Cependant, un fléchissement de la distribution des P.A.J. a été observé pour les années 1987 (13 %) et 1988 (14 %), vraisemblablement lié au ralentissement du mouvement de baisse des taux d'intérêt qui amène les candidats à l'accession à anticiper une stabilité, voire une remontée des taux.

En 1989, une relance de la consommation des P.A.J. (sur les 5 premiers mois de 1989, la part des P.A.J. dans le total des P.A.P. est de 16 %) est intervenue.

Cette formule de prêt est en effet de plus en plus souvent proposée à leurs clients par les établissements distributeurs de P.A.P. qui estiment principalement que les taux variables les garantissent contre de coûteuses renégociations du type de celles de 1986-1987.

Le phénomène se retrouve avec une acuité renforcée dans les secteurs réglementés et libres.

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

S'agissant de la distribution des **prêts conventionnés**, aucun objectif quantitatif n'a été fixé depuis 1989. Les statistiques disponibles donnent les résultats suivants :

	Montant (en millions de francs)	Nombre de logements
1982	33.268	129.998
1983	36.040	138.345
1984	49.389	173.897
1985	60.158	212.013
1986	59.489	212.636
1987	74.631	235.878
1988	57.656	181.787
1989 (6 mois)	27.440	87.573

\* Estimation

Ainsi qu'il a été indiqué ci-avant, le projet de budget pour 1990 comporte, par ailleurs, une seconde particularité. Une dotation de 800 millions de francs est inscrite au chapitre 65-49 (nouveau). Ces crédits sont destinés à financer le coût des réaménagements de prêts P.A.P. consentis aux emprunteurs entre 1981-1985. Ces personnes (les "sinistrés" des P.A.P.) sont, en effet, confrontées à des difficultés considérables, en raison des caractéristiques de ces prêts qui étaient assortis de taux d'intérêts élevés (14,7 % en 1982) et surtout d'une progressivité des annuités de remboursement proche de 4 %. Cette mesure poursuit, en les amplifiant, les dispositions prises au cours des dernières années. A terme, l'engagement financier de l'Etat est estimé à 25 milliards de francs.

Quoi qu'il en soit, l'évolution des aides destinées à l'accession à la propriété est préoccupante.

Aussi, le déclin observé depuis quelques années, concernant l'évolution du système de l'accession sociale à la propriété, a révélé la nécessité de procéder à l'évaluation détaillée de l'efficacité des aides publiques et à la réflexion sur les évolutions souhaitables dans ce domaine, afin notamment de :

- garantir la solvabilité de l'accédant en prévention de situations de surendettement dramatiques ;
- maîtriser mieux les coûts financiers des interventions publiques dans le domaine ;
- concevoir une adaptabilité du dispositif en prévision des mouvements conjoncturels ou des changements structurels du système financier.

La mission confiée en septembre 1988 à M. Jean-Michel Bloch-Lainé, a conduit à la remise d'un rapport qui a été rendu public et a fait l'objet de discussions avec les différents partenaires concernés.

Les conclusions tendaient vers un système qui envisageait l'éventualité de la suppression du prêt P.A.P. complété par l'aide personnalisée au logement et son remplacement par une prime unique. Cette solution n'a pas paru pouvoir être retenue par le gouvernement. Elle aurait, semble-t-il, conduit à une désolvabilisation importante par rapport au système actuel dans l'hypothèse où la prime serait fixée à un niveau raisonnable et son efficacité sociale s'en trouverait fortement altérée. Elle aurait entraîné des coûts budgétaires importants à court terme dans le cas d'une aide équivalente.

Aussi, au lieu et place de l'importante réforme attendue, il a été procédé à un simple réaménagement du P.A.P. en décidant :

- de relever la quotité normale du prêt aidé à l'accession à la propriété (P.A.P.) afin de limiter pour les accédants, titulaires de ce prêt, le coût des prêts complémentaires. Elle est portée en 1990 de 72,5 % à 82,5 %, ce qui entraînerait, à programme physique égal, un surcoût budgétaire de 13,8 % ;
- de revaloriser au cours du second semestre de 1989 de 6 % le plafond de ressources ouvrant droit à ce prêt ;
- d'instaurer, à partir de 1990, une condition d'apport personnel réel minimum de 10 % pour les emprunteurs P.A.P.

Compte tenu de cette mesure d'aménagement, le programme 1990 de prêts aidés pour l'accession à la propriété est fixé



à 50.000, soit un volume inférieur à ce que sera, selon toute vraisemblance, la consommation en 1989 (55.000 P.A.P.). Le programme pour 1989 ayant été financé grâce à des reports de crédits, sans autorisations de programme nouvelles, le programme pour 1990 comprend une dotation de 2,5 milliards de francs en autorisations de programme et 8,5 milliards de francs en crédits de paiement.

Nonobstant cet effort, on ne peut que constater la lente mais certaine dégradation des programmes P.A.P. et s'inquiéter de l'avenir de cette aide.

### *B. LE FINANCEMENT DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL*

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

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

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

En 1987, les subventions liées aux prêts PLA-CDC représentaient 2,333 millions de francs contre 1.096 millions de francs pour la PALULOS, soit la répartition 63,2 %/36,8 %.

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

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

soit une répartition 61 % /39 %.

En fin d'année l'écart a été encore réduit pour évoluer vers un rapport de 53 % / 47 %. La tendance pour l'année 1989 devrait confirmer cette évolution, puisque la fongibilité a été étendue aux crédits de surcharges foncières.

En 1990, compte tenu des priorités affichées pour la réhabilitation du parc HLM d'ici 1995, l'ordre de répartition devrait être de 50 % pour les P.L.A. et 50 % pour la P.A.L.U.L.O.S.

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

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

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

1. Les organismes d'habitations à loyer modéré,
2. Les établissements publics à caractère administratif sous tutelle des collectivités locales et gestionnaires de logements,
3. Les communes ne disposant pas d'établissements publics administratifs placés sous leur tutelle et gestionnaires de logements,
4. Les houillères de bassin,
5. Les sociétés d'économie mixte ayant dans leur objet statutaire la réalisation de logements.
6. Les sociétés immobilières à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations,
7. La société immobilière de chemin de fer,
8. Les sociétés minières et immobilières gérant le patrimoine immobilier des mines de fer,
9. Les personnes morales propriétaires de cités familiales.

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

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

**Consommation des crédits P.A.L.U.L.O.S.**

Années	1984	1985	1986	1987	1988	
<b>PALULOS budgétaire</b>						
LFI	1.309,6	1.058,7	700	1.290,1	Crédits fongibilisés	
Budgétaire disponible	816,4	987,3	436,3	1.281	avec ceux du PLA	
Consommation	816,4	986,8	420,8	1.266,7	1.805,0	440,2
Nombre de logements	98.060	83.123	53.946	124.171	170.028	ND
<b>PALULOS budg; + FSGT</b>						
LFI	2.583,7	2.248,7	2.050,0	1.290,1	Crédits fongibilisés	
Budgétaire disponible	2.099,5	2.473,3	1.977,3	1.409,9	avec ceux du PLA	
Consommation	1.813,1	2.271,7	1.832,8	1.395,6	1.805,0	440,2
Nombre de logements	198.056	190.819	186.195	144.040	170.028	ND

Pour 1990, les dotations initiales sont inchangées par rapport à celles enregistrées pour 1989 au chapitre 65-48 (4.837 millions de francs en CP et 5.970 millions de francs en AP). Toutefois, le gouvernement s'est engagé à abonder en cours d'exercice les crédits alloués au logement locatif social à hauteur de 900 millions de francs (en CP et AP) par voie de rattachement à un fonds de concours. Ce fonds serait alimenté, comme en 1987, par un prélèvement sur le Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne (FRGCE) au titre de la rémunération de la garantie de l'Etat accordée aux caisses d'épargne. Ce prélèvement se traduira-t-il par une diminution des recettes du fonds ou par une recette nouvelle affectée au RGCE ? La question ne semble pas encore tranchée.

Pour les six premiers mois de 1989, ces chiffres sont respectivement de 16.540 (P.L.A.C.D.C.) et 4.403 (P.L.A.C.F.F.), soit un total de 20.943.

S'agissant des P.L.A. à taux ajustables, le Crédit foncier de France a consenti en 1988, 4.766 prêts de ce type. Depuis le 1er janvier 1985, tous les P.L.A. consentis par le réseau de la Caisse des dépôts et consignations sont à taux ajustable.

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

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

Les tableaux qui suivent font apparaître pour 1988 et le 1er semestre 1989 le nombre de P.L.A. accordés par organisme distributeur et par type de bénéficiaire.

*a) par organisme distributeur.*

	Logements 1988	Montants 1988	Logements 1er sem. 89	Montants 1er sem.89
C.D.C.	48.300	17.889 MF	16.540	6.326,4 MF
C.F.F.	11.355	2.243 MF	4.403	941,6 MF
<b>Total</b>	<b>59.655</b>	<b>20.132 MF</b>	<b>20.943</b>	<b>7.268,0 MF</b>

*b) par type de bénéficiaire (en 1988)*

	O.P.H.L.M.	S.A.H.L.M.	S.E.M.	AUTRES	TOTAL
Nbre de logt	21.904	23.058	5.154	9.539	59.655
<b>Montant</b>	<b>7.576,8</b>	<b>8.504,7</b>	<b>2.195,2</b>	<b>2.035,3</b>	<b>20.132</b>

Pour 1990, l'ensemble de la dotation budgétaire augmentée des produits du fonds de concours devrait permettre un développement des opérations de construction-amélioration dans le secteur de l'habitat locatif social (**prêts locatifs fongibles P.L.A./PALULOS**). La reconduction des dotations budgétaires initiales devrait maintenir, avec la poursuite du mouvement de baisse du coût de la ressource (baisse des taux d'intérêt nominaux des prêts, apparition des prêts à taux variables) l'effort budgétaire de l'Etat en direction du logement locatif social, soit un financement de 55.000 prêts locatifs aidés (P.L.A.)

L'apport du fonds de concours devrait augmenter le programme physique de réhabilitation. Sur les 900 millions de francs de ce fonds, 500 millions seraient affectés à la réhabilitation du parc HLM dont le programme devrait atteindre les 200.000 logements en 1990 (contre 160.000 en 1989) portant ainsi l'effort de réhabilitation entrepris sur 1 million de logements construits avant 1975. La dotation de 400 millions serait réservée à l'augmentation des programmes PLA (65.000 en 1990 contre 55.000 en 1989 dont 10.000 concernant le secteur du logement ancien (sans travaux) attribué aux catégories sociales défavorisées.

En outre, lors de l'examen des crédits de la première partie de la loi de finances pur 1990, le Gouvernement s'est engagé à majorer les crédits du titre VI d'environ 168 millions de francs afin d'assurer un financement supplémentaire de 10.000 PLA. Au total, le programme PLA permettra un financement de 75.000 prêts.

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

Pour venir en aide aux organismes fortement endettés en P.L.A. (la dette PLA concernée représente 100 milliards de francs, soit 40 % de l'encours des prêts détenus par les bailleurs HLM et SEM) les pouvoirs publics avaient mis en oeuvre certaines mesures en 1986 et 1987 :

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

Dans le cadre des mesures d'urgence adoptées le 8 juin 1988, le Gouvernement a décidé de mettre en place, à partir de 1989, un mécanisme d'allègement de la dette des H.L.M. contractée entre 1979 et 1984, époque de forte inflation.

Les caractéristiques du prêt de refinancement étaient les suivantes :

- une progressivité réduite à 1,95 % par an,
- un taux de 6,8 %, révisable en fonction de la rémunération des ressources qui financent le prêt (pour l'essentiel, livret A). Le taux actuariel des prêts étant ainsi ramené à 5,5 %, soit un taux voisin de celui des concours de la Caisse des dépôts aux H.L.M. (PLA-CDC à 4,54 % en intégrant la subvention de l'Etat).
- le refinancement a été mis en oeuvre sur une période de 5 ans, s'achevant en 1993 ; il interviendra lorsque le taux actuariel résiduel du P.L.A. atteint 8,76 % ou 9,25 %, c'est-à-dire selon les séquences suivantes :

Année de réaménagement	Génération de prêts réaménagés	Capital restant dû à la date du réaménagement (en millions de francs)	Nombre de contrats à réaménager
1989	1982/7,09	17.044,79	3.689
1990	1983/7,09	20.885,38	5.161
1991	1984/7,09	20.293,13	5.318
1992	1978/6,09		4.138
	1979/6,09	20.958,97	
	1980/6,09		
1993	1981/6,09	19.063,20	4.030

L'allègement total des charges des remboursements des bailleurs sociaux s'établit à 70 millions de francs en 1989, 900 millions de francs en 1993 (première année de plein effet de la mesure) et progressera ensuite de 250 millions de francs par an ; l'allègement cumulé entre 1989 et 2018 avoisinera 75 milliards de francs.

La traduction comptable des modalités de réaménagement de la dette des organismes H.L.M. et des sociétés d'économie mixte fait apparaître sur 5 ans un retour des subventions d'Etat d'un montant de 20,2 milliards de francs étalés sur cinq ans, de la C.G.L.S. vers la Caisse des dépôts. Les subventions transférées progressivement à la C.D.C. sont ensuite retournées à l'Etat de la manière suivante : 3,5 milliards de francs en 1989 ; 4,3 milliards de francs en 1990 ; 4,2 milliards de francs en 1991 ; 4,3 milliards de francs en 1992 et 3,9 milliards de francs en 1993.

Depuis quelques années, la situation financière des organismes H.L.M. est illustrée par l'amélioration de leur trésorerie. Celle-ci a augmenté de manière constante depuis 1984, et à un rythme assez soutenu, comme le montre le tableau suivant :

**Evolution de la trésorerie**

(en milliards de francs)

1984	1985	1986	1987
16,8	21,8	28,3	33,9

Rapprochée du volume mensuel de dépenses, la trésorerie des organismes H.L.M. est passée de 4 mois en 1984 à 6,5 mois en 1987. Pour 1989, les évaluations de cette trésorerie, font état d'un chiffre d'une quarantaine de milliards de francs.

Cette croissance de la trésorerie a pour origine l'amélioration de la gestion accompagnée une croissance des produits financiers de certains organismes et autofinancement disponible par exercice. (L'autofinancement disponible en 1980, soit 1.147 millions

de francs était accompagné de produits financiers évalués à 582 millions de francs. En 1987, ces éléments ont atteint respectivement 3.014 millions de francs et 2.052 millions de francs).

Si la progression des produits financiers résulte parfois d'une gestion "dynamique" de la trésorerie, elle est indubitablement liée à la hausse des taux d'intérêt qui ont amélioré les rémunérations, tout en alourdissant les charges financières.

Cette situation a conduit les pouvoirs publics à s'interroger sur l'utilisation de cette trésorerie dès lors que l'entretien du parc HLM reste insuffisant, que les loyers augmentent et qu'une partie de cette trésorerie provient de placements à un taux de 8 % à 9 % de prêts consentis par la Caisse des dépôts au taux de 5,8 % pour la construction de logements PLA ou la réhabilitation du parc existant.

Par ailleurs, les gains de trésorerie paraissent constituer une sorte de "rente de situation" dès lors que les organismes H.L.M. bénéficient d'une ressource bon marché, à savoir le livret A.

Dans le même temps, la raréfaction de la ressource du livret A est préoccupante pour le développement futur du logement social. Or sur ce point la solution consistant à demander aux organismes d'HLM de déposer leur trésorerie sur le livret A des caisses d'épargne permettait d'augmenter l'avoir d'épargne en même temps que les capacités de financement du logement social.

Cette solution envisageable doit toutefois prendre en compte un certain nombre d'éléments.

Tout d'abord, la situation de trésorerie est en réalité très hétérogène, et se caractérise par une dispersion des situations individuelles :

- entre offices publics et S.A. d'HLM. Ainsi, la trésorerie exprimée en fonds de roulement net, c'est-à-dire en excédent des ressources permanentes sur les investissements sans prise en compte de la trésorerie dégagée sur l'exploitation, est passée de 1984 à 1987, de 1,99 à 3,01 mois de loyers pour les offices et de 2,96 à 4,03 mois de loyers pour les SA ;

- en outre, au sein de chaque catégorie d'organisme, des disparités apparaissent. La trésorerie de certaines sociétés anonymes était supérieure à celle d'autres sociétés.

Ensuite, pour l'avenir, se posent un certain nombre de questions, des facteurs lourds risquant de contrarier l'évolution favorable de la trésorerie des HLM. Le poids de la charge financière

malgré les procédures d'allègement, l'augmentation des impayés, de la vacance et de la fin de l'exonération de la T.F.P.B. viendront à plus ou moins brève échéance éroder la trésorerie acquise. De plus, les simulations effectuées sous l'égide du Commissariat général au Plan ont montré que le coût de l'amélioration et de l'entretien du patrimoine sera élevé et pèsera sur la situation financière des organismes, et donc sur leur trésorerie.

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

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

Les crédits affectés aux opérations de résorption de l'habitat insalubre (R.H.I.) sont en nette progression tant en C.P. qu'en A.P. (respectivement + 59 % et + 22 %). Cette évolution traduit le recentrage des moyens d'intervention dans le cadre du Fonds social urbain (F.S.U.) dont les crédits passent dans le même temps de 265 millions de francs pour 1989 à 338 millions de francs pour 1990 en autorisations de programme et de 73 millions de francs à 180 millions de francs en crédits de paiement.

Le régime de l'aide se caractérise par le versement au propriétaire occupant depuis au moins deux ans un logement insalubre d'une subvention d'un montant égal à 50 % du coût des travaux, dans la limite d'un montant de dépenses subventionnables actuellement fixé à 1.400 F par m<sup>2</sup>. Le montant de la subvention ne peut excéder 35.000 F par logement (arrêté du 3 octobre 1983).

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

Les dotations affectées au financement des primes à l'amélioration de l'habitat (P.A.H) progressent faiblement (+ 1,5 % en CP et + 0,04 % en AP pour 1990) et atteignent 469 millions de francs pour 1990.

Cette prime est accordée aux propriétaires occupant des logements anciens de plus de 20 ans, sous certaines conditions de ressources : en règle générale : 70 % du plafond P.A.P. avec possibilité



de dérogation dans la limite de 100 % du plafond pour les personnes handicapées.

Un arrêté d'avril 1988 a porté à 85 % du plafond P.A.P. le plafond de ressources applicable aux occupants de logements situés dans une OPAH comprenant au moins une commune de moins de 2.000 habitants.

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

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

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

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

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

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

Cette mesure s'applique également aux OPAH en cours.

- par une plus grande souplesse et une meilleure maîtrise des travaux grâce à la suppression de l'exigence de la mise aux normes totales des logements et à la généralisation d'une subvention calculée au pourcentage. A l'exigence de la mise aux normes d'habitabilité totale des logements se substitue désormais la possibilité de choix de la nature des travaux "à la carte" et de leur rythme de réalisation par les bénéficiaires, en fonction de l'urgence des travaux et de leurs possibilités financières. Les travaux réalisés

peuvent être étalés dans le temps et faire l'objet de primes successives dans la limite d'un montant de prime maximum.

La généralisation de la mesure devrait renforcer l'efficacité sociale de la PAH.

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

- le maintien à niveau (50,6 millions de francs) de la subvention de fonctionnement allouée à l'A.N.A.H. ;
- la croissance (+ 12 %) des subventions consacrées aux observatoires de loyers et aux associations de locataires ;
- le maintien de l'effort budgétaire en direction des travaux d'études et de recherche dans le domaine de l'habitat et de la construction (conception et qualité technique de l'habitat, plan construction) ;
- la sensible régression des moyens alloués aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H) qui marque l'arrivée à échéance des contrats de plan (- 30 %).

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

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

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

Pour 1990, l'A.N.A.H. voit ses dotations d'engagement réduites en autorisations de programme de 1.900 millions de francs à 1.700 millions de francs, soit une diminution de 11 %. Par contre les crédits de paiement passent de 1.090 millions à 1.887 millions de francs, soit une hausse de 73 %.

L'augmentation des crédits de paiements correspond à l'extinction du fonds de roulement de l'agence, la budgétisation de la taxe additionnelle au droit de bail en 1988 n'ayant été accompagnée d'aucune ouverture de crédits. Cet important abondement devrait permettre à l'agence de retrouver son aisance de trésorerie.

Toutefois, l'imputation de 200 millions sur les dotations d'investissement de l'A.N.A.H. est critiquable. En 1989, la présence de "files d'attente" importantes a démontré l'insuffisance de moyens d'engagement de l'agence pour répondre au flux des demandes de subventions. Le fléchissement de ce financement risque d'aggraver cette situation pour 1990.

Par ailleurs, le montant attendu de la taxe additionnelle au droit de bail est fixé à 1,5 milliard de francs en 1990, à rapprocher du montant des engagements de l'agence pour 1989 qui s'élèveraient déjà à 1,9 milliard de francs.

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

En outre, la restriction de la dotation de subvention aura pour conséquence de limiter davantage le volume des opérations de réhabilitation du parc locatif privé dont profitent actuellement, les catégories sociales les plus modestes.

#### Bilan d'activité de l'A.N.A.H

	1985	1986	1987	1988
<b>A. - Parc ancien (construit avant 1948)</b>				
- Subventions engagées (en millions de francs)	1.251	1.503	1.585	1.823
. dont hors dossiers particuliers et diagnostics	1.178	1.444	1.510	1.730
. dont en O.P.A.H.	49,9 %	48,7 %	49,3 %	53,0 %
. dont travaux d'économies d'énergie	24,5 %	26,2 %	26,2 %	23,6 %
- Montant des travaux générés (en millions de F.)	3.550	4.316	4.700	5.500
- Nombre de dossiers agréés	32.000	35.644	35.500	37.000
- Nombre de logements améliorés	80.300	87.337	90.000	96.500
. dont par travaux privés	35.800	35.542	41.000	46.400
<b>B. - Parc récent (construit entre 1948 et 1975)</b> n'est concerné que par les économies d'énergie :				
- Subventions engagées (en millions de francs)	164	180	215	155
- Travaux générés (en millions de francs)	445	514	560	467
- Nombre de dossiers agréés (y compris diagnostic)	7.800	7.526	8.520	7.900
- Nombre de logements concernés :				
. pour travaux	60.400	66.528	66.000	50.000
. pour diagnostic	64.900	78.938	34.100	16.000
<b>C. - Total des subventions engagées (en millions de francs)</b>	1.415	1.683	1.800	1.978

**Perspectives d'activités 1989**

	<b>Budget voté</b>	<b>Situation des engagements au 31.07.89</b>
<b>A. - Budget d'intervention (en millions de francs)</b>	<b>1.967</b>	<b>998,2 (51 %)</b>
<i>. Parc ancien (en millions de francs)</i>	<b>1.817</b>	<b>964,1 (55 %)</b>
<i>. dont O.P.A.H.</i>	---	<b>484,5</b>
<i>. dont diffus</i>	---	<b>466,5</b>
<i>. Parc récent (en millions de francs)</i>	<b>150</b>	<b>34,1 (23 %)</b>
<b>B. - Nombre de dossiers déposés</b>	---	<b>23.854,0</b>

## CHAPITRE IV

### URBANISME ET PAYSAGE

Pour 1990, les crédits alloués aux actions d'urbanisme s'élèvent à 618,85 millions de francs en crédits de paiement et à 6.663,16 millions de francs au titre des autorisations de programme.

Globalement, la hausse est importante. Elle est de +9,5 % pour les crédits de paiement et de +10,8 % pour les autorisations de programme.

Les actions traditionnelles voient leurs dotations globalement reconduites.

Par contre, un effort significatif est engagé en faveur de l'aménagement urbain. Ainsi, la dotation du Fonds social urbain (F.S.U.) augmente de 145 % en crédits de paiement (180 millions de francs pour 1990 contre 73 millions de francs en 1989) et de 27 % au titre des autorisations de programme lesquelles atteignent un niveau de 338 millions de francs.

Le fonds social urbain (F.S.U.) est le moyen financier qui permet de subventionner des actions locales de développement social urbain (D.S.U.) dans le cadre des programmes du Comité interministériel des villes et du développement social urbain (C.I.V.D.S.U.).

Les actions recevables au titre du F.S.U. sont les suivantes :

- investissements intellectuels et humains : financement des études et des équipes de maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale dans le cadre des projets D.S.U., des montages d'opérations ou d'actions complexes, des évaluations de projets,

- actions de restructuration urbaine, d'embellissement et de mise en valeur,

- actions de revitalisation à finalité de développement social et économique.

Le taux de subvention est modulable entre 20 et 40 % et peut exceptionnellement être porté à 50 %.

En 1989, les ressources du F.S.U. a atteint 265,8 millions de francs en autorisations de programme. L'utilisation de ces ressources a été déterminée par le C.I.V.D.S.U. le 18 avril 1989.

Les crédits du F.S.U. sont : en partie déconcentrés en catégorie II pour le financement des actions relatives aux "programmes territoriaux" (en dehors des contrats de ville), pour un montant de 183 millions de francs (69 %) et en partie utilisés en catégorie I pour le financement des programmes nationaux thématiques, pour un montant de 182 millions de francs (31 %).

Les crédits pour le financement des actions de certains programmes nationaux "complémentaires" sont partagés entre les deux catégories.

- les crédits déconcentrés sont répartis en trois groupes :
  - les contrats de plan Etat-Régions relatifs au développement social des quartiers : 57,1 millions de francs,
  - les contrats de plan Etat-Régions (7 régions concernées) relatifs aux interventions urbaines dans les zones de conversion de l'"Arc Nord-est" : 15 millions de francs,
  - les autres programmes territoriaux et "complémentaires" : 110,9 millions de francs.
  
- Les crédits gérés au niveau central sont répartis comme suit :
  - programmes complémentaires "composition urbaine" dont les actions "Banlieues 89" ..... 20 MF<sup>1</sup>
  - programmes complémentaires d'innovation et d'expérimentation ..... 10 MF
  - programmes nationaux de solidarité ..... 23 MF
  - contrats de ville et divers ..... 29 MF

-----  
82 MF

L'ensemble des dispositions comprises dans le budget pour 1989, s'inscrit dans un ensemble couvrant la période 1989-1991.

Pour 1990, l'évolution des crédits sur cette période répond à plusieurs objectifs :

- maintenir au niveau des 2/3 des ressources totales la part relative aux crédits déconcentrés,
- accroître sensiblement la dotation consacrée aux contrats de ville,
- augmenter les crédits affectés aux programmes "composition urbaine",
- maintenir à leur niveau de 1989 les crédits affectés à l'ensemble des autres programmes,
- les dotations prévues pour les quartiers D.S.Q. et les P.A.C.T. de l'Arc Nord-Est sont strictement conformes aux échéanciers arrêtés dans les contrats de plan Etat-Régions.

Par ailleurs, l'enveloppe destinée à subventionner les agences d'urbanisme a été reconduite en niveau pour 1990 (50,6 MF en AP et CP), les moyens de paiement affectés à la production de documents d'urbanisme passent de 30,5 millions de francs à 33,6 millions de francs en crédits de paiement et de 30 millions de francs à 35,5 millions de francs en autorisations de programme.

## CHAPITRE V

### L'ARCHITECTURE

Les crédits de paiement destinés à l'architecture s'élèvent globalement à 145 millions de francs contre 146,5 millions de francs en 1989, soit une diminution de 1,02 %. Les autorisations de programme atteignent 34,5 millions de francs en 1990 contre 33,7 en 1989. Cette situation devrait permettre la poursuite de l'effort consacré à l'enseignement de l'architecture, aux actions de sensibilisation en direction des constructeurs et à la promotion des réalisations françaises.

L'effort budgétaire est prioritairement maintenu vers le renforcement des moyens et de la qualité de l'enseignement de l'architecture. Les moyens des services et les dépenses de fonctionnement des Ecoles d'architecture (chapitre 36-30/10) passent ainsi de 46,7 millions de francs en 1989 à 51,05 millions pour 1990.

La progression des crédits doit permettre :

- de faire face à l'accroissement des charges des Ecoles d'architecture de Bretagne et de Paris-la-Seine. En effet, l'Ecole d'architecture de Bretagne a pris possession dès octobre 1989 de ses nouveaux locaux qui représentent une surface de 4.500 m<sup>2</sup>, alors que précédemment elle disposait de la moitié de cette surface dispersée sur plusieurs sites dans la ville de Rennes.

L'Ecole d'architecture de Paris-la-Seine bénéficiera également d'une extension de locaux de 500 m<sup>2</sup>.



- de poursuivre l'effort entrepris pour le développement de l'enseignement des langues dans la perspective de l'ouverture européenne.

- de continuer le renouvellement de l'équipement en informatique pédagogique des Ecoles.

Il a été décidé d'intégrer, à partir du 1er janvier 1990, le C.I.M.A. à l'Ecole d'architecture de Paris-Tolbiac. La gestion financière de cet établissement est actuellement assurée par le Service central informatique et logistique du Ministère. Aussi, le crédit de 1,458 million de francs apparaissant en mesure nouvelle correspond au transfert des crédits de fonctionnement de cet établissement, qui seront désormais intégrés dans le budget de l'Ecole d'architecture de Paris-Tolbiac.

En matière d'investissement, un montant de 24 millions de francs en autorisations de programme est inscrit au chapitre 57-91, article 32 dans le projet de loi de finances pour 1990 (contre 23 millions de francs en 1989).

Ces crédits seront, pour l'essentiel, affectés à un programme lourd de réhabilitation et d'entretien des Ecoles d'architecture. En bénéficieront principalement les Ecoles de Toulouse, Marseille, Bordeaux, Nantes et Saint-Etienne.

Un crédit de 0,3 million de francs, dans le cadre du contrat du plan Etat-Région de Haute-Normandie, sera affecté aux études relatives à la construction de l'Institut européen d'aménagement qui doit être édifié à Rouen près de l'Ecole d'architecture de Normandie.

Par ailleurs, les crédits consacrés aux plans de sauvegarde et aux études de mise en valeur des secteurs sauvegardés s'établissent à 5,6 millions de francs pour 1990, en baisse de 12 % par rapport à 1989 tandis que les dotations en autorisations de programme sont reconduites au même niveau (6 millions de francs) pour la troisième année consécutive (après une progression de 50 % en 1988).

Les crédits de soutien à la qualité des constructions publiques passent en crédits de paiement de 1,6 million de francs en 1989 à 0,8 million de francs pour 1990.

Enfin, la subvention d'investissement accordée aux opérations de création et d'innovation en architecture marque une sensible régression, l'aide de l'Etat passant de 2,9 millions de francs en 1989 à 1,4 million de francs pour 1990.

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

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

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

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

L'Institut français d'architecture (I.F.A.) a poursuivi en 1989 une politique active de promotion sous forme de publications et d'expositions. Cette association joue déjà un rôle important dans la sauvegarde des archives d'architecture et leur exploitation, en collaboration avec les Archives de France.

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

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

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

Il est assuré :

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

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

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

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

Cette action se doit de prendre en compte les enjeux de l'intégration européenne et de l'internationalisation de l'économie. La formation des professionnels est au centre de ces enjeux.

## **CHAPITRE VI**

### **LES MOYENS DE SERVICE ET LES ACTIONS TRANSVERSALES**

#### ***A. LES MOYENS DE SERVICE***

Les dotations globales affectées aux dépenses de personnels et au fonctionnement des services atteignent, en crédits de paiement, 17.096 millions de francs pour 1990, soit une augmentation de 4,1 %.

Les dépenses de personnels augmentent de 4,3 %. Elles traduisent la revalorisation des rémunérations publiques, des cotisations et autres charges sociales et les mouvements de crédits liés aux modifications de l'activité des services ainsi qu'à l'ajustement des effectifs aux besoins des services (suppression de 980 emplois pour 1990).

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 739 millions de francs pour 1990 (contre 732 millions de francs en 1989). Les crédits alloués aux dépenses informatiques et bureautiques (chapitre 34-96) augmentent de 3,3 %.

#### ***B. LES ACTIONS TRANSVERSALES***

Cette rubrique regroupe l'ensemble des actions de portée générale qui couvrent simultanément les crédits alloués au logement, à l'urbanisme, à l'architecture et aux moyens des services.

Toutefois, au sein de cet ensemble, trois axes importants sont constitués par les opérations de soutien et d'animation du secteur du B.T.P., les moyens consacrés à la recherche et les crédits affectés à l'Institut géographique national (I.G.N.).

### **1. Les aides aux entreprises du B.T.P.**

Les moyens d'engagement destinés aux actions économiques et professionnelles stagnent en 1990. Les crédits de paiement (D.O. + C.P.) passent de 37,2 millions de francs en 1989 à 33,3 millions de francs pour 1990. Les dotations en autorisations de programme augmentent (18,2 millions de francs en 1989, 21,9 millions de francs pour 1990).

Les subventions en faveur des entreprises du bâtiment et des travaux publics augmentent de 1,7 million de francs en autorisations de programme, mais baissent de 1 million de francs en crédits de paiement. Le volume des aides est orienté vers les actions économiques dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions.

### **2. L'Institut géographique national (I.G.N.)**

Les dépenses de personnel de l'Institut sont inscrites au budget de l'urbanisme et du logement. L'augmentation des crédits observée en 1990 (+ 4,1 %) se traduit par un ajustement de la dotation de fonctionnement allouée à l'Institut, soit 15 millions de francs, qui tient compte notamment de l'incidence financière des charges nouvelles liées aux dispositions du contrat de plan passé entre l'Etat et l'I.G.N. La subvention d'équipement accordée pour l'entretien du patrimoine immobilier et l'acquisition de matériels techniques et informatiques diminue. Elle sera de 39,7 millions de francs en autorisations de programme et de 40,4 millions de francs en crédits de paiement pour 1990.

### **3. La recherche**

La recherche et l'innovation jouent un rôle fondamental dans la politique de l'urbanisme et du logement. Elles sont un complément indispensable aux missions d'enseignements (écoles d'ingénieurs, écoles d'architecture) et aux services de recherche rattachés à ce secteur : laboratoire central des ponts et chaussées (L.C.P.C.), centre scientifique et technique du bâtiment (C.S.T.B.). Sur ce point, l'effort global animé par le ministère de l'équipement et du logement est poursuivi en 1990.

## **ANNEXE**

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

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

Lors de son examen par l'Assemblée nationale, le budget de l'urbanisme, du logement et des services communs a rétabli les crédits rejetés en première délibération et majoré ceux-ci en deuxième délibération de 223,8 millions de francs en crédits de paiement et 705,3 millions de francs en autorisations de programme.

Cette majoration s'analyse de la façon suivante :

- + 695,3 millions de francs en AP et 213,8 millions de francs en CP au chapitre 65-48 "Construction et amélioration de l'habitat" pour améliorer les programmes PLA de 10.000 prêts supplémentaires, majorer la ligne fongible PALULOS et aider les programmes de réhabilitation, abonder les dotations de l'ANAH ;
- + 7 millions de francs au chapitre 65-23 "Architecture et urbanisme" pour financer les moyens d'installation de sept nouvelles agences d'urbanisme ;
- + 0,5 million de francs au chapitre 44-10 "Subventions diverses, bourses, formation professionnelle et permanente" pour attribuer une subvention à une association de restauration immobilière dans la région de Midi-Pyrénées ;
- + 3 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement aux chapitres 67-10 "Fonds social urbain" afin de faciliter le financement de diverses opérations d'urbanisme.

Dans sa séance du vendredi 17 novembre 1989, la commission des Finances, sous la présidence de **M. Christian Poncelet**, président, a procédé, sur le rapport de **M. Ernest Cartigny**, rapporteur spécial, à l'examen des crédits de l'urbanisme, du logement et services communs prévus pour 1990.

La Commission a décidé de laisser à l'appréciation du Sénat, le vote des crédits de l'urbanisme, du logement et des services communs pour 1990.