

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1977.

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 1978, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 13

EQUIPEMENT ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

I. — **Equipelement et logement (a).**

Rapporteur spécial : M. Josy-Auguste MOINET.

a) A l'exclusion des Ports (annexe n° 14).

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 3120 et annexes, 3131 (tomes I à III et annexes 17 et 18), 3148 (tome VIII) et in-8° 770.

Sénat : 87 (1977-1978).

Loi de finances. — *Equipelement et aménagement du territoire - Voies navigables - Eaux - Routes - Bâtiment - Travaux publics.*

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	5
CHAPITRE PREMIER. — Services généraux et actions horizontales	11
A. — Les dépenses de personnel.....	11
B. — Frais généraux de fonctionnement.....	14
C. — Statistiques et informations.....	15
D. — Programmation et méthodes modernes de gestion.....	15
E. — Intervention dans le secteur du bâtiment et des travaux publics..	16
F. — Gestion du personnel.....	17
G. — Cartographie nationale.....	17
H. — Recherche scientifique et technique.....	20
CHAPITRE II. — Les routes	23
A. — Récapitulation des crédits	23
B. — Développement de l'infrastructure routière.....	27
1° Services d'études.....	27
2° Autoroutes de liaison.....	29
3° Réseau national de rase campagne.....	32
4° Voirie en milieu urbain.....	34
5° Voirie locale.....	34
6° Villes nouvelles, grands ensembles.....	34
7° Départements d'outre-mer	35
C. — Entretien du réseau routier.....	35
1° Réseau national, entretien.....	35
2° Réseau national, équipement d'entretien.....	35
3° Renforcements coordonnés.....	36
4° Entretien du réseau déclassé.....	37
5° Entretien des chaussées de Paris.....	38
D. — Equipement et exploitation du réseau routier national.....	38
1° Permis de conduire.....	38
2° Sécurité et circulation.....	39
CHAPITRE III. — Les voies navigables et les problèmes de l'eau	41
A. — La voie d'eau : un mode de transport économique sous-employé..	41
B. — Une politique du transport fluvial à mettre en œuvre.....	45
C. — Les crédits budgétaires affectés aux voies navigables.....	48
1° L'exploitation réglementée des voies navigables.....	48
2° Les dépenses d'entretien.....	48
3° L'équipement	49
D. — Les problèmes de l'eau.....	54
1° Crédits d'entretien.....	54
2° Crédits d'équipement.....	55

	Pages.
CHAPITRE IV. — L'urbanisme	58
A. — Etudes et planification urbaine	60
1° Enseignement et recherche.....	61
2° Les études menées au niveau national.....	61
3° Les études menées au niveau régional.....	62
4° Les études menées au niveau départemental.....	63
5° Crédits d'investissements.....	65
B. — L'action foncière	66
C. — L'aménagement du tissu urbain	68
1° Les orientations nouvelles.....	69
2° Rénovation urbaine et restauration immobilière.....	71
3° Villes moyennes.....	72
4° Promotion de la qualité de l'aménagement urbain.....	73
5° Espaces verts.....	73
6° Lotissements défectueux.....	74
D. — Les villes nouvelles	74
CHAPITRE V. — Le logement	77
A. — Le secteur du logement	77
1° Place dans l'économie.....	77
2° Réalisations physiques.....	78
3° Financement.....	79
4° Conjoncture.....	80
B. — La réforme de l'aide au logement	82
1° Les origines de la réforme.....	82
2° Les principes de la réforme.....	83
3° La mise en œuvre de la réforme.....	88
4° L'expérimentation de la réforme.....	89
5° Quelques problèmes restent à résoudre.....	94
C. — Les crédits budgétaires	97
1° Récapitulation des crédits.....	97
2° Elaboration et animation de la politique de la construction.....	100
3° Amélioration de la qualité technique du logement.....	100
4° Action sur le parc de logements existants.....	101
5° Construction de logements.....	105
6° Aide à la personne en matière de logement.....	110
Compte rendu des débats de la commission	113
Dispositions spéciales	121

Mesdames, Messieurs,

Au préalable, il y a lieu de rappeler que le présent rapport sera consacré à l'ensemble des crédits du Ministère de l'Équipement à l'exclusion toutefois de ceux destinés aux ports maritimes et qui sont examinés plus particulièrement par M. Larue.

Le rapport traitera donc, dans un premier chapitre, des dépenses intéressant les Services généraux du Ministère, puis deux autres chapitres seront consacrés aux dotations concernant les infrastructures : routes, voies navigables et problèmes de l'eau, On examinera ensuite les crédits relatifs à l'urbanisme. Enfin, le dernier chapitre sera consacré aux dotations concernant le logement.

Indiquons dès maintenant que les dotations prévues dans le fascicule budgétaire « Equipement et Logement » du Ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire, au titre de 1978, s'élèvent :

— en ce qui concerne les **dépenses ordinaires à 7 493 millions de francs** contre 6 097 en 1977, soit **une augmentation de 22,9 %** ;

— pour les **dépenses en capital, à 14 703 millions de francs en autorisations de programme et 8 154 millions de francs en crédits de paiement** contre respectivement, dans la loi de finances initiale, 12 333 millions de francs et 8 409 millions de francs, soit **une augmentation de 19,2 % pour les autorisations de programme et une diminution de 3 % pour les crédits de paiement.**

Si l'on tient compte des crédits débloqués au titre du **Fonds d'action conjoncturelle** en mai et en septembre 1977, **l'accroissement des autorisations de programme n'est plus que de 6,8 % et la réduction des crédits de paiement est portée à 7,7 %.**

En réalité, ces comparaisons sont un peu faussées par les **perturbations introduites dans les dotations consacrées au logement du fait de la réforme de l'aide au logement.**

En effet, pour le **logement**, l'augmentation des autorisations de programme de 10 439 à 12 815 millions de francs résulte de deux mouvements en sens contraire :

— **une réduction de l'aide à la pierre** conformément aux orientations de la réforme, la **compensation étant effectuée par une augmentation de l'aide à la personne** qui figure en dépenses ordinaires ;

— **des modifications dans la structure et l'estimation de certaines aides** qui aboutissent à un gonflement considérable des autorisations de programme concernant les aides à la construction de logements pour l'accession à la propriété.

Cette augmentation des dotations masque en réalité une réduction du nombre de logements neufs aidés, partiellement compensée par une augmentation du nombre de logements anciens rénovés.

A l'inverse, en ce qui concerne les **autres secteurs** de ce budget et si l'on ajoute les comptes spéciaux qui y sont rattachés, les **autorisations de programme diminuent de 7 120 à 6 589 millions de francs**. Compte tenu d'un **transfert de 300 millions de francs** des dépenses du FSIR vers les dépenses ordinaires (frais de personnel), **la réduction n'est en réalité que de 231 millions de francs, soit tout de même 3 % des dotations de 1977**. Mais il faut aussi prendre en considération les **1 290 millions de francs débloqués en cours d'année au titre du FAC** et dont les effets seront à cheval sur 1977 et 1978.

Cette **évolution un peu chaotique** pose bien des problèmes aux entreprises concernées par les travaux en raison des à-coups que cela produit dans leurs plans de charge.

Pour les **crédits de paiement**, on observe une évolution beaucoup plus satisfaisante que pour les autorisations de programme : **ils augmentent de 8,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1977**, ce qui les porte à un **niveau supérieur à celui des autorisations de programme : 7 313 millions de francs en 1978**. Cette évolution doit permettre un **achèvement plus rapide des travaux déjà engagés**, ce qui ne peut que recueillir notre approbation.

Le tableau ci-après compare les crédits pour 1976, 1977 et 1978, non seulement du budget de l'Équipement, mais aussi des autres budgets pour leur partie consacrée à l'Équipement et au Logement.

Evolution de 1976 à 1978 des crédits consacrés à l'Équipement et au Logement.

	LOI de finances 1976 initiale. (1)	LOI DE FINANCES 1977		LOI de finances 1978 initiale. (4)	EVOLUTION	
		Initiale. (2)	Rectifiée. (3)		(4)/(2)	(4)/(3)
	(En millions de francs.)				(En pourcentage.)	
Personnel	2 415	4 061	id.	5 088	+ 25,3	id.
Autres moyens des services.....	1 622	1 589	id.	1 875	+ 18	id.
Interventions publiques.....	330	249	id.	529	+ 112	id.
Total dépenses ordinaires...	4 334	6 097	id.	7 493	+ 22,9	id.
Investissements exécutés par l'Etat :						
Autorisations de programme....	2 261	1 438	2 683	1 387	- 3,5	- 48,3
Crédits de paiement.....	2 146	1 415	1 806	1 541	+ 8,9	- 14,7
Subventions :						
Autorisations de programme....	7 769	10 887	11 082	13 310	+ 22,3	+ 20,1
Crédits de paiement.....	6 341	6 989	7 023	6 603	- 5,5	- 6
Total dépenses en capital :						
Autorisations de programme....	10 040	12 333	13 773	14 703	+ 19,2	+ 6,8
Crédits de paiement.....	8 502	8 409	8 834	8 154	- 3	- 7,7
Total crédit budget Equipement et Logement.....	12 869	14 506	14 931	15 647	+ 7,9	+ 4,8
Agriculture. — Logement. — Bonifications	370	410	id.	450	+ 9,8	»
Intérieur. — Exonération d'impôt foncier	1 828	2 022	id.	2 433	+ 20,3	»
Charges communes. — Logement. — Bonifications	4 866	5 216	id.	5 656	+ 8,4	»
Charges communes. — Logement. — FNAL	795	854	1 394	1 682	+ 97	+ 20,7
Charges communes. — Urbanisme. — Bonifications	120	136	id.	139	+ 2,2	»
Charges communes. — Urbanisme. — Villes nouvelles :						
Autorisations de programme....	253	165	id.	164	- 0,6	»
Crédits de paiement.....	153	100	id.	188	+ 83	»
FNAFU :						
Autorisations de programme....	200	200	id.	147	- 26,5	»
Crédits de paiement.....	190	220	id.	182	- 17,3	»
FSIR :						
Autorisations de programme....	4 590	5 026	id.	4 554	- 9,4	»
Crédits de paiement.....	4 250	4 680	4 806	5 100	+ 9	+ 6,1

	LOI de finances 1976 initiale. (1)	LOI DE FINANCES 1977		LOI de finances 1978 initiale. (4)	EVOLUTION	
		Initiale. (2)	Rectifiée. (3)		(4)/(2)	(4)/(3)
	(En millions de francs.)				(En pourcentage.)	
Charges communes, Intérieur, Agriculture : Routes :						
Autorisations de programme....	203	103	id.	53	— 49	»
Crédits de paiement.....	128	68	id.	152	+ 124	»
Total crédits budgétaires :						
Autorisations de programme....	15 286	17 327	19 267	19 621	+ 10,1	+ 1,8
Dépenses ouvertes + crédits de paiement	25 569	28 212	29 303	31 629	+ 12,1	+ 7,9
Dont :						
Logement :						
Autorisations de programme....	7 349	10 439	10 589	12 815	+ 22,8	+ 21
Dépenses ouvertes + crédits de paiement	14 026	15 161	15 725	16 703	+ 10,2	+ 6,2
Infrastructures et urbanisme :						
Autorisations de programme....	7 937	7 388	8 678	6 806	— 7,9	— 11,6
Dépenses ouvertes + crédits de paiement	11 543	13 051	13 578	14 926	+ 14,4	+ 9,9
Moins-values fiscales (IRPP, Logement)	2 730	3 000	3 770	4 130	+ 37,7	+ 9,5

Le tableau ci-dessous, qui retrace l'évolution de la part du budget de l'Équipement dans le total du budget permet de situer celui-ci par rapport aux autres :

Evolution de la part de l'Équipement dans le budget.

	LOI DE FINANCES 1975		LOI DE FINANCES 1976		LOI DE FINANCES 1977		PROJET de loi de finances 1978.
	Initiale.	Rectifiée.	Initiale.	Rectifiée.	Initiale.	Rectifiée.	
	(Pourcentage.)						
Part du budget de l'Équipement dans les dépenses à caractère définitif du budget général :							
Dépenses ordinaires.....	1,63	1,69	1,82	1,76	2,21	2,04	2,24
Dépenses en capital (crédits de paiement).....	17,13	18,47	16,11	15,56	14,75	15,16	12,78
Total	4,53	5,14	4,39	4,25	4,35	4,19	3,93
Autorisations de programme.	17,47	18,01	16,17	15,73	19,82	21,39	19,36
Part des dépenses consacrées à l'Équipement et au Logement dans les dépenses à caractère définitif (budget général + comptes d'affectation spéciale) :							
Dépenses (crédits de paiement)	8,54	8,99	8,47	8,24	8,44	8,06	7,53
Moins-values fiscales.....	0,80	0,74	0,90	0,85	0,88	1,04	0,98
Autorisations de programme.	23,51	23,74	22,81	22,27	26,25	27,50	24,14

Les comparaisons sont en réalité rendues difficiles par les transferts (notamment 932 millions de francs provenant du budget des charges communes en 1977 au titre des pensions) et par les changements d'estimation (notamment pour les autorisations de programme concernant le logement en 1977 et 1978). Si l'on élimine ces facteurs on observe une baisse continue de la part de l'équipement dans le budget.

CHAPITRE I^{er}

SERVICES GENERAUX ET ACTIONS HORIZONTALES

Ce chapitre traitera de toutes les actions du Ministère qui ne peuvent pas être rattachées aux quatre grands domaines (Routes, Voies navigables et ports, Urbanisme, Logement). Il s'agit, d'une part, des dépenses de personnel et des frais généraux de fonctionnement et, d'autre part, de quelques actions « horizontales », c'est-à-dire touchant à plusieurs domaines ou présentant un caractère particulier.

A. — Les dépenses de personnel.

Les dépenses de personnel sont réparties entre deux actions : 11 (Administration centrale et contrôle) et 61 (Services extérieurs, charges de personnel) pour le personnel en activité, tandis que les pensions de retraite figurent à l'action 81.

Leur montant total prévu pour 1978 est de 3 815 millions de francs pour le personnel en activité et de 1 247 millions de francs pour les retraités.

La comparaison avec l'année précédente s'établit comme suit :

	1977	MESURES acquises.	MESURES nouvelles.	1978	DIFFE- RENCE 1978/1977.	HORS transfert.
	En millions de francs.)				Pourcentage.	
Administration centrale.	143	+ 13	- 9	165	+ 15,7	id.
Services extérieurs.....	2 977	- 270	- 403 (1)	3 650	+ 22,6	- 12,6
Total personnel en activité...	3 120	+ 283	+ 412	3 815	+ 22,3	+ 12,7
Retraites	918	+ 309	- 20	1 247	+ 35,8	id.
Total général...	4 038	+ 592	+ 432 (1)	5 062	+ 25,4	+ 17,9

(1) Dont 300 millions de francs provenant de transferts de divers chapitres du FSIR.

1° PERSONNEL EN ACTIVITÉ. — MESURES ACQUISES

L'essentiel est constitué par l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques prévues jusqu'au 31 décembre 1977, soit 248 millions de francs, ce qui représente 7,9 % des charges de personnel de 1977.

On note également :

— des reclassements indiciaires et des transformations d'emplois résultant de l'application de divers textes réglementaires : 3,8 millions de francs ;

— le relèvement des cotisations de Sécurité sociale et des prestations familiales : 26,4 millions de francs ;

— le versement de transports institué par diverses collectivités locales : 2,4 millions de francs ;

— le relèvement de diverses indemnités (notamment pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants) : 3,5 millions de francs.

2° PERSONNEL EN ACTIVITÉ. — MESURES NOUVELLES

Provision pour revalorisation des rémunérations publiques à intervenir en 1978 : 74,7 millions de francs pour les personnels de la Fonction publique et 21,6 millions de francs pour les personnels rémunérés sur d'autres bases, soit au total 96,3 millions de francs, ce qui représente 2,8 % des services votés.

Diverses transformations d'emplois : 5,5 millions de francs permettant notamment des améliorations de carrière des catégories B, C et D des agents des travaux publics de l'Etat.

La nouvelle répartition entre Ministères des emplois d'administrateurs civils (en application des décisions du Secrétariat d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de la Fonction publique, prises à l'issue des travaux de la Commission interministérielle prévue

par l'article 23 du statut particulier des administrateurs civils) a amené à transférer au budget de l'équipement 13 emplois : 1,2 million de francs.

Création de 152 emplois, soit moins de 0,2 % des effectifs totaux : deux emplois d'inspecteur du travail (dans le cadre du programme d'action prioritaire n° 12 : transformer les conditions de travail et revaloriser le travail manuel), 20 emplois de catégorie A et 130 emplois de catégorie B pour renforcer les effectifs des services extérieurs en vue de faire face à l'accroissement des tâches consécutives à la mise en œuvre des réformes de l'urbanisme et de l'aide au logement : 7,6 millions de francs.

Régularisation de l'imputation des rémunérations des 35 agents contractuels des ports maritimes et des voies navigables, dont les emplois ont été créés par la loi de finances rectificative pour 1976 : 2,2 millions de francs.

Transfert de divers chapitres du FSIR de 300 millions de francs permettant la régularisation de l'imputation des rémunérations des agents non titulaires. Ce transfert complète ceux opérés en 1977 en application d'une circulaire de la Direction du budget du 11 décembre 1975. Sous réserve de quelques ajustements mineurs à intervenir et de la situation des personnels de quelques organismes pour lesquels les transferts ne peuvent être opérés dans le cadre du budget en raison de modalités particulières de gestion, on peut considérer que cette circulaire a reçu sa pleine application en ce qui concerne le ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire.

3° PENSIONS DE RETRAITE

En 1977, les pensions de retraite des anciens agents du Ministère de l'Équipement avaient fait l'objet d'un transfert du budget des Charges communes. Ce transfert s'est révélé insuffisant et nécessite pour 1978 un ajustement de 309,5 millions de francs, soit 33,7 % de l'évaluation pour 1977.

Par ailleurs, le transfert des cotisations sociales du personnel en retraite du budget des Charges communes au budget de l'Équipement n'est effectué qu'en 1978 : 19,8 millions de francs.

B. — Frais généraux de fonctionnement.

Les frais généraux de fonctionnement de l'Administration centrale s'élèveront en 1978 à 43,1 millions de francs, soit 6,9 % de plus qu'en 1977 (hors transferts).

Les frais généraux de fonctionnement des services extérieurs augmenteront pour leur part de 11,4 % (hors transferts) et atteindront, en 1978, 257,3 millions de francs.

Pour l'ensemble, les principales variations portent sur :

- frais de déplacement : + 16,9 millions de francs ;
- loyers (hors transferts) : + 2,4 millions de francs ;
- fonctionnement des services et entretien immobilier : + 8,6 millions de francs ;
- télécommunication : + 1,9 million de francs ;
- transfert au chapitre 37-60 (Services d'études techniques et informatiques) des frais de fonctionnement des laboratoires régionaux de l'ouest et de l'est parisien : — 5,1 millions de francs ;
- transfert au budget des services financiers des frais d'entretien des locaux occupés par les services du Ministère de l'Équipement dans des cités administratives : — 5,8 millions de francs.

Les crédits d'équipement immobilier des services (chapitre 57-91) se trouvent réduits de 83,2 à 70,7 millions de francs en autorisations de programme (— 15 %) et de 63,8 à 57 millions de francs en crédits de paiement (— 10,6 %). Cette réduction affecte principalement les établissements d'enseignement (écoles techniques et centres interrégionaux de formation professionnelle) tandis que se poursuivent les programmes de transfert de certains services centraux dans les villes nouvelles du Vaudreuil et de Marne-la-Vallée et surtout le programme de construction d'immeubles pour loger les services extérieurs (services régionaux, directions départementales et centres d'études techniques de l'équipement).

C. — Statistiques et informations.

Les crédits affectés en 1978 à cette action s'élèvent à 15,8 millions de francs pour les dépenses ordinaires en augmentation de 14,6 % par rapport à 1977 et à 1,25 million de francs d'autorisations de programme contre 2,47 en 1977.

La principale novation est l'ouverture d'un article 40 au chapitre 31-62 doté de 1 million de francs de crédits et destiné à rémunérer des enquêteurs occasionnels pour le recueil des informations statistiques. En réalité, il s'agit d'un transfert, les enquêteurs occasionnels étant précédemment rémunérés sur des crédits d'investissement.

Globalement les crédits (dépenses ordinaires + crédits de paiement) ne progressent ainsi que de 5,6 %.

En outre, selon le « blanc » budgétaire, 165 agents sont affectés à cette action (comme en 1977) pour un coût de 10,3 millions de francs (+ 11,3 % par rapport à 1977).

D. — Programmation et méthodes modernes de gestion.

Cette action comporte :

— les frais de fonctionnement du centre de calcul de l'administration centrale : 5,13 millions de francs (en augmentation de 0,7 %) ;

— les frais de fonctionnement des autres centres de calcul : 8,3 millions de francs comme en 1977 ;

— les frais relatifs aux études d'éclairage des choix dans le cadre du plan, aux méthodes modernes de programmation et de gestion... : 6 millions de francs ;

— les crédits d'équipement relatifs à des études sur les choix dans le cadre du Plan et les méthodes modernes de programmation et de gestion : 2,7 millions de francs d'autorisations de programme contre 3.2 en 1977.

En outre, selon le « blanc » budgétaire, 145 agents sont affectés à cette action comme en 1976 et 1977 pour un coût de 9,1 millions de francs (+ 11,3 % par rapport à 1977).

E. — Intervention dans le secteur du Bâtiment et des Travaux publics.

Les crédits affectés à cette action restent modestes : 4,8 millions de francs de dépenses ordinaires (— 1 %), 7,4 millions de francs de crédits de paiement (+ 26 %). Ils concernent des interventions techniques (études et expérimentation de technique et de composants nouveaux), des interventions économiques ainsi que des études économiques et des prévisions.

En outre, selon le « blanc » budgétaire, 141 agents sont affectés à cette action comme en 1976 et 1977 pour un coût total de 9,1 millions de francs (+ 11,3 % par rapport à 1977).

Le rôle essentiel de l'Etat vis-à-vis du secteur du Bâtiment et des Travaux publics reste évidemment dans le niveau des commandes publiques ou dans l'effet induit des aides de l'Etat. On verra dans les chapitres suivants que dans les trois principaux secteurs d'intervention de l'Etat (Routes, Voies navigables et Logement), après l'effort sensible de 1975-1976, notamment grâce au plan de relance 1975, l'année 1977 aura marqué une pause, même en tenant compte du Fonds d'action conjoncturelle, tandis que 1978 verra selon les cas une progression faible des crédits ou même une réduction, ce qui se traduira de toute façon par une réduction du volume des travaux. Dans le secteur Routier, la priorité accordée aux autoroutes devrait favoriser les grandes entreprises à vocation nationale, la réduction des travaux sur les réseaux locaux pénalisant fortement les petites et moyennes entreprises de travaux publics ; à l'inverse, dans le secteur du Logement, le refus des grands ensembles et l'orientation en faveur de la réhabilitation de l'habitat ancien (à condition que ces orientations puissent se traduire effectivement dans la réalité) devrait favoriser plutôt les petites et moyennes entreprises du bâtiment et les artisans des différents métiers du second œuvre.

F. — Gestion du personnel.

Cette action ne comporte que des dépenses ordinaires : 57,6 millions de francs en 1978, soit 3,3 % de plus qu'en 1977. En fait, les deux parties de cette action évoluent différemment :

— recrutement et formation du personnel : les crédits diminuent de 32,4 à 31,9 millions de francs, tandis que les subventions aux écoles d'ingénieurs restent fixées à 0,13 million de francs ;

— les prestations et versements facultatifs augmentent de 10,2 %, passant de 23,1 à 25,5 millions de francs dont 9,6 pour les cantines, 5,4 pour les colonies de vacances, 4,0 pour les sociétés mutualistes, 2,8 pour les services médico-sociaux, 1,1 pour l'aide aux mères, 1,5 pour les secours et prêts, 1,0 pour les associations à but social, culturel ou sportif et enfin un crédit nouveau de 0,2 million de francs pour favoriser l'emploi d'handicapés dans l'Administration.

En outre, selon le « blanc » budgétaire, 1 210 agents sont affectés à cette action, comme en 1977, pour un coût total de 81,6 millions de francs (+ 11,3 % par rapport à 1977).

G. — Cartographie nationale.

Ce programme est en totalité sous la responsabilité de l'Institut géographique national.

Cet organisme a fait l'objet d'observations détaillées de la Cour des Comptes insérées dans le rapport annuel de 1977.

La vocation principale de l'IGN est d'exécuter les travaux de la carte générale de la France. Actuellement, la réalisation de la carte au 1/25 000 se poursuit pour être achevée vers 1980 et la révision des feuilles anciennes a été entreprise, mais à un rythme jugé insuffisant. Pendant longtemps l'IGN avait également réalisé des travaux pour l'OTAN et dans l'Union française. La disparition progressive de ces travaux à partir de 1960 a amené le Ministère de tutelle à

transformer en 1966 son statut en établissement public à caractère administratif afin de faciliter le développement d'activités rémunérées, tant en France qu'à l'étranger.

Cependant ni sur le plan de la structure de commercialisation, ni sur le plan de la gestion financière, l'IGN n'était préparé à ces tâches. En particulier l'insuffisance de la comptabilité analytique est à l'origine de nombreuses pertes enregistrées sur les contrats. Par ailleurs, les commandes de la part des Administrations et des organismes publics étaient très rares, en particulier en ce qui concerne le Ministère de tutelle. Ce n'est qu'en juin 1976 que ce dernier a prescrit à ses services et en particulier aux centres techniques de l'équipement et à la Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme de faire appel à l'IGN. Il ne semble pas pour l'instant que ces directives aient produit beaucoup d'effets.

La Cour des Comptes a également critiqué les modalités de calcul de la subvention de fonctionnement versée par l'Etat : en effet, l'Etat couvre la totalité des dépenses concernant le personnel titulaire, le tiers des dépenses afférentes aux ouvriers permanents ainsi qu'un supplément forfaitaire pour les autres dépenses de fonctionnement. Un mode de calcul aussi arbitraire n'assure évidemment pas que la subvention soit la contrepartie des missions de service public qui sont assurées par l'établissement. En pratique d'ailleurs, les autres activités étant déficitaires, la subvention se trouve supérieure (d'environ 16 millions de francs en 1975 selon le rapport de la Cour des Comptes) au coût des missions de service public de l'IGN.

Cette subvention automatique pour les dépenses du personnel est peut-être aussi à l'origine des effectifs pléthoriques que la Cour des Comptes dénonce pour certaines catégories.

Les comptes pour 1976 et le budget pour 1977 de l'IGN se présentent comme suit.

	COMPTE	BUDGET		COMPTE	BUDGET
	1976	1977		1976	1977
<i>Dépenses.</i>	(En millions de francs.)		<i>Recettes.</i>	(En millions de francs.)	
<i>Première section.</i>			<i>Première section.</i>		
Titulaires et contractuels....	62,6	76,5	Vente de cartes.....	25,4	38
Ouvriers	72,4	76,6	Travaux facturés.....	40,7	60
Activités aériennes	16,1	14,2	Autres recettes commerciales..	5,6	7,8
Personnel	151,1	167,3	Recettes commerciales..	71,7	105,8
Frais de fonctionnement.....	47,4	66,3	Subventions	122,5	120,4
Amortissements	6,5	7,7	Divers	12,7	11
Total	205	241,3	Total	206,9	337,2
<i>Deuxième section.</i>			<i>Deuxième section.</i>		
Achats équipements.....	26,8	24,7	Vente d'immobilisations.....	7,1	»
Augmentation des stocks.....	4	»	Subvention d'équipement.....	20,2	21,1
Reprise d'amortissements.....	4,4	5,4	Amortissements	6,5	7,7
			Diminution du fonds de roulement	6,6	5,4
Total	35,2	30,1	Total	33,3	34,2

En 1976, la subvention de fonctionnement du chapitre 36-15 fixée initialement à 105,2 millions de francs a dû être augmentée de 15 millions de francs par la loi de finances rectificative. En 1977, elle est restée fixée à 119,2 millions de francs, ce qui va sans doute entraîner un déficit au niveau de la première section. Pour 1978, les crédits proposés continuent à être calculés selon des modalités identiques et atteindront 131,5 millions de francs dont 111,7 au titre des dépenses de personnel et 19,8 au titre des dépenses de fonctionnement.

Pour ce qui concerne les dépenses d'équipement (chapitre 67-15), les autorisations de programme qui étaient fixées à 18 millions de francs en 1976 et 1977 sont ramenées pour 1978 à 15,3 millions de francs. Pour leur part, les crédits de paiement reviennent de 18,7 millions de francs en 1976 à 18 en 1977 et 16 en 1978.

L'écart entre les montants des subventions des chapitres 36-15 et 67-15 et les montants figurant dans le compte de l'IGN résulte pour l'essentiel des subventions que cet établissement reçoit également au titre de la recherche scientifique.

H. — Recherche scientifique et technique.

Le « blanc » budgétaire donne une présentation assez complète des objectifs et des principales réalisations en cours de la recherche scientifique et technique menée par le Ministère de l'Équipement. Nous nous bornerons donc, ici, à récapituler les principaux moyens mis en œuvre.

a) *Les moyens propres du Ministère.*

Selon le « blanc » budgétaire, 379 agents sont affectés à cette action (comme en 1977) pour un coût total de 23,9 millions de francs (+ 11,3 % par rapport à 1977) ainsi que des frais de fonctionnement pour 2,4 millions de francs. En réalité, il s'agit essentiellement des moyens de gestion des programmes de recherches puisque les effectifs effectuant des recherches figurant dans les chapitres relatifs au personnel ne sont que de 42.

b) *Les subventions à divers organismes.*

Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) au titre du fonctionnement (chapitre 44-17) : 29,4 millions de francs (pour 252 emplois) contre 25,4 millions de francs en 1977 (pour 245 emplois) et au titre des dépenses d'équipement (chapitre 67-17) : 12,5 millions de francs d'autorisations de programme contre 11,6 millions de francs en 1977.

Laboratoire central des Ponts et Chaussées (LCPC) au titre du fonctionnement (chapitre 37-17) pour 343 emplois : 29,8 millions de francs en 1978 contre 27,3 en 1977 et au titre des dépenses d'équipement (chapitre 57-17) : 13,7 millions de francs d'autorisations de programme en 1978 contre 11,5 en 1977.

Institut de recherche des transports. Cet organisme reçoit à la fois des subventions au titre des transports (Section commune) et au titre de l'Équipement : 8 millions de francs en 1978 contre 7,1 en 1977 pour le fonctionnement (chapitre 44-17) et 8,2 millions de francs d'autorisations de programme en 1977 et 1978 pour les dépenses en capital.

Centre de recherches d'urbanisme (CRU). Cet organisme qui a également une mission d'enseignement reçoit une subvention à ce titre. La subvention de fonctionnement au titre de la recherche (chapitre 44-17) passe de 2,2 à 2,4 millions de francs en 1978.

L'Institut géographique national (IGN) reçoit une subvention d'équipement de 4 millions de francs en 1977 et 3,4 en 1978 d'auto-risations de programme.

c) *Les actions sur programme de la Mission de la recherche.*

En dépenses ordinaires, il est prévu au chapitre 37-17, 6,4 millions de francs en 1978 contre 6 en 1977. Les dépenses en capital se répartissent entre le chapitre 57-17 (36,2 millions de francs d'au-torisations de programme en 1978 contre 39,5 en 1977) et le cha-pitre 67-17 (14 millions de francs d'autorisations de programme en 1978 contre 14,2 en 1977). Par programmes, ces crédits se répartissent ainsi :

PROGRAMMES	1977	1978
	(En millions de francs.)	
Construction	23,9	22,9
Urbanisme	7,3	7
Automobile	18,1	17,5
Infrastructures	3,7	3,2
Coordination et enseignement.....	0,7	0,8
Total	53,7	51,3

Certains des organismes cités plus haut qui reçoivent des sub-ventions pour leurs missions générales reçoivent aussi des subven-tions au titre de contrats entrant dans les actions sur programmes mentionnées ici.

CHAPITRE II

LES ROUTES

A. — Récapitulation des crédits.

Tous les crédits relatifs aux routes ne ressortissent pas du budget de l'Équipement. Le recours à la concession en matière de construction d'autoroutes a permis de mobiliser des concours extérieurs importants. Enfin, dans le cadre même du budget de l'État, de nombreuses dotations intéressant le réseau routier sont disséminées dans les budgets d'autres départements ministériels. La plus grande part est d'ailleurs inscrite au Fonds spécial d'investissement routier (FSIR) dont la gestion est, il est vrai, assurée par le Ministère de l'Équipement.

Le tableau ci-dessous s'efforce de rassembler l'ensemble des crédits budgétaires en les regroupant selon les trois actions qui concernent les routes :

DESIGNATION	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CREDITS DE PAIEMENT		
	1976	1977	1978	1976	1977	1978
	(En millions de francs.)					
ACTION 21. — Développement de l'infrastructure routière.						
A. — Services d'études techniques :						
Équipement (chap. 37-60, art. 41 à 65).....	>	>	>	(1) 2	109,7	116,2
B. — Réseau national :						
Autoroutes de liaison :						
FSIR (chap. 1 ^{er} , art. 4).....	1 054	1 145,1	1 410	929	882,8	1 305
Équipement (chap. 53-21, art. 10)...	11	30	25	11	30	25
Réseau national en rase campagne :						
FSIR (chap. 1 ^{er} , art. 5).....	1 271,9	1 352,5	1 076,4	1 345	1 182,5	1 249
Équipement (chap. 53-21, art. 20)...	25	30	25	25	30	25
Voirie en milieu urbain (plan national) :						
FSIR (chap. 1 ^{er} , art. 6).....	1 632,1	1 173,9	857,3	1 478	1 468	1 196
Équipement (chap. 53-21, art. 30)...	25,5	31,5	28,5	25,5	31,5	28,5
Totaux Réseau national...	4 019,5	3 763	3 422,2	3 813,5	3 624,8	3 828,5

DESIGNATION	AUTOCRISATIONS DE PROGRAMME			CREDITS DE PAIEMENT		
	1976	1977	1978	1976	1977	1978
	(En millions de francs.)					
C. — Réseaux locaux :						
FSIR (chap. 2). Réseau départemental	91	97,4	371,4	78	88	330
FSIR (chap. 4). Voirie communale..	65	57		55	38	
FSIR (chap. 3). Centres urbains....	227	243,2		174	188,3	
FSIR (chap. 5). Ponts détruits par faits de guerre.....	50	44	4	20	14	20
Ministère de l'Intérieur, subvention (chap. 63-50, art. 10).....	8	7,1	2,9	6	6	7,3
Ministère de l'Agriculture (chap. 61-72, art. 10)	20	20	15,1	15,5	16	30
Totaux Réseaux locaux....	461	468,7	393,4	348,5	350,8	387,3
D. — Villes nouvelles, grands ensembles :						
Equipement (chap. 55-41, art. 30). Villes nouvelles.....	80	89	93	120	88,3	100
Ministère de l'Intérieur. Grands ensembles (chap. 63-50, art. 20)..	66	70,6	29,4	44	46	55
Charges communes, grands ensembles (chap. 65-00, puis 65-01, art. 20).....	108,5	5	5,3	62,8	0,2	60
Totaux	254,5	164,6	127,7	226,8	134,5	215
E. — DOM :						
Equipement (chap. 53-20, art. 20)..	16	16	13,6	9	15	16
Total Action 21.....	4 751	4 412,3	3 956,9	4 399,8	4 234,8	4 588
ACTION 22. — Entretien du réseau routier.						
A. — Réseau national :						
Entretien des chaussées :						
Equipement (chap. 35-20, art. 10).	>	>	>	796,7	810,9	818,2
Parcs et centres d'entretien :						
Equipement (chap. 35-20, art. 20).	>	>	>	18	15,7	12,9
Viabilité hivernale :						
Equipement (chap. 35-20, art. 40).	>	>	>	66	61,6	73,6
Grosses réparations :						
Equipement (chap. 53,20, art. 70).	>	>	66,6	>	>	66,6
Construction de parcs et centres d'entretien :						
Equipement (chap. 53-20, art. 80).	25	30,4	25,8	21	25	26
Renforcements coordonnés :						
FSIR (chap. 7, art. 20).....	>	586,3	493,4	>	586,3	584
Equipement (chap. 53-20, art. 30).	750	>	>	660,8	>	>
Equipement (chap. 53-21, art. 50).	>	>	5	>	>	5
Totaux Réseau national...	775	616,7	590,8	1 548,9	1 481,7	1 586,3

DESIGNATION	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CREDITS DE PAIEMENT		
	1976	1977	1978	1976	1977	1978
	(En millions de francs.)					
B. — Réseaux locaux :						
Equipement, subvention, ville de Paris (chap. 44-22).....	»	»	»	14,3	15,5	17,9
Total Action 22.....	775	616,7	590,8	1 563,2	1 497,2	1 604,2
 Action 23. — Equipement et exploitation du réseau national.						
A. — Exploitation :						
Equipement (chap. 53-20, art. 40)...	22	»	»	13,6	17,8	»
B. — Permis de conduire :						
Service national des examens du permis de conduire :						
Equipement (chap. 36-20).....	»	»	»	87	101,5	111,5
Contrôle de l'aptitude physique des conducteurs :						
Equipement (chap. 35-20, art. 60).....	»	»	»	0,9	1	1,5
Totaux B.....	»	»	»	87,9	102,5	113
C. — Sécurité et circulation :						
Fonctionnement :						
Equipement (chap. 35-20, art. 50).....	»	»	»	30	30,8	33
Investissements :						
FSIR (chap. 7, art. 10).....	199,5	326,7	341,2	154	207,4	389,5
Equipement (chap. 53-21, art. 40), sécurité	»	5	5	»	5	5
Subvention à divers organismes :						
Equipement (chap. 63-20).....	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Totaux C.....	200	331,2	346,7	184,5	243,7	428
Total Action 23.....	222	332,2	346,7	286	364	541
Total général.....	5 748	5 361,2	4 894,4	6 249	6 096	6 708,2
Dont :						
Dépenses ordinaires :						
Equipement	»	»	»	1 000,6	1 131,2	1 166,9
Dépenses en capital.....	5 748	5 360,2	4 894,4	5 248,4	4 964,8	5 541,3
FSIR	4 590,5	5 026,1	4 553,7	4 233	4 655	5 073,5
Equipement	955	320,1	288	887,1	241,6	315,5
Intérieur	74	77,7	32,3	50	52	62,3
Agriculture	20	20	15,1	15,5	16	30
Charges communes.....	108,5	5	5,3	62,8	0,2	60
FAC et LF rectificative.....	»	1 120	»	»	497	»

(1) En 1976, les crédits des services d'études techniques étaient, pour l'essentiel, prélevés sur les crédits prévus au titre des dépenses en capital.

Selon les indications fournies par le « bleu » budgétaire des frais généraux de fonctionnement et des dépenses de personnel peuvent être affectés aux trois actions du domaine des routes. Ces montants sont indiqués ci-dessous pour les années 1977 et 1978, ainsi que les effectifs prévus en 1978.

ACTIONS	FRAIS de fonctionnement.		FRAIS de personnel.		EFFECTIFS 1978
	1977	1978	1977	1978	
	(En millions de francs.)				(Nombre d'agents.)
21. Développement de l'infra- structure routière.....	23,7	25,7	194,3	216,3	3 935
22. Entretien du réseau routier national	71,5	78,3	492,7	548,3	11 993
23. Equipement et exploitation du réseau routier national..	4,1	4,4	30,5	33,9	675
Total Routes.....	99,3	108,4	717,5	798,5	16 603

Les crédits du FAC et de la loi de finances rectificative devant avoir des effets répartis sur 1977 et 1978, on peut considérer que sur les trois années 1976 à 1978, les crédits consacrés aux routes sont à peu près constants pour les autorisations de programme et légèrement croissants pour les crédits de paiement. Cependant, compte tenu de l'évolution du prix des travaux dont le rythme actuel n'est pas inférieur à 10 %, il s'agit, en réalité, d'une baisse du volume des travaux routiers pris en charge par l'Etat. Sous réserve de l'effort supplémentaire que pourraient consentir les collectivités locales, qui ne saurait être considérable compte tenu de leurs contraintes financières, cette situation est de nature à renforcer les difficultés que rencontrent les entreprises de travaux publics. Les travaux autoroutiers, réalisés en général par de grandes entreprises à vocation nationale, restant privilégiés, ce sont surtout les petites et moyennes entreprises de travaux publics qui sont affectées par la crise.

Enfin, il faut signaler que la réduction des autorisations de programme et la progression des crédits de paiement permettent d'achever plus rapidement les opérations engagées et d'en prévoir moins de nouvelles pour un même volume total des travaux. Si cette tendance constitue une amélioration du point de vue de la gestion des crédits d'Etat, elle risque de gêner les entreprises en réduisant

le terme des prévisions pour leurs plans de charge et donc de constituer un frein supplémentaire à l'investissement des entreprises de travaux publics. Peut-être faudra-t-il envisager une programmation à moyen terme des travaux qui permettrait d'éviter le pilotage à vue.

En ce qui concerne la répartition des crédits entre les trois actions, le seul fait marquant est l'accroissement sensible de la part faite à l'action 23 et plus particulièrement aux investissements consacrés à l'amélioration de la sécurité routière.

B. — Le développement de l'infrastructure routière.

Il s'agit de l'action la plus importante. Pour ce qui concerne la répartition entre les différents types d'infrastructures, on note en particulier la progression rapide des crédits affectés aux autoroutes de liaison et la réduction de tous les autres types d'infrastructure. C'est particulièrement le cas de la voirie en milieu urbain et des différents réseaux locaux.

1° LES SERVICES D'ÉTUDES

Il s'agit, tout d'abord, des *centres d'études techniques de l'Équipement (CETE)*.

Créés en 1968, ils sont actuellement sept (Aix-en-Provence, Lille, Bordeaux, Lyon, Rouen, Nantes et Metz) qui apportent, par leurs avis, leurs conseils, leurs études, une aide technique importante aux services traditionnels de l'Équipement ou assurent, au profit de tiers, des prestations directes.

Ils participent aux actions d'élaboration et de diffusion de la doctrine et de la méthodologie dirigées par les services techniques centraux ainsi qu'à la formation permanente.

Leurs effectifs s'élèvent en 1977 à 4 147. Le budget prévisionnel pour 1977 des CETE est de 516 millions de francs. Les frais de fonctionnement, qui figurent seuls dans le budget de l'Équipement, s'élèveront en 1978 à 97,56 millions de francs contre 91,23 en 1977. L'augmentation résulte, pour l'essentiel, du transfert des crédits des laboratoires régionaux de l'Ouest et de l'Est parisien, assimilés à des CETE.

Par ailleurs, trois services techniques nationaux interviennent dans le domaine :

Le Service d'études techniques des routes et des autoroutes est le service technique central de la Direction des routes et de la circulation routière. Il participe à l'établissement de la doctrine, de la réglementation technique et de la normalisation en matière de tracés, de terrassements, de construction de chaussées et d'ouvrages d'art, d'entretien et d'exploitation des routes et des autoroutes tant en rase campagne qu'en milieu urbain. Il donne son avis technique sur tout projet d'ouvrages d'art, de routes et d'autoroutes ou établit lui-même le projet.

Le Centre d'études des tunnels a pour mission :

- d'élaborer les directives techniques ;
- d'effectuer et de coordonner les études en matière de tunnel ;
- de fournir au Ministère des avis sur tous les projets ou problèmes de tunnel ;
- de jouer le rôle de conseiller technique auprès des services extérieurs vis-à-vis desquels il peut procéder à leurs demandes à toutes études de projet.

Le Centre d'études des transports urbains (CETUR) :

La compétence de ce centre s'étend à tous les modes de déplacement en milieu urbain.

Le CETUR, dans le domaine de sa compétence :

- élabore les instruments méthodologiques relatifs aux équipements d'infrastructure, à la circulation, au stationnement et au fonctionnement du système des transports urbains ;
- anime, coordonne et suit les activités des CETE ;
- apporte son assistance technique aux services extérieurs ;
- donne son avis sur les projets qui lui sont soumis par les directions concernées.

Les effectifs de ces trois organismes étaient, en 1977, de 629. Le budget, pour 1977, atteignait 83,4 millions de francs. Les frais de fonctionnement figurant au budget de l'Équipement restent fixés pour 1978, comme pour 1977, à 18,5 millions de francs.

2° LES AUTOROUTES DE LIAISON

Au 31 décembre 1976, le réseau autoroutier en service se présentait ainsi :

	Kilomètres.
Autoroutes de liaison concédées	2 741
Dont :	
Sociétés d'économie mixte	1 901
Sociétés privées	840
Autoroutes de liaison non concédées	193
Routes express intégrables	93
<hr/>	
Total des autoroutes de liaison en service	3 027

soit à peu près le double du réseau en service quatre ans plus tôt, au 31 décembre 1972.

Les mises en service prévues pour 1977 sont d'environ 236 kilomètres. Après ce ralentissement passager, on devrait retrouver en 1978 le niveau des années précédentes, avec près de 400 kilomètres de mises en service.

Le tableau ci-dessous indique les principales sections d'autoroutes de liaison ainsi que les voies rapides urbaines devant être mises en service en 1977 et 1978 :

ANNÉE 1977

<i>Autoroutes de liaison :</i>	Kilomètres.
A 10. — Tours—Poitiers	98
A 13. — Bretelle de Deauville.....	5
A 26. — Aix-Noulette—Arras	21
A 36. — Séchin—Montbéliard	49
A 41—A 43. — RN 201 Chambéry Nord—Saint-Félix.....	26
A 63. — La Nègresse—Saint-Jean-de-Luz	8
A 64. — Déviation d'Orthez	14
B 71. — Déviation de Thiers	15
	<hr/>
	236
<i>Voies rapides urbaines (dont A 63 Bordeaux—Cestas : 12 kilomètres)</i>	82
	<hr/>
Total pour 1977.....	318

Prévisions de mises en service.

ANNÉE 1978

<i>Autoroutes de liaison :</i>	<i>Kilomètres.</i>
A 8. — Le Paillon—La Turbie Ouest—Beausoleil.....	12
B 9. — Narbonne—Rivesaltes	49
A 11. — La Ferté-Bernard—Le Mans.....	39
C 27. — Ascq—Orchies	17
A 35. — Ile Napoléon—Rixheim	5
A 36. — Besançon—Séchin	35
A 41. — Annecy Sud—Annecy Nord.....	5
Pontcharra—Chambéry Sud.....	16
B 52. — Pas-de-Trets—Châteauneuf-le-Rouge	12
A 61. — Narbonne—Carcassonne	47
Villefranche—Toulouse	25
Buzet—Langon	64
A 63. — La Négresse—Bayonne Sud.....	6
B 71. — Clermont-Ferrand Est—Thiers (y compris bretelle Lempdes : 7 kilomètres).....	35
	367
	367
<i>Routes express intégrables :</i>	
A 63. — Cestas—Mios	10
B 63. — Mios—Facture	11
A 51. — Déviation de Venelles	6
	27
	27
<i>Voies rapides urbaines</i>	63
Total pour 1978.....	457

La réalisation du réseau autoroutier est donc confiée, pour l'essentiel, à des sociétés d'économie mixte et au secteur privé.

Le budget de l'Etat y participera pour 1 435 millions de francs : 1 410 millions de francs proviendront du FSIR, le solde

étant inscrit au chapitre 53-21 du budget de l'Équipement. Cette dotation est en augmentation de 22,1 % sur celle de 1977. elle-même en augmentation de 10,3 % sur 1976.

Ceci montre bien qu'il s'agit là d'un secteur prioritaire de ce budget.

Cependant, plusieurs éléments amènent à s'interroger sur plusieurs aspects de la politique ainsi menée.

Tout d'abord, le trafic sur les autoroutes se révèle bien inférieur à celui qui avait été prévu dans les contrats de concession, comme le montre le tableau ci-dessous concernant les sociétés privées :

Statistiques de trafic des principaux tronçons autoroutiers.

Intensité kilométrique (n j).

SOCIÉTÉS et autoroutes.	1973	1974	1975	1976	PRÉVISIONS de trafic pour l'année 1976.	DATE de prévision.	DIFFÉ- RENCE en pour- centage.
Cofiroute.							
Tronçon commun A 10 - A 11..	13 806	21 349	23 093	26 620	32 900	1970	+ 23
A 10	10 800	8 755	7 123	11 840	14 700	1970	+ 24
A 11	>	9 722	10 823	9 310	9 975	1970	+ 7
Acoba.							
A 63	>	>	4 696	4 556	6 900	1973	+ 51
Area.							
Tronçon commun A 43 - A 48..	>	>	12 059	14 646	35 000	1971	+ 139
A 43	>	>	6 225	6 886	12 000	1971	+ 74
A 48	>	>	>	5 347	17 600	1971	+ 230

Ces écarts s'expliquent pour partie par la crise de l'énergie, les prévisions ayant été établies avant celle-ci, mais aussi par des niveaux de péage qui, sur certains tronçons, sont relativement élevés.

En ce qui concerne l'autoroute de l'Est, il faut également signaler, sur une partie de son parcours, l'existence d'une route nationale parallèle, élargie et modernisée, et en direction de laquelle une partie importante du trafic se trouve détournée du fait même de l'existence du péage.

Il s'ensuit que plusieurs sociétés concessionnaires d'autoroutes connaissent des difficultés plus ou moins graves.

Certes, ces difficultés sont aussi dues, au moins pour l'Area, à un certain nombre de pratiques dénoncées par la Cour des Comptes dans son dernier rapport et dont les actionnaires de cette société ont largement profité.

Ces pratiques semblent avoir maintenant été abandonnées, mais la situation de plusieurs sociétés reste préoccupante, malgré des tarifs de péage relativement élevés, ou peut-être à cause de ceux-ci, en raison de leur caractère dissuasif.

L'ensemble de ces éléments amènent à s'interroger sur la possibilité de maintenir à terme le péage sur les autoroutes. Sur certains tronçons très fréquentés comme Paris—Lyon, le péage peut être modéré et ne pose guère de problèmes. Mais au fur et à mesure que, conformément aux orientations de l'aménagement du territoire, le réseau s'étend vers des régions à faible peuplement, il devient nécessaire pour atteindre l'équilibre financier de pratiquer des péages élevés, donc dissuasifs, qui réduisent encore un trafic faible par hypothèse, rendant ainsi inopérantes les priorités affichées en faveur de telle ou telle région.

Pour les années 1975 à 1978, la répartition du financement pour les sociétés concessionnaires entre les fonds propres, l'emprunt et les crédits budgétaires se présente comme suit :

	1975	1976	1977	1978
	(En millions de francs.)			
Sociétés d'économie mixte :				
Apports de l'Etat.....	209	445	246	175
Emprunts garantis.....	1 013	1 017	1 408	1 774
Emprunts non garantis.....	546	750	362	311
Divers	10	>	19	48
Total	1 778	2 212	2 035	2 308
Sociétés privées :				
Capital	188	57	105	166
Apports de l'Etat.....	95	35	139	202
Emprunts garantis.....	1 524	700	591	855
Emprunts non garantis.....	139	193	188	277
Divers	>	>	5	2
Total	1 945	985	1 028	1 502

Au 31 décembre 1976 l'endettement des diverses sociétés concessionnaires et les remboursements prévus pour 1977 et 1978 se présentaient comme suit :

	ENDETTEMENT au 31 décembre 1976.		REMBOUR- SEMENTS	REMBOUR- SEMENTS
	Emprunts garantis.	Emprunts non garantis.	prévus en 1977.	prévus en 1978.
	(En millions de francs.)			
SEM :				
SANEF	847	590	57	26
SAPRR	817	306	52	50
ASF	1 989	392	119	43
SAPN	489	»	27	9
ESCOTA	1 746	354	86	30
Sous-total 1.....	5 888	1 642	341	158
Privées :				
ACOBA	155	43,5	»	»
APEL	1 630	195	46	50
AREA	1 284	532,5	5	5
COFIROUTE	1 744	156	»	»
STMB	202,5	»	13,5	13,5
Sous-total 2.....	5 015,5	927	64,5	69,5
Total	10 903,5	2 569	405,5	227,5

3° LE RÉSEAU NATIONAL DE RASE CAMPAGNE

Après le transfert de 55 000 kilomètres de routes aux départements, le réseau national de rase campagne ne comporte plus en Métropole que 27 260 kilomètres de routes dont 1 420 kilomètres de routes à chaussées séparées. Dans les Départements d'Outre-Mer, la longueur des routes nationales est de 1 224 kilomètres.

Les autorisations de programme affectées à ce secteur après avoir progressé de 6,6 % en 1977, régresseront de 20,3 % en 1978 pour revenir à 1 101,4 millions de francs. Pour les crédits de paiement, l'évolution est inverse : — 11,5 % en 1977 et + 5,1 % en 1978 où ils atteignent 1 274 millions de francs.

Les travaux entrepris comprennent des déviations autour des villes, des élargissements et quelques doubléments de chaussées, notamment dans le cadre du plan routier breton.

4° LA VOIRIE EN MILIEU URBAIN . (Plan national.)

Au titre du plan national d'amélioration du réseau routier, la voirie en milieu urbain est concernée pour les voies rapides. Au 31 décembre 1976, la longueur des voies rapides urbaines en service était de 952 kilomètres.

Le coût exorbitant de ces opérations, en particulier des pénétrantes, et les orientations actuelles en matière d'urbanisme ont amené une réduction considérable des crédits affectés à ce secteur : les autorisations de programme sont passées de 1 657,6 millions de francs en 1976 à 1 208,4 millions de francs en 1977, soit une diminution de 27,1 %, puis à 885,8 millions de francs en 1978, soit une diminution de 26,7 %. Compte tenu du décalage normal, la diminution est moins rapide pour les crédits de paiement : 1 503,5 millions de francs en 1976, 1 499,5 en 1977, et 1 224,5 en 1978.

Cette orientation, si elle se justifie pour les pénétrantes, puisqu'elle permet notamment de préserver les centres des villes, se justifie moins concernant les rocades qui font souvent défaut dans les plus grandes villes, notamment autour de Paris. De plus, une telle orientation n'est acceptable que si parallèlement sont mis en œuvre des services de transports en commun suffisants, ce qui est loin d'être le cas dans toutes les villes, notamment en province.

5° LA VOIRIE LOCALE

La participation du budget de l'Etat au développement de l'infrastructure routière locale est, elle aussi, en réduction. Compte tenu des participations des Ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture, les autorisations de programme régressent de 468,7 millions de francs en 1977 à 393,4 millions de francs en 1978, soit — 14 %. Il est vrai que pour 40 millions de francs, la réduction est imputable au chapitre « Reconstruction de ponts détruits par faits de guerre » dont l'existence même peut surprendre trente-deux ans après la fin de la dernière guerre.

6° VILLES NOUVELLES, GRANDS ENSEMBLES

Les crédits relatifs à la voirie primaire des villes nouvelles sont étudiés au chapitre urbanisme (Action 44. — Villes nouvelles) et ne sont mentionnés ici que pour mémoire.

Les crédits affectés à la voirie primaire des grands ensembles figurent aux budgets de l'Intérieur et des Charges communes. Ils diminuent très rapidement : 174,5 millions de francs en 1976, 76,6 en 1977 et 34,7 en 1978, du fait de la réduction du nombre de grands ensembles entrepris dans le cadre des orientations nouvelles de l'urbanisme.

7° DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Les crédits pour la construction de routes dans les Départements d'Outre-Mer restent limités : 13,6 millions de francs d'autorisations de programme en 1978 contre 16 en 1976 et 1977.

C. — Entretien du réseau routier.

Cette action comporte, d'une part des dépenses ordinaires pour l'entretien proprement dit, des crédits d'équipement pour les opérations d'entretien et enfin les crédits consacrés aux renforcements coordonnés. Compte tenu de l'augmentation particulièrement vive des prix dans ce secteur, la relative stabilité des crédits se traduit par une réduction assez nette des travaux. Enfin, il faudra mentionner le problème du réseau déclassé pour lequel l'Etat doit verser des subventions aux départements concernés.

1° RÉSEAU NATIONAL. — ENTRETIEN

Trois articles du chapitre 35-20 concernent respectivement :

- l'entretien des chaussées et ouvrages d'art (art. 10) ;
- les parcs et centres d'entretien (art. 20) ;
- la viabilité hivernale (art. 40).

Au total, les crédits passent de 880,7 millions de francs en 1976 à 888,2 en 1977, soit une augmentation de 0,9 % et à 904,7 en 1978, soit une augmentation de 1,9 %.

2° RÉSEAU NATIONAL. — EQUIPEMENT D'ENTRETIEN

Deux articles du chapitre 53-20 concernent respectivement :

- les grosses réparations (art. 70) ;
- la construction de parcs et centres d'entretien (art. 80).

La dotation de l'article 80 reste modeste : 25,8 millions de francs en 1978, alors que l'article 70 qui n'était pas doté les années précédentes reçoit en 1978 une dotation de 66,6 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement.

3° LES RENFORCEMENTS COORDONNÉS

Depuis 1977, les crédits relatifs aux renforcements coordonnés ont été transférés du budget de l'Equipement (Chapitre 53-20) au FSIR (Chapitre VII. — Dépenses diverses et accidentelles). En 1978, ces crédits seront abondés de 5 millions de francs par l'article 50 du chapitre 53-21 du budget de l'Equipement. Au total, cependant, les autorisations de programme diminuent régulièrement : de 730 millions de francs en 1976 à 586,3 en 1977 (soit — 22 %) et à 498,4 en 1978 (soit — 15 %). Cependant, il faut mentionner que 168 millions de francs ont été ajoutés au cours de 1977 au titre du Fonds d'action conjoncturelle.

L'évolution des dotations et des longueurs d'itinéraires renforcés est retracée dans le tableau ci-dessous :

ANNEES	DOTATIONS budgétaires (en millions de francs).	LONGUEUR des sections renforcées (en kilomètres).
1969	100	
1970	180	3 200
1971	300	
1972	455	1 400
1973	555	1 350
1974	630	1 670
1975 (initiale).....	764	1 660
Troisième loi de finances rectificative.....	440	900
1976	750	1 350
1977	536	1 000
Fonds d'action conjoncturelle.....	168	300
1978	498	800

A fin 1977, on peut considérer que la moitié du réseau national de rase campagne aura fait l'objet de renforcements coordonnés.

4° ENTRETIEN DU RÉSEAU DÉCLASSÉ

Le financement de la subvention prévue par l'article 66 de la loi de finances pour 1972 relatif au transfert de 55 000 kilomètres de routes nationales dans la voirie départementale est assuré par un prélèvement sur les divers chapitres du budget routier du Ministère de l'Équipement.

Au terme de la sixième année d'application, 53 331 kilomètres (dont 1 567 kilomètres avec étalement) de routes nationales secondaires auront été transférées aux départements. Demeurent encore à la charge de l'État 525 kilomètres de routes inscrits dans le plan initiale de déclassement (Bouches-du-Rhône : 324 kilomètres ; Essonne : 201,4 kilomètres).

Ces deux départements ne se sont pas encore prononcés en faveur du transfert des routes nationales secondaires dans la voirie départementale.

L'administration a fait connaître les conditions dans lesquelles cette opération pourrait s'effectuer aux conseils généraux intéressés qui semblent, pour l'instant, continuer de refuser ce transfert.

En termes financiers, la réforme s'analyse comme suit :

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978 (pré-visions)
	(En millions de francs.)						
Subvention théorique globale inscrite au budget.....	300	310	325	345	380	395	400
Subvention de 1972 indexée sur le prix des travaux (1)	300	320	400	430	475	520	>
Montant réel de la subvention compte tenu de l'étalement et des transferts non effectués...	4,8	244,6	301,9	328,84	368	386,4	>

(1) Indice du coût des travaux TP343 réduit de 3% pour tenir compte de l'amélioration de la productivité.

La loi de finances pour 1977 avait prévu une subvention d'un montant de 395 millions de francs.

Dans le projet de loi de finances pour 1978, il n'était pas prévu d'article fixant le niveau de la subvention. Celle-ci restait donc fixée au niveau de l'année précédente.

L'Assemblée Nationale ayant protesté contre cette stagnation, le Gouvernement a proposé par amendement cet article additionnel qui porte la subvention de 395 à 400 millions de francs. Cet accroissement est certes modeste mais il s'effectue au détriment des crédits disponibles pour l'entretien du réseau national, crédits dont le total ne progresse que de 2 %.

Mais compte tenu de l'augmentation du prix des travaux, le volume de l'entretien sera encore une fois réduit. Comme le montre les deux premières lignes du tableau ci-dessus, le retard pris depuis l'origine est très important et l'on peut estimer que le volume d'entretien permis par la dotation prévue pour 1978 est inférieur d'environ un tiers au volume que permettait, de réaliser la dotation de 1972.

5° ENTRETIEN DES CHAUSSÉES DE PARIS

En vertu d'une convention passée le 22 août 1960 avec la ville de Paris, l'Etat verse à celle-ci une contribution à l'entretien des chaussées de Paris sous la forme d'une subvention fixée pour 1978 à 17,9 millions de francs contre 15,5 en 1977, soit une augmentation de 16 %.

D. — Equipement et exploitation du réseau routier national.

Sous ce titre, on trouve les crédits relatifs au permis de conduire et ceux consacrés à l'amélioration de la sécurité et de la circulation. Ce sont ces derniers qui connaissent les augmentations les plus importantes.

1° PERMIS DE CONDUIRE

L'essentiel des crédits est consacré au fonctionnement du Service national des examens du permis de conduire. Ils passent de 101,5 millions de francs en 1977 à 111,5 en 1978. Cette augmentation de 9,8 % résulte principalement de l'évolution de la rémunération des personnels.

En application de la loi d'orientation du 30 janvier 1975 en faveur des personnes handicapées, des crédits sont prévus pour le contrôle de l'aptitude physique des conducteurs (permis de conduire « F »). Ils passent de 1 million de francs en 1977 à 1,5 en 1978.

2° SÉCURITÉ ET CIRCULATION

Les crédits de l'article 50 du chapitre 35-20 (33 millions de francs pour 1978, en augmentation de 7,1 % sur 1977) sont consacrés à diverses actions visant à améliorer la circulation : étalement dans le temps et dans l'espace à l'occasion des pointes de trafic, accueil et renseignement des usagers, plans de circulation dans les villes de plus de 20 000 habitants.

Les crédits du FSIR (chapitre 7, art. 10) complétés par quelques crédits du budget de l'Équipement (chapitre 53-21, art. 40) sont en augmentation rapide : 199,5 millions de francs en 1976, 331,7 en 1977 (soit ÷ 66 %) et 346,2 en 1978 (+ 4,4 %) ainsi que 22 millions de francs en 1977 au titre du Fonds d'action conjoncturelle.

Ces crédits sont consacrés aux équipements nécessaires à la mise en œuvre des actions de circulation évoquées ci-dessus mais surtout à accroître les conditions de sécurité sur le réseau routier, notamment dans le cadre du programme d'action prioritaire du VII^e Plan, n° 20 : Aménagement de carrefour et de « points noirs », installation de glissières de sécurité, de bornes d'appel d'urgence, suppression de sections glissantes.

CHAPITRE III

LES VOIES NAVIGABLES ET LES PROBLEMES DE L'EAU

Le domaine 3 du « blanc budgétaire » du Ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire regroupe les crédits relatifs aux Voies navigables, aux Problèmes de l'eau et aux Ports maritimes. Ces derniers font l'objet d'un rapport particulier. On se limitera donc ici aux Voies navigables et aux Problèmes de l'eau.

A. — La voie d'eau : un mode de transport économique sous-employé.

UNE INFRASTRUCTURE FLUVIALE IMPORTANTE...

Le réseau navigable français comprend essentiellement :

- 1 450 kilomètres de voies à grand gabarit, accessibles aux convois de 3 000 tonnes et plus (essentiellement la Seine, l'Oise, le Rhône, le Rhin, la Moselle et le canal Dunkerque—Valenciennes) ;
- 900 kilomètres de voies accessibles aux péniches ou convois de 600 tonnes (essentiellement le canal du Nord et, pour quelques années encore, certaines sections du Rhône et de la Saône) ;
- 3 900 kilomètres de voies accessibles aux bateaux de 250 à 300 tonnes ;
- 960 kilomètres de voies à très petit gabarit accessibles aux bateaux de moins de 250 tonnes.

... DISPONIBLE POUR UN MODE DE TRANSPORT ÉCONOMIQUE...

Le principal atout du transport des marchandises par voies navigables est son faible prix de revient. A titre indicatif, on peut donner l'échelle suivante comme reflet de la hiérarchie des prix pratiqués :

Transport par grandes barges	6
Transport par automoteurs	10
Transport par trains complets ou rames techniques (valeur moyenne)	16
Transport par camion gros porteur à longue distance	20

Le transport par voies navigables est un faible consommateur de main-d'œuvre. Dans l'état actuel des choses, malgré l'existence d'un parc de petits bateaux de 300 tonnes encore important par rapport au parc de grandes barges, 15 000 personnes environ permettent de produire en un an 10 milliards de tonnes-kilomètres. Pour la voie d'eau, l'indice d'emploi de la main-d'œuvre est donc de 1,5 personne pour 1 million de tonnes-kilomètres par an alors que ce chiffre est de l'ordre de 2,5 personnes pour le chemin de fer par exemple.

Le transport par voies navigables et, par ailleurs, un faible consommateur d'énergie. Des études récentes montrent en effet que les consommations en grammes équivalent-charbon (1) par tonne-kilomètre offerte sont de l'ordre de :

- pour un convoi poussé de 5 000 tonnes 5 gec ;
- pour un train complet (traction électrique) 6 gec ;
- pour un camion de 25 tonnes de charge utile 24 gec.

... MAIS QUI, EN DÉPIT DE LA CRISE, DEMEURE SOUS-UTILISÉE...

Le trafic des voies navigables françaises connaît, à l'heure actuelle, une certaine stagnation et même, du fait du ralentissement de l'activité économique, une régression depuis 1975, comme en témoigne le tableau ci-après :

ANNEES	EN MILLIONS de tonnes.	EN MILLIONS de tonnes/kilomètres.
1967	97,6	12 960
1968	101,7	13 250
1969	110,2	14 600
1970	110,3	14 600
1971	106,6	13 776
1972	108,7	14 155
1973	108,9	13 800
1974	109,3	13 740
1975	95,6	12 078
1976	92,8	11 983
1976 (premier semestre).....	48,7	6 443
1977 (premier semestre).....	46	5 512

L'ensemble du trafic a diminué en tonnage de 12,5 % en 1975 puis de 3 % en 1976 et encore de 5,5 % au cours du premier semestre de 1977.

(1) 1 tonne de produit pétrolier = 1,5 tonne équivalent charbon.

Cette régression se traduit par une baisse plus ou moins sensible de chacun des différents secteurs d'activité du trafic fluvial. Aussi, en ce qui concerne l'ensemble du réseau (Rhin et Moselle compris), le trafic intérieur, contrairement à la tendance des années antérieures, diminue un peu moins vite (— 11,7 % en 1975 et — 1,7 % en 1976) que le trafic international, remontant ainsi à 57 % du trafic total.

Le trafic sur le Rhin et la Moselle, qui avait baissé moins fortement en 1975 que les autres trafics, baisse au contraire beaucoup plus fortement en 1976 (— 9,6 %) en raison de l'effondrement des exportations de matériaux de construction (— 16 %).

L'évolution du trafic est également très variable selon la nature des produits :

— le groupe des matériaux de constructions, qui reste prédominant (46 % du total en tonnage mais seulement 31 % en tonnes-kilomètres) poursuit la nette régression observée depuis 1970. Il a encore diminué de 11 % en 1975 et de 9,6 % en 1976 ;

— les produits pétroliers dont le trafic avait baissé de 9,4 % en 1975 se redresse légèrement : + 0,8 % en 1976 ;

— le redressement est semblable pour les produits agricoles — 17,9 % en 1975 et + 3,8 % en 1976 malgré la chute du trafic des céréales (— 4,9 %) du fait de la sécheresse ;

— pour les combustibles minéraux, la situation est meilleure : seulement — 6,8 % en 1975 et un net rattrapage, + 8,7 % en 1976 ;

— pour les marchandises diverses : très forte baisse en 1975 (— 20,6 %) et léger redressement en 1976 : + 6,6 %.

Ces évolutions du trafic sont une des nombreuses conséquences de la grave crise économique qui a frappé notre pays comme l'ensemble des économies occidentales.

Il n'en demeure pas moins que nos équipements fluviaux restent sous-utilisés alors qu'ils sont particulièrement économiques, notamment pour l'énergie, et qu'ils recèlent de vastes possibilités de développement.

Certes, la part de la voie d'eau dans le transport de marchandises est importante : le trafic total annuel représente les deux cinquièmes des tonnes chargées sur wagons et en tonnes-kilomètres un cinquième du trafic ferroviaire.

Le transport fluvial est plus utilisé chez nos partenaires européens du Nord de l'Europe, qui développent autour du Rhin et des fleuves adjacents un réseau navigable moderne et cohérent.

Par rapport à l'ensemble du trafic effectué par les trois moyens de transports terrestres (route, rail et voie navigable), le trafic fluvial représente :

- 40 % des tonnes transportées pour les Pays-Bas ;
- 20 % pour la Belgique ;
- 10 % pour la République fédérale allemande,

et seulement 5 % pour la France.

Et cependant la part de la voie d'eau dans le transport de marchandises pourrait être plus grande : la plupart des voies navigables sont très loin d'être saturées alors que de nombreuses routes le sont et que certaines lignes de chemins de fer commencent à l'être. Des terrains industriels sur berges sont disponibles, sur des axes économiques importants où les chefs d'entreprise sont assurés de pouvoir choisir en permanence le moyen de transport le mieux adapté à leurs problèmes particuliers, grâce à l'option offerte par la voie d'eau. De plus, les voies à grand gabarit présentent le plus grand intérêt pour le déplacement des masses indivisibles lourdes et encombrantes, tels les éléments pré-assemblés d'une usine. L'emploi de barges, et même d'automoteurs, permet de réaliser des stockages flottants à bon compte. Enfin, le transport des marchandises par voie d'eau se fait en site propre. Il n'apporte aucune gêne à d'autres activités humaines et cela est particulièrement sensible pour la desserte des grandes agglomérations urbaines.

Dans la conjoncture actuelle, les considérations relatives à l'environnement et à la crise de l'énergie devraient amener un développement notable du transport fluvial.

B. — Une politique du transport fluvial à mettre en œuvre.

Cette situation a fait l'objet de nombreuses réflexions. En particulier, le 22 octobre 1976, le Conseil économique et social a adopté un avis particulièrement intéressant sur « les perspectives du transport fluvial français en regard des impératifs nouveaux de développement économique et d'amélioration du cadre de vie ».

Interrogé sur les suites qu'il comptait donner à cet avis, le Gouvernement a répondu :

Question. — Le Gouvernement entend-il tenir compte des différentes suggestions de l'avis du Conseil économique et social du 26 octobre 1976 : adoption du schéma directeur, développement des infrastructures, réforme des conditions commerciales, amélioration des conditions de travail des salariés, évolution de la batellerie artisanale, suppression ou réforme de l'Office national de la navigation ?

Réponse. — Il est clair que le Gouvernement entend tenir le plus grand compte de l'avis adopté par le Conseil économique et social dans la séance du 26 octobre 1976 concernant « les perspectives du transport fluvial français en regard des impératifs nouveaux de développement économique et d'amélioration du cadre de vie ».

1. — Adoption d'un schéma directeur et développement des infrastructures.

Ces deux suggestions répondent pleinement aux objectifs du Gouvernement.

1.1. Consistance du réseau.

Le réseau français des voies navigables présente, en effet, des caractéristiques peu homogènes avec une large majorité de voies accessibles seulement aux bateaux de 38,50 mètres et 350 tonnes de port en lourd ; parfois même le chargement doit être limité à 250 tonnes par suite du faible enfoncement admissible.

Un quart environ du réseau fréquenté, soit 1 830 kilomètres, est aménagé au grand gabarit, c'est-à-dire accessible aux bateaux ou convois de 1 500 tonnes et plus. La flotte qui navigue sur l'ensemble du réseau est constitué d'environ 6 600 unités dont 5 100 automoteurs.

1.2. La politique d'aménagement.

Les éléments de cette politique sont les suivants :

1.2.1. Pour le réseau à grand gabarit :

- priorité à l'aménagement des vallées ;
- aménagement du bassin du Nord avec l'axe Dunkerque—Valenciennes complété par l'antenne sur Lille et le raccordement au réseau belge ;

— aménagement de la vallée de la Seine, qui est déjà un terrain d'élection des convois poussés et de la navigation industrielle, avec modernisation des antennes (vallées de l'Oise, de la Petite-Seine, puis de l'Yonne) :

— canalisation de la Moselle en amont de Metz, dans le cadre de l'ouverture de la Lorraine sur le bassin rhénan ;

— canalisation et mise au grand gabarit du Rhône, de Fos à Lyon (dans le cadre de la concession à la Compagnie nationale du Rhône) et de la Saône ;

— engagement de la liaison Rhin—Saône ;

— préparations des liaisons : entre le bassin du Nord et celui de la Seine (Seine-Nord) ; entre le bassin de la Seine et celui de la Moselle (Seine-Est).

1.2.2. Pour le réseau à petit gabarit :

Une réflexion sur le rôle et l'utilité des différents canaux du réseau Freycinet conduit à les répartir en trois catégories :

— les sections les plus fréquentées (environ 1 600 kilomètres) feront l'objet d'une politique systématique de modernisation coordonnée ;

— les sections devenues pratiquement inutiles à la navigation fluviale de commerce seront radiées de la nomenclature des voies navigables ou concédées pour le tourisme et la plaisance à des collectivités locales ;

— les autres sections feraient l'objet d'un entretien limité au maintien de la sécurité.

Les principes de cette politique ont été approuvés par le groupe de travail du réseau Freycinet qui groupe, sous la présidence du directeur de l'Office national de la navigation, des professionnels de la voie d'eau et des représentants des administrations concernées.

1.3. Le schéma directeur.

La politique évoquée ci-dessus peut être matérialisée par un schéma directeur. Sans comporter de programmation rigide des opérations, ce schéma directeur indiquerait, pour chaque voie, l'objectif d'aménagement, intermédiaire et définitif, que s'assigne le Gouvernement. Le Premier Ministre en a fait l'annonce au Parlement, en juin 1975, en précisant que ce schéma constituerait pour le Gouvernement un document de travail qui ne sera pas soumis au Parlement.

Les travaux relatifs à l'établissement du schéma devraient être terminés à la fin de l'année 1977.

1.4. Développement des infrastructures.

En premier lieu, il convient de souligner l'important effort entrepris pour étendre le réseau national à grand gabarit et le relier dans de bonnes conditions aux réseaux des pays voisins.

Parmi les grandes infrastructures en cours d'aménagement, on peut citer, outre la liaison fluviale Mer du Nord—Méditerranée, qui fait l'objet du PAP n° 6 :

— la mise au grand gabarit de la liaison Dunkerque—Valenciennes ainsi que de l'Escaut et de la Deûle jusqu'à la frontière belge ;

— la Moselle entre Frouard et Neuves-Maisons.

Un effort soutenu est également poursuivi en vue d'améliorer le réseau Freycinet, plus spécialement sur les liaisons où s'effectue un trafic notable. Il y a lieu de rappeler qu'un crédit de l'ordre de 70 millions de francs est consacré chaque année à la restauration et à l'amélioration du réseau Freycinet.

2. — *Les conditions de travail et les conditions d'exploitation de la voie d'eau.*

En matière de conditions de travail, la réglementation et les dispositions conventionnelles comportent des normes qui, effectivement, doivent être actualisées. De difficiles négociations sont en cours entre les partenaires sociaux : un médiateur vient d'être désigné par le Ministre du Travail sous la responsabilité duquel s'exerce actuellement le contrôle des conditions de travail dans les entreprises de navigation intérieure.

En ce qui concerne les autres points, que l'on peut regrouper sous l'appellation générale de conditions d'exploitation de la voie d'eau, envisagées sous l'angle de la batellerie artisanale, le Gouvernement est tout à fait conscient de l'importance des problèmes qui se posent et a apprécié, à cet égard, l'avis émis par le Conseil économique et social.

3. — *Suppression ou réforme de l'Office national de la navigation.*

A la suite de la réunion d'un groupe de travail spécialement constitué à cette fin, le Ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire a défini les orientations qu'il jugeait opportunes tant au sujet des missions de l'Office qu'en vue d'une adaptation de la réglementation dans le sens d'un assouplissement, d'un allègement et d'une transformation sans heurts de la profession batelière. Une expérience importante va d'ailleurs être menée en ce sens dans la région du Nord.

Il est apparu notamment souhaitable de maintenir l'office qui demeure, par sa connaissance du transport fluvial et les liens étroits qu'il entretient avec la profession, un instrument important de l'action des Pouvoirs publics pour faciliter la nécessaire transformation du secteur.

En contrepartie, l'Office a été invité à établir un plan de redressement financier afin d'assurer son équilibre et d'éviter la croissance des concours publics qui lui sont alloués.

Par ailleurs, l'Office pourra, à condition de ne pas exercer de rôle commercial direct, poursuivre l'expérience engagée, c'est-à-dire l'information des chargeurs, les études de marché, la promotion générale du transport fluvial.

Ces orientations semblent bien aller dans le sens de la nécessaire modernisation du transport fluvial. On peut seulement regretter que les crédits budgétaires que nous allons examiner maintenant ne soient pas à la mesure des objectifs ainsi fixés.

C. — Les crédits budgétaires affectés aux voies navigables.

1° L'EXPLOITATION RÉGLEMENTÉE DES VOIES NAVIGABLES

Rappelons que ces crédits sont destinés à financer, d'une part, la partie des frais de fonctionnement de l'exploitation réglementée qui n'est pas couverte par le produit des taxes de visa et d'exploitation, d'autre part, la reconversion de la traction sur berges sur un certain nombre de voies : cette activité est, en effet, appelée à disparaître progressivement. Mais cette reconversion nécessite le versement de subventions.

Le tableau ci-après donne la décomposition des crédits ouverts en 1977 et prévus pour 1978 au titre de l'exploitation réglementée des voies navigables.

	1976	PREVISIONS 1977	PREVISIONS 1978
	(En francs.)		
Frais de fonctionnement de l'Office national de la navigation pris en charge par l'Etat et la profession..	22 438 832	24 480 000	26 189 541
Produit des taxes de visa et d'exploitation	— 6 438 332	— 7 200 000	— 7 410 000
Participation de l'Etat.....	16 000 000	17 280 000	18 779 541
Remboursement au port autonome de Paris pour participation aux dépenses sur la voie navigable....	920 000	920 000	920 000
Total des crédits du chapitre 44-31.....	16 920 000	18 200 000	19 699 541

2° LES DÉPENSES D'ENTRETIEN

Les crédits prévus pour les dépenses d'entretien au chapitre 35-31 s'élèvent à 41,879 millions de francs pour 1978 comme pour 1977. Après la revalorisation de 1976, cela fait deux ans que les crédits d'entretien stagnent, ce qui correspond à une réduction du volume des travaux entrepris du fait de l'évolution des prix.

Depuis plusieurs années, votre commission signalait l'insuffisance des travaux d'entretien réalisés sur notre réseau de navigation intérieure, eu égard à l'état de vétusté dans lequel se trouvent

bon nombre de nos canaux. Si elle a été entendue en 1976, il semble qu'en 1978 comme en 1977, on revienne aux errements antérieurs qui n'ont pas permis d'assurer un entretien satisfaisant des voies navigables.

Il convient cependant de signaler qu'une action de modernisation de l'exploitation des voies navigables, notamment par des automatisations d'écluses financées sur le chapitre 53-31. sur les canaux à petit gabarit où la densité des écluses est forte. a été entreprise depuis 1976. Cette action devrait permettre de réduire progressivement la part des crédits affectés à des tâches d'exploitation et, par conséquent, d'accroître la part des crédits affectés à des tâches d'entretien.

3° L'ÉQUIPEMENT

Les crédits d'équipement concernant les voies navigables sont inscrits au chapitre 53-31. Les autorisations de programme s'élèvent pour 1978 à 348,1 millions de francs contre 354,3 millions de francs en 1977, soit une diminution de 1,7 %.

En outre, 20 millions de francs ont été ajoutés en septembre 1977 au titre du Fonds d'action conjoncturelle. Néanmoins l'ensemble des crédits pour 1977 et 1978 (722 millions de francs) est inférieur de 11,7 % à l'ensemble des crédits pour 1975 et 1976 (818 millions de francs).

De la même façon, les subventions inscrites au chapitre 63-31 pour les ports fluviaux de commerce et les ports et infrastructures fluviales de plaisance sont en diminution de 10,43 millions de francs en 1977 à 9 millions de francs en 1978.

a) Programme d'action prioritaire n° 6.

Une part importante de ces crédits (157 millions de francs en 1976 et 178,6 en 1977, 165 en 1978) est consacrée au programme d'action prioritaire n° 6 « Assurer la liaison fluviale Mer du Nord—Méditerranée » (liaison Rhin—Rhône).

Malgré l'importance du prélèvement sur les crédits des voies navigables, le taux de réalisation du PAP est faible ; 27,2 % à l'issue de la troisième année.

Cela s'explique notamment par le fait que seules les opérations engagées antérieurement (aménagement des vallées du Rhin, de

la Saône et du Rhône) donnent lieu à des réalisations significatives au cours des trois premières années :

— *Rhin*. Les 121 millions de francs engagés en 1976 et 1977 ont représenté la contribution de la France à l'aménagement de la chute de Neuburgweier, en application de la convention franco-allemande.

Le démarrage des travaux à la charge des allemands semble prendre quelque retard. Les aménagements de la rive française nécessiteront 10 millions de francs de crédits en 1978 ;

— *Rhône*. La Compagnie nationale du Rhône a reçu 70 millions de francs pour 1976 et 1977. Ils ont été affectés à l'aménagement des chutes de Péage-de-Roussillon (qui devrait être mise en service en 1978) et de Vaugris (où les travaux se poursuivront jusqu'en 1980) ;

— *Saône*. Les crédits affectés en 1976 et 1977 se sont élevés à 46 millions de francs permettant de réaliser la dérivation de Pagny-Seurre et l'aménagement des biefs de Couzon, de Thoissey et de Gigny. En 1978, cet effort devrait être accru avec la dérivation de Saint-Laurent et l'aménagement des biefs de Thoissey, Gigny et Ecuelles.

Par contre, les deux parties réellement nouvelles de la liaison sont beaucoup moins avancées :

— pour la liaison *Rhône—Fos*, la plus modeste (il est prévu 150 millions de francs pour l'ensemble du VII^e Plan), seules des dépenses relatives aux études ont été engagées (1,5 million de francs pour 1976 et 1977). Si les négociations sur le tracé exact de cette liaison aboutissent à temps, les travaux pourraient cependant commencer en 1978.

— le franchissement du seuil (canal *Rhin—Saône*) représente à lui seul près de la moitié des crédits prévus pour le VII^e Plan (760 millions de francs 1975 sur un total de 1 550). Les études et les toutes premières acquisitions foncières ont été seules réalisées en 1976 et 1977 pour 11 millions de francs. Les études ont été relativement importantes et se sont poursuivies parallèlement à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique.

Le Conseil d'Etat devrait normalement se prononcer sur l'utilité publique vers la fin de l'année 1977. La limitation des crédits pour 1978 permettra seulement d'entamer réellement les acquisitions de terrains et de débiter quelques travaux préparatoires.

Ainsi, il semble d'ores et déjà peu vraisemblable que les objectifs du programme d'action prioritaire du VII^e Plan puissent être atteints : d'un simple point de vue financier, il faudrait que les dotations affectées au PAP en 1979 et 1980 soient au moins quatre fois supérieures à celles des trois premières années ce qui nécessiterait forcément une augmentation considérable des dotations affectées à l'ensemble des voies navigables.

Par voie de conséquence, l'objectif final de réalisation de la liaison Mer du Nord—Méditerranée en 1985 ne sera certainement pas atteint.

En outre, les obstacles autres que les obstacles budgétaires s'accumulent sur ce projet.

Sans insister sur les objections faites par les écologistes ou les agriculteurs, il faut mentionner :

— la désignation d'un maître d'ouvrage unique nécessaire à la réalisation de ce projet semble se heurter à de grandes difficultés.

— les régions sur lesquelles l'Etat comptait dès l'origine pour financer une part du projet (20 % ?) se montrent très réticentes.

— un relèvement du prix de l'électricité vendue par la Compagnie nationale du Rhône, actuellement très faible, pourra-t-il être décidé de façon à permettre à cet établissement de financer une partie des travaux ?

— l'intégration de notre réseau de voies navigables dans un vaste réseau international permise par la réalisation du canal Rhin—Rhône pourrait justifier des concours de nos voisins. Ni la Suisse, ni la RFA ne semblent disposées. L'intervention de la Communauté européenne est encore au niveau des études et ne saurait en tout cas représenter une part très importante du total.

Ainsi, l'engagement solennel du Gouvernement français de réaliser cet important ouvrage se heurte à un grand nombre d'obstacles qui semblent avoir été sous-estimés à l'origine.

b) Les autres voies à grand gabarit.

Compte tenu des autres dotations, les voies à grand gabarit hors liaison Mer du Nord—Méditerranée ont bénéficié de 124 millions de francs en 1976 et un peu plus de 100 en 1977 et en 1978.

Par bassin les principaux travaux pour ces trois années s'établissent ainsi :

Bassin du Nord :

Dans ce bassin, les engagements réalisés en 1976 et 1977 totalisent 69 millions de francs dont 51 millions de francs de crédits budgétaires. Les autres crédits représentent les participations du conseil général du Nord et de l'EPR du Nord au PAPIR (programme d'action prioritaire d'initiative régionale) n° 31-10 « Voies navigables du Nord » qui a pour but le raccordement au réseau belge du canal Dunkerque-Valenciennes. Ont été notamment réalisées ou poursuivies les opérations suivantes :

— la mise à grand gabarit de la section Lille—Marquette de la Deûle : acquisitions immobilières (quatrième tranche), aménagements divers liés à la dérivation de la citadelle et mise en eau de l'écluse du Grand Carré ;

— sur l'Escault à l'aval de Denain, l'aménagement de la section Trith—Fresnes : calibrage du chenal à 1 350 tonnes et suppression de l'écluse de Fresnes, aménagement de berges et dragages dans la traversée d'Usinor, construction du pont du Bastringue.

Les engagements prévus en 1978 partent sur un montant global de 56,3 millions de francs dont 50,5 millions de francs de crédits budgétaires.

Les principales opérations retenues intéressent :

— sur l'Escault : le canal de Mons et la déviation du CD 954, la traversée de Valenciennes et des dragages complémentaires à Folien—Fresnes ;

— sur la Deûle : des terrassements à l'écluse du Grand Carré, l'achèvement de la dérivation de la Citadelle et la première phase de mise à 600 tonnes de Sainte-Hélène—Marquette.

Bassin de la Seine :

Sur la Seine (y compris le canal du Havre à Tancarville), le montant des engagements s'élève à 78 millions de francs dont 68 millions de francs de crédits budgétaires. Les opérations suivantes ont été engagées ou poursuivies :

— la restauration d'anciens ouvrages, des dragages de gros entretien et l'amélioration des chenaux ;

— la reconstruction du barrage d'Evry ;

— la mise à grand gabarit du chenal de la Petite-Seine entre Montereau et Bray, avec des dragages, rescindements et protection de berges entre la Tombe et la Grande-Bosse et la construction du pont de Roselle.

Sur le canal latéral à l'Oise, l'achèvement de la mise au mouillage de 3 mètres dont le coût s'élève à 3,1 millions de francs de crédits budgétaires.

En 1978, le montant des engagements s'élèverait à 28 millions de francs dont 25,3 millions de francs de crédits budgétaires. Les travaux porteraient notamment sur la Petite-Seine, entre la Tombe et la Grande-Bosse et sur des restaurations d'anciens ouvrages.

Pour la rivière d'Oise canalisée, il est prévu 3,5 millions de francs d'acquisition foncières.

Bassin de la Moselle :

Sur la Moselle, l'aménagement à grand gabarit de la section Frouard—Toul s'est poursuivi par des travaux dans le bief de Fontenoy (deuxième tranche), la cinquième tranche des terrassements et travaux divers entre Frouard et Toul, les première et deuxième tranches de l'aménagement des biefs entre Toul et Neuves-Maisons, les ouvrages de Neuves-Maisons (pont-route et traversée de Neuves-Maisons). Par ailleurs le barrage de Chadeney a été achevé. Le coût de ces réalisations s'élève à 123 millions de francs dont 101 millions de francs de crédits budgétaires.

Le programme 1978 comprend :

— la poursuite de l'aménagement à grand gabarit entre Frouard et Neuves-Maisons pour un montant global de 19,7 millions de francs dont 16,7 millions de francs de crédits budgétaires ;

— le remplacement d'une des portes de garde (probablement celle d'Argancy) entre Apach et Frouard pour un montant d'environ 9,4 millions de francs entièrement à la charge de l'Etat.

c) Voies à petit gabarit.

Comme pour l'ensemble des crédits l'effort important de 1975-1976 (187 millions de francs pour les deux années) ne se poursuit pas en 1977 et 1978 où 75 millions de francs environ chaque année sont consacrés à l'équipement des voies à petit gabarit.

L'essentiel de ces crédits est réparti par le « groupe de travail du réseau Freycinet » qui groupe sous la présidence du directeur de l'Office national de la navigation, des professionnels de la voie d'eau et des représentants des administrations concernées.

D. — Les problèmes de l'eau.

L'ensemble des crédits relatifs aux problèmes de l'eau se répartit en crédits destinés à des travaux d'entretien (chapitres 35-33 pour la Métropole et 35-34 pour l'Outre-Mer) et en crédits d'équipement (chapitres 53-33 et 63-33 pour la Métropole et 53-34 et 63-34 pour l'Outre-Mer).

a) *Crédits d'entretien.*

D'un montant global de 4.78 millions de francs, ils sont en augmentation de 8% par rapport à 1977. Cette augmentation porte seulement sur l'outre-mer où elle résulte d'un transfert entre l'article consacré aux ports et celui consacré aux problèmes de l'eau.

— Chapitre 35-33, article 20. — Sauvegarde des ressources en eau : 3.2 millions de francs :

Une bonne connaissance du débit et de la qualité des cours d'eau conditionne l'efficacité des interventions des services qui doivent être orientées vers une amélioration quantitative et qualitative de la ressource des cours d'eau dont la police ou la gestion incombe aux services extérieurs de l'Équipement et vers une amélioration qualitative des eaux littorales.

Les crédits demandés sont destinés à assurer l'entretien et l'exploitation du réseau d'observation portant sur les problèmes de débit (prévision et annonce des crues) et sur les problèmes de qualité des eaux (lutte contre la pollution) :

— Chapitre 35-33, article 30. — Protection contre les eaux des rivières : 1.1 million de francs :

Les crédits demandés sont destinés à l'entretien des cours d'eau domaniaux, non navigables ;

— Chapitre 35-34, article 20. — Problèmes de l'eau dans les DOM : 0.3 million de francs.

b) *Crédits d'équipement.*

Les autorisations de programme qui n'avaient progressé que de 4 % en 1977 atteignant 83,75 millions de francs sont en diminution de 17 % en 1978, revenant à 69,5 millions de francs. Cependant, il faut tenir compte de 13 millions de francs débloqués en septembre 1977 au titre du Fonds d'action conjoncturelle et dont les effets se poursuivront en 1978.

La dotation proposée pour 1978 se décompose ainsi :

— Chapitre 53-33, article 10. — Problèmes de l'eau en métropole. Etudes : 7,4 millions de francs :

L'établissement et la mise au point des méthodes destinées à être appliquées en vue d'améliorer l'efficacité des diverses interventions du Ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire dans le domaine de l'eau, nécessitent l'engagement d'un certain nombre d'études et de recherches.

Certaines de ces études revêtent un caractère général. Ce sont celles qui peuvent améliorer la prévision des crues et la protection contre les eaux par une meilleure connaissance des relations pluies-débits, des écoulements dans les vallées ; ce sont également celles qui permettent de mettre au point les méthodes d'analyse de la rentabilité des investissements, ainsi que celles qui aident à mieux appréhender les problèmes de pollution et qui concernent l'évolution aussi bien dans les cours d'eau que dans les eaux littorales des divers paramètres représentatifs de cette pollution.

D'autres études ont un caractère géographique plus restreint et concernent un cours d'eau ou un bassin particulier ; elles font l'objet d'une coordination avec celles proposées par les autres administrations ou par les agences financières de bassin au sein des comités techniques régionaux de l'eau qui réunissent les représentants des différents ministères intéressés ;

— Chapitre 53-33, article 20. — Sauvegarde des ressources en eau : 3,2 millions de francs :

L'amélioration de la sauvegarde quantitative et qualitative des ressources en eau nécessite la réalisation de divers travaux et d'équipements de mesure ou de télémessure.

La réalisation de la prévision et de l'annonce des crues implique l'installation d'équipements adéquats pour la collecte des informations, l'immédiate transmission instantanée, leur traitement automatique et la diffusion immédiate des prévisions élaborées.

L'amélioration de la qualité des eaux des cours d'eau et des eaux littorales nécessite un effort accru pour le développement de l'équipement des cellules départementales de lutte contre la pollution.

Près du tiers de la dotation sera consacré à la poursuite de la mise en place dans le bassin de la Garonne d'un réseau automatique d'annonce de crues et de mesures de la pollution.

La mise en place du réseau automatique d'annonce de crues sera poursuivie dans les Pyrénées-Orientales et dans le Gard ;

— Chapitre 53-33, article 30. — Protection contre les eaux : 12,6 millions de francs :

Les travaux les plus importants de protection contre les eaux pour lesquels l'Etat est maître d'ouvrage concernent le renforcement des digues de la Loire (7 000 000 F), avec l'appoint d'un montant équivalent d'un fonds de concours des départements intéressés, la protection de l'agglomération grenobloise (2 100 000 F) et divers travaux de remise en état de digues domaniales ou le recalibrage de cours d'eau domaniaux non navigables ;

— Chapitre 53-34, article 20. — Sauvegarde des ressources en eau et protection contre les eaux dans les DOM : 1,3 million de francs :

En 1977, les autorisations de programme ont été réparties principalement entre la Guyane (500 000 F) et la Réunion (500 000 F).

Pour 1978, la répartition n'est pas encore arrêtée : une part ira à la Réunion pour les travaux destinés à améliorer l'écoulement des eaux dans les ravines.

Des crédits seront également consacrés à des études et à des travaux de protection contre la mer ou contre les cours d'eau à la Guyane, à la Guadeloupe et à la Réunion ;

— Chapitre 63-33, article 10. — Etudes : 0,5 million de francs :

Les autorisations de programme de ce chapitre concernent les études de la ressource en eau subventionnées par l'Etat et dont les maîtres d'ouvrage sont des collectivités locales :

— Chapitre 63-33, article 20. — Protection contre les eaux.
Barrages : 37,5 millions de francs :

S'agissant de travaux déconcentrés, les autorisations de programme sont réparties entre les régions compte tenu des demandes et des justifications présentées par celles-ci.

Elles permettent de subventionner les travaux de protection des lieux habités contre les inondations des cours d'eau et les érosions de la mer ;

— Chapitre 63-34, article 20. — Protection contre les eaux dans les DOM : 3,2 millions de francs :

En 1977, les autorisations de programme de l'Etat destinées à subventionner les travaux de défense des lieux habités contre les inondations, ont été déléguées notamment à la Martinique (1 100 000 F) et à la Réunion (3 000 000 F).

En 1978, la plus grande partie des autorisations de programme ira à la Réunion pour la poursuite de l'opération « Endiguement de la ravine des Patates à Durand ».

CHAPITRE IV

L'URBANISME

Dans le budget de programme du Ministère de l'Équipement (Blanc budgétaire), les actions dans le domaine de l'urbanisme sont réparties entre quatre « groupes de programme ». Nous avons retenu la même répartition pour présenter, dans le tableau ci-dessous, l'essentiel des dotations concernant directement l'urbanisme :

	1976	1977	DIFFÉRENCE 1977/1976	1978	DIFFÉRENCE 1978/1977
	(En millions de francs.)	(En millions de francs.)	(En pourcentage.)	(En millions de francs.)	(En pourcentage.)
1. Etudes et planification urbaine :					
Dépenses ordinaires	4	(1) 12,9	+ 22	14,2	+ 10
Dépenses en capital, autorisations de programme	83,7	1) 135,4	+ 62	128,4	- 5,2
2. Actions foncières :					
Dépenses en capital, autorisations de programme	155,2	122,9	- 21	103	- 16
FNAFL, autorisations de programme	200	200	>	147	- 26
CAECL, prêts	300	400	+ 33	(2)	
3. Aménagement du tissu urbain :					
Dépenses en capital, autorisations de programme	261,3	274,9	- 5,2	288	+ 4,8
4. Villes nouvelles :					
Dépenses en capital, autorisations de programme	76,7	89	+ 16	93	- 4,5
Budget des charges communes, autorisations de programme ..	253	165	- 35	164	- 0,6
5. Prêts bonifiés de la CDC (actions foncières + rénovation) :					
Prêts	935	960	+ 2,7	1 000	- 4,2
Bonifications (charges communes, dépenses ordinaires)	120	136	- 13,3	139	+ 2,2
Total budget Equipement :					
Dépenses ordinaires	4	(1) 12,9	+ 222	14,2	- 10
Dépenses en capital, autorisations de programme	576,9	(1) 622,3	- 7,9	612,4	- 1,6
Crédits de paiement	493,1	583,8	- 18,4	717,8	- 23

1° 8,85 millions de francs ont été transférés des dépenses en capital vers les dépenses ordinaires (crédits d'études).

2° Le montant des prêts CAECL pour 1978 n'est pas encore arrêté.

En ce qui concerne les dépenses de personnel attribuées à l'Urbanisme dans le « blanc » budgétaire, elles progressent pour leur part de 352 millions de francs en 1977 à 394,4 en 1978, soit une augmentation de 12 %. Cependant pour l'essentiel celle-ci résulte de la progression des rémunérations puisque les effectifs correspondants ne sont passés de 1977 à 1978 que de 6 991 à 7 040 agents (+ 0,7 %). Il convient de préciser qu'il s'agit là d'approximations destinées à la présentation du « blanc » et qu'il est bien difficile de vérifier.

Comme on l'a constaté pour les chapitres relatifs aux infrastructures, les autorisations de programme régressent, alors que les crédits de paiement progressent nettement. A ce mouvement général qui permet une accélération de la réalisation des programmes déjà engagés, s'ajoutent ici plusieurs changements dans les modalités d'intervention de l'Etat, qu'il s'agisse de la planification urbaine ou des actions foncières. Dans ces deux domaines, l'Etat réduit fortement ses interventions directes pour se reposer sur les collectivités locales, soit en leur versant des subventions (par exemple pour les agences d'urbanisme), soit en mettant en place des systèmes de prêts (nouveaux prêts de la CAECL).

Ces responsabilités nouvelles confiées aux collectivités locales recueillent pleinement l'accord de votre Commission des Finances, dans leur principe. Il est cependant tout à fait regrettable que les collectivités locales ne disposent pas des moyens financiers suffisants pour exercer pleinement ces responsabilités.

A. — Etudes et planification urbaine.

Les crédits proposés pour ce programme en 1978 s'élèvent à 14.16 millions de francs de dépenses ordinaires, en progression de 10,2 % et 128,42 millions de francs d'autorisations de programme pour les dépenses en capital, soit une diminution de 5,2 % par rapport à 1977.

Selon le « blanc » budgétaire, les dépenses de personnel du Ministère de l'Equipement concernant ce groupe de programmes s'élèveront à 321 millions de francs (soit + 12 % par rapport à 1977 déjà en augmentation de 12,6 % par rapport à 1976) pour 5 799 agents (- 0,7 % par rapport à 1977 et + 0,8 % de 1976 à 1977).

1° ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE

Une partie des crédits de l'action « Recherche scientifique et technique » (voir le chapitre Actions horizontales) est consacrée à l'Urbanisme. En outre, les crédits du chapitre 43-40 qui restent affectés à l'action « Etudes et planification urbaine » (1,49 million de francs en 1978 comme en 1977) sont destinés à verser des subventions de fonctionnement à divers établissements d'enseignement et de recherche. De plus, le Ministère apporte son concours technique en fournissant des enseignants et en favorisant les contacts avec les services publics chargés de l'aménagement urbain.

2° LES ÉTUDES MENÉES AU NIVEAU NATIONAL

Le Groupe central de planification urbaine (GCPU) qui prépare les décisions du Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) en matière d'urbanisme et suit les études des Organismes d'aménagement des aires métropolitaines (OREAM) reste rattaché à la DATAR.

Au niveau du Ministère de l'Équipement, c'est la Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme qui intervient avec, plus particulièrement les « Services de l'urbanisme, des opérations d'aménagement et le Service technique de l'urbanisme ».

En tant qu'organisme d'études, la DAFU prépare les mesures législatives ou réglementaires nouvelles, évalue les moyens financiers nécessaires à la politique urbaine, fournit aux services extérieurs les méthodes propres à faciliter leurs actions.

Le Service de l'urbanisme assure, pour sa part, l'animation et le contrôle de l'élaboration des documents déterminant l'organisation de l'espace (SDAU et POS en particulier). Il lui appartient aussi de promouvoir toutes les mesures ou actions de nature à améliorer la qualité du cadre de vie et assurer la sauvegarde des espaces naturels.

Le Service des opérations d'aménagement fait en sorte que les opérations d'aménagement prennent en compte au moyen d'études préalables tous les éléments propres à assurer leur qualité et leur bonne insertion dans le site.

Le Service technique de l'urbanisme, de création récente et qui se substitue au Groupe d'études et de recherche (GER) enfin,

fournit aux groupes d'études locaux une aide technique. Il a pour objectif fondamental de développer les pratiques de l'urbanisme et d'apporter aux responsables locaux le « savoir-faire ».

Seul ce dernier service dispose de crédits de fonctionnement individualisés : 9 millions de francs en 1978 contre 8,35 en 1977, soit une augmentation de 7,8 % imputable, pour l'essentiel, au loyer de nouveaux locaux.

3' LES ÉTUDES MENÉES AU NIVEAU RÉGIONAL

Les études régionales sont placées sous la responsabilité des services régionaux de l'équipement. Ces services sont notamment chargés de « préparer la programmation des études d'aménagement urbain » et de « coopérer à la mise en œuvre de la politique générale d'aménagement urbain ». A ce titre, ils effectuent les études nécessaires à l'établissement des programmations régionales, les études prospectives permettant de dégager les options d'aménagement à long terme (prévisions globales ou localisations de population et d'emploi, détermination des axes préférentiels de développement urbain ; localisation des grands équipements, etc.), les études débordant les limites ou les compétences départementales par leur objectif ou leur nature (schémas littoraux notamment), les études sectorielles permettant de connaître certaines fonctions ou problèmes essentiels de la région (démographie, activités, évolution économique, etc.).

Les sept centres d'études techniques de l'équipement, services interrégionaux dont les frais de fonctionnement figurent à l'action 21 (développement de l'infrastructure routière), action qui constitue leur activité principale, ont en matière d'études d'urbanisme un rôle de conseiller technique ou d'assistance technique des services normalement compétents : services régionaux de l'Équipement et directions départementales. Ils ont également une mission d'information et de formation des agents des services extérieurs en diffusant les instructions et directives des services techniques centraux. Ils participent, en collaboration avec ces derniers, à l'élaboration de la doctrine et de la recherche. Ils fonctionnent en liaison étroite avec le service technique de l'urbanisme. En Ile-de-France, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF), financé en majeure partie par le conseil régional, et qui fonctionne sous le régime juridique d'une « Fondation », joue un rôle analogue à un CETE.

Il faut signaler également à ce niveau les OREAM (Organismes de recherche et d'études des aires métropolitaines) dont les crédits proviennent d'autres départements ministériels mais sont virés en cours d'année sur le chapitre 37-60 du Ministère de l'Equipement.

Par contre, les crédits de fonctionnement de la MIDAM (Mission interministérielle d'aménagement), ex-MIAFEB (Mission interministérielle d'aménagement de la région de Fos et de l'étang de Berre) figurent pour 1,16 million de francs au budget de l'Equipement.

4" ETUDES MENÉES AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL

C'est à ce niveau que sont conduites les études d'urbanisme les plus nombreuses, celles qui intéressent les communes et les agglomérations. C'est là aussi que les responsabilités et les initiatives des collectivités locales rejoignent celles de l'Etat.

Deux types d'organismes les effectuent :

Les directions départementales de l'Equipement.

Elles ont une responsabilité globale en la matière, dans la mesure où elles sont chargées de la mise en œuvre des textes d'ordre législatif ou réglementaire et où l'application de ces textes nécessite la réalisation préalable d'études et où elles sont chargées également de veiller au respect des orientations générales d'aménagement édictées par les pouvoirs publics. Elles doivent notamment assurer, pour le compte de l'Etat, l'élaboration, conjointement avec les collectivités locales, des documents de base que sont les SDAU et les POS. Il leur appartient aussi de promouvoir l'exécution de toutes autres études situées en amont ou en aval de l'établissement de ces documents.

Elles les réalisent soit par elles-mêmes (en régie) soit avec le concours des bureaux d'études ou de techniciens privés. Jusqu'ici, la conduite de ces études relevait d'un service des directions départementales : le Groupe d'études et de programmation (GEP) Mais les inconvénients d'une séparation entre ces services d'études et les services chargés de l'urbanisme opérationnel (UOC) conduit certaines directions départementales à expérimenter une organisation à base territoriale réunissant ces deux services.

C'est également au niveau des directions départementales de l'Equipement qu'interviennent les architectes-conseils. Malgré la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977 qui devrait normalement

entraîner un développement des conseils architecturaux, les crédits prévus à ce titre pour 1978 (chapitre 37-40, article 10) sont inchangés par rapport à 1977, soit 2,51 millions de francs. Votre Commission des Finances déplore cette stagnation des crédits qui ne semble pas conforme aux orientations prises en faveur de l'amélioration du cadre de vie.

Les agences d'urbanisme.

La mission essentielle des agences d'urbanisme consiste à prendre en charge au lieu et place des directions départementales, mais sans mettre en cause les responsabilités qui sont les leurs, la réalisation des études intéressant une agglomération. Ces études comportent, bien sûr, l'élaboration des SDAU et des POS mais aussi celles indispensables à la préparation de toutes les décisions en matière d'urbanisme (études de circulation et de transports urbains, problèmes d'environnement, de pollution, d'élimination des ordures ménagères, d'équipement commercial, préparation des dossiers des zones d'aménagement concerté, des zones de rénovation, des centres ville, etc.).

Les agences d'urbanisme fonctionnent le plus souvent sous le régime juridique d'association de la loi du 1^{er} juillet 1901. Elles sont dotées de statuts tenant compte des principes posés par la loi d'orientation foncière. Elles réunissent les collectivités locales (et permettent ainsi de concevoir une politique d'aménagement globale) et l'Etat. Il en existe actuellement 24.

La mise en place des documents de base, SDAU et POS, se poursuit lentement comme le montre le tableau suivant :

	SITUATION AU 1 ^{er} JUILLET		
	1975	1976	1977
SDAU délimités	377	399	410
Dont :			
En cours d'études	256	230	212
Soumis aux collectivités locales	32	39	41
Approuvés	44	77	107
POS prescrits	6 612	7 274	7 945
Dont :			
En cours d'études	4 798	4 978	4 661
Rendus publics	452	909	1 371
Rendus publics et approuvés	208	418	812

Ce tableau appelle deux remarques :

— de nombreuses communes et en particulier les communes rurales à la périphérie des villes ne disposent pas des moyens financiers nécessaires à la maîtrise de leurs sols par des acquisitions foncières. Le seul moyen dont elles peuvent disposer est justement l'établissement d'un POS. On peut donc regretter la lenteur d'élaboration de ceux-ci ;

— pour accélérer la mise en œuvre de leurs POS, les communes sont souvent amenées à apporter aux directions départementales de l'Équipement des moyens (notamment en personnel), ce qui constitue une nouvelle forme de transfert de charges de l'État vers les collectivités locales.

5° CRÉDITS D'INVESTISSEMENTS CONSACRÉS AUX ÉTUDES ET A LA PLANIFICATION URBAINE

Les dotations du chapitre 55-41 précédemment inscrites à l'article 11 (Assistance technique, études générales) et à l'article 20 (Mise en œuvre des politiques de l'urbanisme) sont désormais regroupées sur un article unique 10 (Assistance technique et mise en œuvre des politiques locales).

La réduction des autorisations de programme, à ce titre, de 110,4 à 103,4 millions de francs en 1978 semble due, pour une large part, à l'apurement des transferts commencés en 1977 et concernant les personnels non titulaires. Par contre, le retard accumulé dans les crédits de paiement par rapport aux autorisations de programme sera partiellement rattrapé en 1978 puisque les crédits de paiement devraient s'élever à 133,8 millions de francs contre 93,8 en 1977 (+ 42,6 %).

Une situation semblable peut s'observer en ce qui concerne les subventions d'équipement aux agences d'urbanisme puisque, alors que les autorisations de programme restent fixées à 25 millions de francs en 1978 comme en 1977, les crédits de paiement progressent de 22 à 25 millions de francs.

Malgré le rattrapage au niveau des crédits de paiement et en raison de la complexité croissante des problèmes due à la multiplication des réformes (réforme de la politique foncière, réforme de l'urbanisme, protection de la nature, loi sur l'architecture) il n'est pas sûr que ces crédits permettent d'assurer l'aide nécessaire aux

collectivités locales pour poursuivre l'élaboration des principaux documents d'urbanisme. Ce sont donc les communes, les départements et les régions qui devront fournir un effort financier supplémentaire, faute de quoi, c'est la maîtrise de leur urbanisation et l'aménagement du cadre de vie qui en souffriront.

B. — L'action foncière.

En termes budgétaires, il s'agit encore une fois du groupe de programmes qui se trouve le plus nettement sacrifié : les autorisations de programme inscrites à ce titre au budget de l'Équipement sont en 1978, avec 103 millions de francs, en diminution de 16,2 % par rapport à 1977 (123 millions de francs) où elles étaient déjà en diminution de 20,8 % par rapport à celles de 1976.

De plus, d'importantes modifications de structure sont intervenues dans la répartition des crédits. Il est donc nécessaire de replacer ces crédits dans l'ensemble des moyens mis à la disposition des collectivités locales pour réaliser leurs actions foncières.

Récapitulation des moyens destinés aux actions foncières.

	1975	1976	1977	1978
	(En millions de francs.)			
I. — Crédits budgétaires.				
Chapitre 55-40. — Action directe de l'État :				
Autorisations de programme ..	196	130	84,9	20
Crédits de paiement	140	175	116,9	105
Chapitre 65-40, article 70, puis 71. — Subventions aux collectivités locales :				
Autorisations de programme ..	>	30	38	36
Crédits de paiement	>	5	14	30
FNAFU opérations directes et avances :				
Autorisations de programme ...	180	200	200	147
Crédits de paiement	190	190	220	182
Chapitre 65-40, article 72. — Bonifications pour les nouveaux prêts, CAECL :				
Autorisations de programme ..	>	>	>	47
Crédits de paiement	>	>	>	15

	1975	1976	1977	1978
Charges communes bonifications des prêts CDC-FNAFU :				
Dépenses ordinaires	118	120	136	139
Total :				
Autorisations de programme ..	376	360	322,9	250
Dépenses ordinaires — crédits de paiement	448	490	486,9	471
III. — Prêts.				
CDC prêts bonifiés FNAFU :				
(Action foncière et rénovation urbaine)	895	935	960	1 000
CAECL :				
Prêts ordinaires	300	300	300	✓
Nouveaux prêts bonifiés.....	0	0	100	✓
Total	1 195	1 235	1 360	1 000

Le tableau montre bien le désengagement progressif de l'Etat dans ce secteur. La réduction des crédits de paiement est pour l'instant plus lente que celle des autorisations de programme car les opérations déjà engagées doivent être menées à leur terme. et l'on sait que le délai de réalisation est parfois assez long.

Certes, cette réduction des crédits d'Etat est compensée par une augmentation, encore modeste, des prêts. Il est regrettable à ce sujet que le Parlement ne puisse pas être informé, au moins approximativement, sur le montant des prêts que la CAECL mettra à la disposition des collectivités locales en 1978.

Mais il faut souligner que pour les collectivités locales il n'est pas équivalent de recevoir une aide directe et de souscrire à un emprunt qu'il faut ensuite rembourser. Pour beaucoup d'entre elles l'endettement a déjà atteint des niveaux excessifs qu'il serait déraisonnable de dépasser, même si ces prêts sont accordés à des conditions avantageuses.

Conditions des prêts.

	CAECL.		CDC.
	Anciens.	Nouveaux.	
Autofinancement minimum ..	20 %	0	?
Durée	16 à 17 ans	10 ans	Inférieure à 8 ans (exceptionnellement 12).
Diffère	>	4 à 6	3
Taux	7,75 %	8,75 %	8 % (durée inférieure à six ans). 8,75 % (durée supérieure à six ans).
Bonification		3,75 % (1)	3 %

¹ Pendant trois ans seulement et pour les communes disposant d'un POS opposable aux tiers.

C. — Aménagement du tissu urbain.

C'est le Groupe de programmes qui semble le moins défavorisé, notamment en ce qui concerne la rénovation urbaine. Cette orientation est d'ailleurs tout à fait cohérente avec celle prise en matière de logement qui prévoit de développer plus l'amélioration de l'habitat ancien que la construction neuve. Ces orientations, qui visent notamment à réhabiliter les quartiers anciens de nos villes, ne sauraient que recueillir l'approbation de votre commission. Cependant, il conviendra de veiller à ce que ces opérations n'aboutissent pas à chasser de ces quartiers leurs habitants, souvent modestes, pour leur en substituer d'autres, comme cela a été trop souvent le cas dans le passé. Les nouvelles orientations de la politique d'aménagement, complétées par la réforme de l'aide au logement et les nouvelles primes à l'amélioration de l'habitat, apporteront-elles une réponse suffisante à cette inquiétude ?

Les autorisations de programmes affectées à ce Groupe de programmes, après avoir progressé de 3,6 % en 1977, augmentent encore de 4,8 % en 1978 pour atteindre 288 millions de francs. En outre, 30 millions de francs ont été ajoutés en mai 1977 dans le cadre du Fonds d'action conjoncturelle. Le « blanc » budgétaire y ajoute notamment 21 millions de francs de dépenses de personnel pour 357 agents (352 en 1977 et 350 en 1976).

1° LES ORIENTATIONS NOUVELLES

Les opérations d'aménagement urbain d'intérêt public ont un contenu très variable, car elles répondent à des besoins très divers selon les villes et les quartiers. On y retrouve tout ou partie des éléments suivants : résorption de l'habitat insalubre, curetages de bâtiments parasites, démolition complète ou partielle d'îlots ou de parcelles ; construction neuve, notamment de logements sociaux ; restauration très complète (à finalité architecturale) ou simple introduction du confort dans les logements ; création d'équipements publics ou privés (équipements sociaux, commerces, parkings...) ; aménagement d'espaces publics (espaces verts, rues piétonnes...). Corollairement, ces opérations impliquent le relogement des ménages expropriés.

Si ces éléments peuvent paraître variés, ils doivent être examinés solidairement lorsqu'il s'agit de traiter concrètement un quartier : leurs effets peuvent se renforcer ou se contrarier selon l'ordre des réalisations, notamment par la modification rapide des valeurs foncières.

Or, ils étaient gérés en toute indépendance par des administrations séparées ; il était donc très malaisé de concevoir et mettre en œuvre les opérations composées, adaptées à chaque cas particulier, que réclamaient les élus locaux.

La création du FAU tend à résoudre cette difficulté. Les crédits budgétaires qui lui sont affectés n'ont pas changé de nature : ce sont ceux qui concernent la rénovation urbaine, la restauration immobilière, la résorption de l'habitat insalubre, les opérations programmées d'amélioration des logements et la mise en valeur architecturale des ensembles urbains. Mais ils sont dorénavant tous soumis à l'autorité d'un même comité composé des directeurs de l'aménagement foncier et de l'urbanisme, de la construction, de l'architecture, de l'action sociale, des collectivités locales, du budget, du Trésor et du Secrétariat général de la Commission nationale pour le logement des immigrés. Ce comité directeur siège et prend ses décisions sous la présidence d'une personnalité indépendante nommée par le Ministre de l'Équipement après consultation des autres Ministres représentés au FAU.

L'arrêté du 24 août 1976 créant le FAU dissolvait en même temps le GIP (Groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre), dont les missions sont intégrées dans celles du FAU.

Un arrêté et un ensemble de circulaires du 3 mars 1977 précisaient le fonctionnement du FAU et complétaient le dispositif.

Dans chaque département, un groupe administratif départemental regroupe notamment le directeur départemental de l'Équipement, l'architecte des Bâtiments de France, le directeur départemental de l'Action sanitaire et sociale et le trésorier-payeur général sous la présidence du préfet. Ce groupe constituera le partenaire unique et cohérent des élus locaux pour le choix et la préparation des opérations d'aménagement urbain, les décisions de financement (pour la part de l'État) restant l'apanage du comité directeur du FAU jusqu'à une déconcentration à intervenir vers 1980.

Dans ce cadre, les circulaires du 3 mars 1977 précisent la nouvelle politique d'aménagement des centres et quartiers urbains et les modalités des études préalables qui doivent préparer ces opérations.

Enfin, le groupe permanent de coordination Habitat et vie sociale est transformé en groupe interministériel Habitat et vie sociale afin d'assurer, dans le cadre du programme d'action prioritaire du VII^e Plan n° 21 (Mieux vivre dans la ville), la mission suivante : « Dans cinquante zones urbaines situées le plus souvent à la périphérie des grandes agglomérations et qui présentent des signes de dégradation et de pauvreté sociale et culturelle, des opérations coordonnées d'amélioration du logement et des services collectifs seront conduites avec l'aide de l'État. Ces opérations comprendront des interventions dans de nombreux domaines et porteront à la fois sur le confort du logement, sur la construction d'équipements et sur les moyens d'un meilleur fonctionnement des services publics ». Il s'agit, pour l'essentiel, de grands ensembles d'habitation construits dans les années 1950, voire 1960, en voie de marginalisation rapide et où seule une intervention globale portant sur le cadre bâti, les équipements collectifs et, plus généralement, le fonctionnement d'ensemble peut ramener une vie sociale normale.

Le groupe interministériel Habitat et vie sociale fonctionnera en étroite liaison avec le FAU avec lequel il devrait fusionner avant 1980. Comme lui, il comporte un comité directeur rassemblant différentes directions d'administration centrale. Il comporte également un échelon départemental. Il dispose de moyens budgétaires normaux, parfois isolés dans un article (notamment pour l'amélioration de la qualité des ensembles HLM, Chapitre 65-54, article 40, du Ministère de l'Équipement).

2' RÉNOVATION URBAINE ET RESTAURATION IMMOBILIÈRE

Les crédits précédemment inscrits à l'article 20 (Rénovation et restructuration dans le tissu urbain existant) et à l'article 30 (Secteurs sauvegardés et restauration immobilière dans le tissu urbain existant) du chapitre 65-40 se trouvent, depuis 1977, regroupés à l'article 20 (Rénovation urbaine et restauration immobilière). Les autorisations de programme ne cessent de progresser : $\div 7,4\%$ en 1976, $\div 4,1\%$ en 1977 et $\div 19,3\%$ en 1978 où elles atteignent 180 millions de francs. En outre, 12 millions de francs ont été débloqués en mai 1977 au titre du Fonds d'action conjoncturelle.

Ces crédits sont mis à la disposition du FAU.

En ce qui concerne la rénovation urbaine, 175 opérations sont en cours. Dans de nombreux cas, une subvention définitive a été accordée et il ne s'agit plus que de la solder, ce qui entraîne corrélativement des besoins en crédits de paiement. Seules 30 à 40 opérations doivent encore nécessiter l'octroi de nouvelles subventions pour permettre leur achèvement. Les autorisations de programme s'élèveraient à environ 275 millions de francs à répartir sur trois ans.

L'opération des Halles, qui avait fortement obéré les crédits au cours des années précédentes, ne devrait, en principe, plus nécessiter que des subventions limitées pour les prochaines années. Ainsi, des crédits seront-ils disponibles dès 1977 pour permettre le lancement d'opérations nouvelles dans le cadre de la circulaire du 3 mars 1977 relative à l'aménagement des centres.

Les subventions accordées au titre de la Rénovation urbaine seront ainsi utilisées avec le souci de privilégier des interventions beaucoup plus nuancées et respectueuses des tissus urbains

anciens. Les opérations devraient être d'une taille modeste et porter autant que possible sur la destruction des immeubles réellement vétustes et la réhabilitation des autres immeubles ; sauf contraintes particulières, ces interventions devraient respecter la trame urbaine existante.

Dans le cadre de ces nouvelles orientations de la politique urbaine, les aides de l'Etat ne sont plus affectées à la couverture indifférenciée d'un déficit foncier mais privilégient des objectifs clairement affirmés (création de logements à vocation sociale dans le centre des villes, aider les collectivités locales à augmenter les espaces publics).

Enfin, il faut noter que les organismes de rénovation peuvent disposer, pour couvrir leurs besoins en trésorerie, de prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations bonifiés par le FNAFU. En 1977, le montant total des prêts autorisés s'élevait à 350 millions de francs comme en 1976 (dont 50 pour la Défense et 20 pour l'opération Javel).

L'action poursuivie dans les secteurs sauvegardés est menée conjointement avec le Secrétariat d'Etat à la Culture. Elle concerne des ensembles urbains présentant un intérêt historique ou esthétique. La procédure d'élaboration a été rapprochée de celle des plans d'occupation des sols par la loi portant réforme de l'urbanisme. Le nombre de secteurs sauvegardés semble stabilisé à 60, dont deux à Paris (7^e arrondissement et Marais). A l'intérieur de ces secteurs, des îlots opérationnels sont délimités, dans lesquels sont menées des opérations de restauration immobilière dans le cadre du FAU.

3° VILLES MOYENNES

Il s'agit là d'un programme original visant à accorder à certaines villes des subventions globales, s'ajoutant aux aides habituelles de l'Etat et leur permettant une amélioration qualitative générale de leur urbanisme. La candidature de 82 villes avait été enregistrée en 1974 et il a été décidé de ne plus en recevoir de nouvelles. Les crédits sont engagés au fur et à mesure des signatures des contrats (3 en 1973, 11 en 1974, 14 en 1975, 18 en 1976, 5 dans les six premiers mois de 1977). Il reste donc 31 contrats à signer, en principe avant la fin de 1978. Les autorisations de

programme, qui étaient passées de 66 à 80 millions de francs de 1975 à 1976, ont régressé à 74 millions de francs en 1977 et doivent tomber à 50 millions de francs en 1978. Il est dommage que les circonstances économiques qui exigent une compression des crédits d'équipement conduisent à étaler dans le temps une procédure qui avait été envisagée comme ponctuelle.

4° PROMOTION DE LA QUALITÉ DE L'AMÉNAGEMENT URBAIN

Il s'agit d'un article créé en 1976. En 1977, sa dotation avait été doublée, passant de 5 à 10 millions de francs, mais, en 1978, elle revient à 8 millions de francs. Ces crédits sont destinés à accorder des subventions aux collectivités locales pour des opérations généralement peu coûteuses, mais dont l'influence sur le cadre de vie est loin d'être négligeable : zones piétonnières, pistes cyclables, parkings, aménagements complémentaires dans les grands ensembles et les quartiers récents.

5° ESPACES VERTS

Jusqu'en 1976, les actions de création et d'aménagement d'espaces verts figuraient dans les « blancs » budgétaires au sein du groupe de programmes « Actions foncières ». En 1977, elles ont été rattachées au groupe de programmes « Aménagement du tissu urbain », où elles ont leur place bien qu'elles comportent une part importante d'acquisitions foncières.

Les autorisations de programme, après avoir chuté de 40 millions de francs en 1975 à 30 millions de francs en 1976, retrouvent en 1977 leur niveau de 1975. Ils ont été abondés de 18 millions de francs en mai 1977 au titre du Fonds d'action conjoncturelle. Pour 1978, la dotation en autorisations de programme est fixée à 50 millions de francs.

Malgré ces progressions, ces crédits ne sont pas encore à la mesure des besoins en ce domaine, compte tenu du retard accumulé par les villes françaises. Ils n'interviennent qu'en complément des actions des collectivités locales qui doivent garder la responsabilité en ce domaine. Celles-ci bénéficient, en outre, de prêts de la CAECL.

6° LOTISSEMENTS DÉFECTUEUX

Il s'agit de lotissements insuffisamment équipés créés avant le 11 août 1946, date de publication du décret relatif au permis de construire.

La date limite de dépôt des dossiers pour les demandes de subvention ayant été fixée au 31 décembre 1973, il n'est plus prévu d'autorisations de programme depuis 1977. Seuls les crédits de paiement subsistent : 4 millions de francs en 1977 et 5 en 1978.

Le montant global des subventions allouées de l'origine à 1976 est de l'ordre de 150 millions de francs.

On ne peut être que satisfait de voir ce programme s'achever en regrettant qu'il ait fallu trente ans pour le mener à bien.

D. — Les villes nouvelles.

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

Au cours du VI^e Plan, un grand retard a été pris. Le programme finalisé concernant les villes nouvelles n'a été réalisé qu'à 70,7 % en termes financiers (2 410 au lieu de 3 340 millions de francs de 1970). Dans le domaine principal, celui du logement, le taux de réalisation physique n'est que de 55 % (73 % en province, 47 % à Paris) : 88 538 logements au lieu des 161 690 prévus.

Le retard est à peu près identique en matière d'équipements publics mais il est beaucoup plus important en matière d'emploi, le taux de réalisation du VI^e Plan s'établissant à 39 % (50 % en province, 34 % à Paris). Cette situation est à l'origine d'un grave déséquilibre entre l'emploi et le logement qui n'a pu qu'être aggravé par le développement du chômage ces deux dernières années.

Pour le VII^e Plan, l'action n° 1 du programme d'action prioritaire n° 21 (Mieux vivre dans la ville) s'est fixée comme objectif de faire des villes nouvelles « des cités vivantes, de dimension raisonnable et pouvant assumer elles-mêmes leur avenir ». Cet objectif reprend les termes d'une directive du Premier ministre en date du 25 janvier 1976 qui fixait en outre l'année 1985 comme terme de sa mise en œuvre.

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

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

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

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

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

Cependant, si l'on considère que les villes nouvelles sont actuellement réalisées dans une proportion qui varie du quart au dixième de leur programme total et que les dotations prévues pour le VII^e Plan (2 454 millions de francs de 1975) sont inférieures à celles engagées au cours du VI^e Plan, on voit assez mal comment la réalisation des villes nouvelles pourrait être achevée à l'issue du VIII^e Plan.

Les financements dont il vient d'être question concernent l'ensemble des équipements publics et sont mis en œuvre par les différents ministères responsables. Pour ce qui est du Ministère de l'Équipement, une partie des crédits examinés dans les paragraphes précédents sont destinés aux villes nouvelles. Il s'agit d'une part, des acquisitions foncières (85 millions de francs en 1975, 80 en 1976, 55 en 1977 et 10 en 1978 au chapitre 55-40 plus 67 millions de francs au FNAFU) et, d'autre part, des espaces verts (7 millions de francs en 1975 et 1976, 7,5 en 1977 et 8 en 1978). En outre, les crédits de l'article 30 du chapitre 55-41 sont entièrement consacrés à la voirie primaire des villes nouvelles. Après le gros effort de 1975 (en partie à l'occasion du plan de relance), ces crédits se situent à un niveau modeste : 80 millions de francs en 1976, 89 en 1977 et 93 en 1978. Comme pour d'autres chapitres, la dotation en crédits de paiement est relativement importante en 1978 : 100 millions de francs contre 88 en 1977.

Enfin, l'article 10 du chapitre 65-01 du budget des Charges communes comporte des crédits transférés en cours d'année sur l'article 50 du chapitre 65-40 du budget de l'Équipement et destinés à prendre en charge le fonctionnement des missions d'études et des établissements publics ainsi que les trois ou quatre premières annuités des emprunts souscrits par les collectivités locales comprises dans le périmètre des villes nouvelles. Ces crédits augmentent régulièrement, passant de 130 millions de francs en 1975 à 145 en 1976, puis 160 en 1977.

CHAPITRE V

LE LOGEMENT

L'année 1978 est dominée par la mise en place de la réforme de l'aide au logement. L'ampleur des modifications ainsi apportées à la politique d'aide au logement et aux circuits de financement, conjuguée avec la médiocrité de la situation conjoncturelle de la construction laisse planer de grandes incertitudes sur l'année à venir.

Après un bref survol de la situation du secteur du logement, on rappellera les grandes lignes de la réforme avant d'aborder les crédits, en les analysant selon les « groupes de programme » proposés par le « blanc » budgétaire.

— Le secteur du logement.

1 PLACE DANS L'ÉCONOMIE

D'après le rapport sur les Comptes de la Nation de l'année 1976, les investissements en logement se sont élevés à 119 080 millions de francs, ce qui représente 8,2 % du produit intérieur brut marchand et 31,1 % de la formation brute de capital fixe (contre 26,2 % seulement en 1970). Pour 83,6 %, ces investissements sont réalisés par les ménages, le solde se répartissant entre les organismes HLM (10 %), les entreprises (4,3 %) et les autres secteurs institutionnels. Ces investissements comprendraient pour 77,5 % la construction de logements neufs et pour 22,5 % des dépenses de gros entretien et d'amélioration des logements anciens.

2° LES RÉALISATIONS PHYSIQUES

Le nombre de logements commencés et terminés au cours des années 1971 à 1976 ainsi que les prévisions pour 1977 sont fournis par le tableau suivant :

DÉSIGNATION	RÉALISATIONS						PRÉVISION 1977
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	
	(En milliers de logements.)						
Logements commencés :							
HLM location	117,4	115,3	127,3	110,5	114,6	88	90
HLM accession	46,6	(1) 50	(1) 60	(1) 62	(1) 51	(1) 60	60
Primes	139	140	124,6	117,4	115,6	116	110
Non aidés	213,7	(1) 249,7	(1) 244,1	(1) 260,4	235	228	215
Total	516,7	555	556	550,3	516,2	492	475
Logements terminés :							
HLM location	127,8	126,9	109	117,8	11,5	98	
HLM accession	38,4	49,4	(1) 55	(1) 60	(1) 58	(1) 55	
Primes	134	138	129,1	122,7	124,3	113	
Non aidés	175,5	232	207,4	200	220,5	183	
Total	475,7	(2) 546,3	(2) 500,5	500,5	514,3	449	

(1) Estimation.

(2) Surestimation des résultats en 1972 et sous-estimation en 1973 due à l'effet de la réduction de la durée d'exonération de l'impôt foncier.

Source : statistiques de la construction DBTPC.)

Alors que les objectifs du VI^e Plan avaient été pratiquement atteints, au moins en ce qui concerne la moyenne annuelle, les réalisations de 1976 et les prévisions pour 1977 laissent prévoir un nombre de logements terminés nettement inférieurs aux objectifs du VII^e Plan qui sont de 510 000 logements neufs réalisés par an.

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

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

Le nombre total de logements existant en France a été estimé lors du dernier recensement (1975) à 21,1 millions. dont plus de la moitié date d'avant 1948. Le parc comporte 17,77 millions de résidences principales, 1,68 million de résidences secondaires et 1.62 million de logements vacants (à vendre, en travaux ou en instance de démolition).

3° LE FINANCEMENT

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

CRÉDITS NOUVEAUX	1971	1972	1973	1974	1975	1976
	(En milliards de francs.)					
Prêteurs à caractère public (1).	11,90	13,34	15,67	19,12	24,92	30,47
Crédit foncier	4,40	4,66	5,28	5,63	7,24	9,79
Secteur bancaire (2)	26,59	39,76	39,57	35,16	39,15	48,75
Divers (3)	2,74	3,20	3,20	4,21	4,88	4,97
Total	45,63	60,96	53,89	64,12	76,20	93,98

(1) CDC, caisses d'épargne, CPHLM, Sécurité sociale, collectivités locales, Etat.

(2) Banques, crédit populaire, établissements financiers, CNCA, Crédit mutuel. Crédit coopératif, CDE.

(3) Contribution des entreprises (1 %), assurances, étranger. caisses de retraites, ménages (souscription d'actions des SII).

Source : Comptes financiers du logement.

La part des prêteurs à caractère public qui était tombée de 30 % en 1970 à 22 % en 1972, remonte à 30 % en 1974 et même 32 % à 33 % en 1975-1976. En fait, ces variations résultent moins de l'évolution propre à ce secteur, qui est assez régulière, que des irrégularités de la contribution du secteur bancaire. Après le formidable développement de 1972 où les banques se battaient pour accorder des crédits et dont le secteur non aidé avait particulièrement bénéficié, l'encadrement du crédit a entraîné une chute très nette de la contribution du secteur bancaire. En fait, cette chute provient surtout des banques à vocation générale car, nouvellement arrivées sur le marché immobilier, elles bénéficiaient de peu de remboursements et la limitation de l'encours des prêts était donc plus sévère pour elles. La part du secteur bancaire qui s'était élevée de 48,6 % en 1970 à 65,2 % en 1972 est ainsi retombée à 31,5 % en 1975-1976.

4° LA CONJONCTURE

a) Evolution récente des coûts de production.

	VARIATION par rapport au trimestre précédent.		
	Coût total (1).	Main-d'œuvre (2).	Matériaux (3).
1 ^{er} trimestre 1975	+ 1,8	+ 3,3	+ 4,2
2 ^e trimestre 1975	+ 2,3	+ 3,8	+ 1,8
3 ^e trimestre 1975	+ 1,1	+ 2,3	+ 2,3
4 ^e trimestre 1975	+ 2	+ 4,1	+ 3
1 ^{er} trimestre 1976	+ 3	+ 3,5	+ 2,5
2 ^e trimestre 1976	+ 4,3	+ 5,7	+ 3,4
3 ^e trimestre 1976	+ 3,1	+ 3,3	+ 2,8
4 ^e trimestre 1976	+ 3,6	+ 5,1	+ 0,4
1 ^{er} trimestre 1977	+ 0,2	+ 2,9	»
2 ^e trimestre 1977	+ 3,4	+ 2,6	+ 0,9

1^e et (3) Source : INSEE.

2 Source : FNB (indice du salaire horaire bâtiment).

Après les très fortes hausses du premier semestre 1976, on a donc assisté à une nette décélération due à la faible progression du coût des matériaux et au ralentissement des hausses de salaires résultant du plan gouvernemental de lutte contre l'inflation. Les mesures concernant la revalorisation du travail manuel ne semblent pas avoir freiné cette décélération.

b) Le prix de vente des logements.

Les statistiques sérieuses sur le prix de vente des logements sont assez rares. Celles publiées par le Ministère de l'Équipement excluent plusieurs régions importantes (Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Côte d'Azur, Corse) et sont publiées avec beaucoup de retard. Ce retard s'est encore aggravé puisque précédemment l'indice de chaque trimestre était publié cinq à six mois après la fin du trimestre et qu'en novembre 1977 on ne dispose encore que des prix de vente du deuxième trimestre 1976, ce qui rend ces statistiques tout à fait inutilisables.

Selon les enquêtes trimestrielles de l'INSEE auprès des promoteurs, qui ne donnent que des indications qualitatives, la hausse

des prix qui s'était accélérée jusqu'au milieu de 1976 a tendance à se ralentir un peu, mais pas autant que la faiblesse de la demande pouvait le laisser prévoir.

c) La situation de l'industrie du bâtiment.

La crise économique qui a frappé l'ensemble des activités économiques dès la mi-1974 n'a atteint le secteur du bâtiment qu'avec un certain retard. En revanche, la reprise qui a commencé fin 1975 et s'est poursuivie à un rythme accéléré au début 1976 et ralentie ensuite n'a pratiquement pas atteint le secteur du bâtiment.

On a même assisté à une nouvelle baisse d'activité au cours de l'été 1976 puis après une légère reprise au début de l'année, une autre aggravation pendant l'été 1977.

Ainsi, la moyenne mensuelle du nombre de défaillances d'entreprises dans le secteur du bâtiment et des travaux publics qui était de 177 de 1968 à 1973 s'est élevée jusqu'à 327 au premier semestre 1975 pour redescendre à 268 au deuxième semestre 1975 puis 224 au premier semestre 1976. Cette moyenne est ensuite remontée à 234 au deuxième semestre 1976, 226 au premier semestre 1977 et 253 au troisième trimestre 1977.

De même, le nombre de demandeurs d'emploi du secteur bâtiment qui n'était que de 16 000 en juin 1974 avait atteint 64 000 en novembre 1975. Il est ensuite redescendu aux alentours de 50 000 à fin 1976 pour remonter à 68 000 en août 1977.

Après un léger mieux en 1976, les promoteurs recommencent à être très nombreux à juger la demande de logement faible. Les perspectives de diminution du nombre de mises en chantier restent assez importantes dans le secteur privé tandis que dans le secteur public les promoteurs prévoient une stabilité, il est vrai à partir d'un niveau assez bas.

d) Evolution du coût des crédits.

Avec la hausse du coût de la construction, l'accroissement du coût du crédit en 1974 a été un frein puissant à la demande. La baisse sensible du premier semestre de 1975 a été suivie d'une période de stabilité puis d'une nouvelle hausse, moins forte, au deuxième semestre 1976. Cette nouvelle hausse a évidemment contribué au marasme enregistré en 1977.

**Evolution des taux effectifs moyens des crédits immobiliers
aux acquéreurs pratiqués par les banques.**

	1974		1976				1977	
			I	II	III	IV	I	II
Taux moyens ...	13,75	12	11,25	11,50	12	12,50	12	12
	à	à	à	à	à	à	à	à
	18,40	17	16,25	16,50	17,50	18	18	18

B. — La réforme de l'aide au logement.

1° LES ORIGINES DE LA RÉFORME

La France a connu, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, une profonde crise du logement.

Le parc ancien, mal entretenu, trop faiblement accru entre les deux guerres, amputé par les destructions, ne pouvait pas satisfaire les besoins nouveaux résultant de la renaissance de la natalité et de l'urbanisation croissante.

Les politiques mises en place à partir de 1950 ont permis la construction de 3,5 millions de logements, soit 40 % du parc total actuel. Sur le plan quantitatif, même s'il reste inférieur à celui de certains pays étrangers, cet effort n'est pas négligeable.

Le système ainsi mis en place, au prix d'un prélèvement important sur les ressources budgétaires et financières de la Nation, a fait l'objet d'un examen critique approfondi au cours des deux années 1975 et 1976. De nombreux et intéressants rapports ont été publiés : livre blanc de l'Union nationale des HLM en avril 1975 ; avis du Conseil économique et social sur la qualité de l'habitat en novembre 1975 ; rapport de la commission, présidée par M. Raymond Barre, sur le financement du logement et rapport de MM. Nora et Eveno sur l'habitat ancien en décembre 1975 ; rapport du Comité de l'habitat du VII^e Plan en avril 1976

De l'ensemble de ces rapports il ressort un accord sur les points suivants :

— l'effort quantitatif à accomplir en matière de logement neuf reste élevé (500 000 logements par an pour le VII^e Plan) ;

— un effort qualitatif est à entreprendre notamment en ce qui concerne la surface et le confort des logements neufs mais aussi pour tout ce qui touche à l'environnement des logements :

— une grande part des besoins pourrait être satisfaite par une amélioration des logements anciens plutôt que par des opérations de rénovation totale, souvent coûteuses et parfois discutables sur le plan urbanistique ;

— la diversité des mécanismes financiers actuels a créé un cloisonnement des marchés du logement entraînant des ségrégations sociales nuisibles et un manque de fluidité ;

— malgré l'allocation de logement, le coût du logement social reste trop élevé pour les titulaires de ressources modestes, ce qui rend partiellement inefficace l'effort financier consenti par la collectivité.

C'est pour faire face à cette situation qu'a été adoptée une réforme visant à atteindre les quatre objectifs suivants :

- développer l'accession à la propriété ;
- réduire les inégalités devant le logement ;
- réhabiliter l'habitat ancien dans des conditions socialement satisfaisantes ;
- améliorer progressivement la qualité des logements neufs.

Ces quatre objectifs devaient être atteints tout en maintenant l'effort quantitatif au niveau de 500 000 logements et sans augmenter le coût collectif en valeur réelle.

2° LES PRINCIPES DE LA RÉFORME

a) *L'aide personnalisée au logement.*

Dans le champ d'application de la réforme, il est versé une aide personnalisée au logement dans des conditions assez voisines de celles de l'aide au logement actuellement versée par les caisses d'allocations familiales (la principale différence réside dans la formule du tiers payant). La formule de calcul est identique :

$APL = K (L - C - L_0)$ dans laquelle
APL est le montant de la prestation.

K : un coefficient de prise en charge qui est fonction du revenu et de la situation familiale.

L : le foyer ou la mensualité de référence qui constitue la limite de prise en charge de la dépense par l'APL.

C : le forfait de charges.

L₀ : le loyer minimum lié au revenu et à la situation familiale.

Le coefficient assure une prise en charge avec l'APL plus forte que pour l'allocation logement pour les revenus les plus bas mais moins forte pour les revenus les plus élevés. En outre, la modulation familiale est un peu moins prononcée, ce qui avantage un peu les ménages de petite taille.

Le loyer de référence a été très fortement augmenté et modulé en fonction des zones d'habitation et de la situation familiale. Ceci favorise en particulier les ménages à ressources modestes et devant payer des loyers élevés. Cet effort est en partie annulé du fait que les autres aspects de la réforme entraînent une augmentation des loyers ou des remboursements mensuels.

Le forfait de charges a, lui aussi, été relevé très fortement.

Le loyer minimum a été réduit surtout pour les ménages modestes et de petites tailles, sauf pour l'accession où la modulation en fonction des revenus est moins forte pour ne pas pénaliser les classes moyennes particulièrement concernées par l'accession.

Pour le cas particulier d'un ménage ayant deux enfants à charge et occupant un logement de quatre pièces, le tableau ci-dessous permet d'illustrer l'effet du passage de l'allocation de logement à l'aide personnalisée au logement.

Ménage ayant deux enfants à charge et occupant un logement de quatre pièces.

REVENU brut mensuel 1977.	ALLOCATION DE LOGEMENT					
	Loyer.	Charges.	Total.	Allocation de logement.	Reste à charge.	Taux d'effort. (Pourcentage.)
540 F	213	110	323	179	144	9.32
530 F	253	131	384	75	309	12.21
97 F	293	152	445	0	445	10.36

REVENU brut mensuel 1977.	AIDE PERSONNALISEE AU LOGEMENT					
	Loyer	Charges	Total.	Aide personnalisée au logement.	Reste à charge.	Taux d'effort. (Pourcentage.)
540 F	256	110	366	250	116	7.55
530 F	304	131	435	147	288	11.38
97 F	352	152	504	0	504	12.30

b) *Amélioration de la qualité.*

Plusieurs améliorations de qualité ont été prévues :

— le prix de référence des logements prend en compte le coût des travaux d'aménagement des abords des bâtiments dans la limite de 5 % de la charge foncière de référence ;

— par rapport à la réglementation antérieure, la nouvelle modulation des prix de référence en fonction de la taille des opérations favorise plus les opérations les plus petites (moins de 100 logements) ;

— le nouveau prix de référence est modulé en fonction de la hauteur par une majoration (3 %) pour les immeubles de trois niveaux ou moins et une réduction (2 %) pour les immeubles de plus de huit niveaux ;

— les surfaces minimales n'ont pas été augmentées contrairement à ce qui était prévu mais il sera possible de financer les dépassements de surface jusqu'à 25 % contre 10 % actuellement pour les HLM ordinaires ;

— la méthode d'appréciation de la qualité par la « cotation CSTB » avec des seuils de qualité minima a été étendue aux logements en accession :

— des majorations de prix de référence et des majorations des prêts correspondants peuvent être obtenus en fonction de la qualité générale, de la qualité de l'isolation acoustique et de la qualité des matériaux de façade et de toiture.

c) *Le financement des logements locatifs aidés.*

Les caisses d'épargne qui finançaient des logements localifs dans le cadre de la loi Minjoz réserveront désormais leurs interventions à l'accession sociale.

La Caisse de prêts aux offices d'HLM continuera à consentir des prêts dans le secteur HLM pour la construction de logements locatifs. Il est prévu, à ce titre, une enveloppe de 10,67 milliards de francs.

Le Crédit foncier de France, qui finançait déjà des logements HLM locatifs, développera des prêts privés pour la construction de logements locatifs. En 1978, il est prévu une enveloppe de 1.13 milliard de francs.

Les prix de référence comportent beaucoup plus d'éléments de souplesse que les prix plafonds pratiqués précédemment, notamment pour tenir compte des améliorations de qualité mentionnées plus haut. Dans la limite de ces prix de référence, la part du prix de revient qui pourra être financée par ces prêts est de :

- 95 % pour les HLM .
- 65 % pour les sociétés collectant le 1 % patronal :
- 55 % pour les autres bénéficiaires.

Sous certaines conditions, un prêt complémentaire aux mêmes conditions peut être accordé pour financer en partie la surcharge foncière.

Il s'agit de prêts à trente-quatre ans avec un différé d'amortissement de deux ans et pour les seules HLM une remise totale d'intérêts de deux ans et trois mois.

Le taux d'intérêt est de 5,5 % pendant six ans, 6 % pendant quatre ans, 7,5 % pendant sept ans et 9,85 % pendant dix-sept ans. L'annuité totale progresse de 3,25 % par an. Le taux actuariel brut s'élève à 6,18 % pour les HLM et à 6,88 % pour les autres bénéficiaires.

Ces conditions sont à rapprocher de celles pratiquées précédemment dans le secteur social qui étaient, pour les HLM ordinaires : durée : quarante ans ; différé d'amortissement : trois ans ; remise totale d'intérêts : trois ans ; taux : 3,6 %. Les conditions étaient encore plus favorables pour les PLR et PSR mais moins favorables pour les ILN et ILM. Les nouveaux prêts se trouvent donc beaucoup moins favorables que les précédents, sauf pour les ILM. Selon l'Administration, l'augmentation de loyer qui résulterait de l'amélioration de la qualité et de l'aggravation des conditions de financement, serait de l'ordre de 150 F par mois pour un logement de quatre pièces. Cette aggravation n'est compensée (et parfois même au-delà) par l'augmentation de l'APL par rapport à l'allocation logement que pour les ménages les plus modestes.

d) Financement des logements en accession aidés.

Pour les logements en accession bénéficiant d'une aide de l'Etat, les différents circuits qui intervenaient déjà pour accorder des prêts avec prime continueront à le faire : le Crédit foncier de France (pour 14,83 milliards de francs en 1978), la Caisse de prêts

des HLM et les caisses d'épargne (pour 6,6 milliards de francs), ainsi que le Crédit agricole qui distribuait déjà des bonifications d'intérêt mais dont le rôle sera étendu (6.6 milliards de francs en 1978).

Là aussi, on a procédé à une unification des conditions de prêts. Les plafonds de ressources pour les bénéficiaires de prêts ont été relevés. Dans le secteur diffus, le montant des prêts est fonction de la surface des logements et de la zone de construction sous réserve de ne pas dépasser des maxima qui dépendent de la situation de famille. Pour les ménages les plus modestes (revenus inférieurs à 60 % des plafonds de ressources), ces montants sont relevés de 14,3 %.

Dans le secteur groupé, le prêt est fixé à 70 % du prix de revient (80 % pour les ménages les plus modestes), sous réserve de maxima qui sont fonction de la situation de famille et qui diffèrent selon qu'il s'agit de logements collectifs ou individuels.

La durée des prêts est fixée au choix de l'emprunteur à quinze, dix-huit ou vingt ans. Ils sont assortis d'un différé d'amortissement de deux ans. Le taux d'intérêt est de 8 % pendant neuf ans et 10,7 % ensuite. L'annuité de remboursement progresse de 3,5 % par an. Il en résulte un taux actuariel théorique de 8,4 % pour les prêts de quinze ans, de 8,59 % pour les prêts de dix-huit ans, de 8,70 % pour les prêts de vingt ans.

Comme pour la location, ces prêts sont moins avantageux que ceux consentis précédemment, notamment les plus aidés d'entre eux tels que PSI-accession ou ILM 1972.

e) *Les prêts immobiliers conventionnés.*

Des prêts qui ne comporteront pas d'aide de l'Etat mais ouvriront droit pour les occupants à l'APL seront distribués par tous les organismes prêteurs qui auront passé à cet effet une convention avec l'Etat.

f) *L'amélioration de l'habitat existant.*

Les opérations d'acquisition-amélioration ou d'amélioration réalisées par les HLM pourront bénéficier de prêts aux mêmes conditions que pour les opérations locatives dans la limite de 95 % du prix de revient.

Des primes sont également accordées aux autres opérations d'amélioration de l'habitat sous réserve qu'elles aboutissent à porter les logements à des normes minima de confort.

3° LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME

a) *Les textes d'application.*

Au cours du débat parlementaire, le Gouvernement avait indiqué que les décrets d'application de la réforme devaient être publiés en avril 1977. Or, les deux décrets créant le Conseil national de l'aide personnalisée au logement et le Conseil national de l'accession à la propriété l'ont été seulement le 21 juin, les principaux textes d'application étant publiés en plusieurs vagues entre le 15 juillet et le 20 août. Cependant, un certain nombre d'entre eux ne sont pas encore publiés, notamment en ce qui concerne l'amélioration de l'habitat existant.

b) *Mise en place des organismes prévus par la loi.*

Le Conseil national de l'aide au logement créé par le décret du 17 juin 1977 publié le 21 juin, s'est réuni les 24 et 27 juin pour examiner les premiers textes d'application. Le Conseil national de l'accession à la propriété créé par un décret du 17 juin publié le 21 juin n'a été mis en place que le 18 juillet. Il a également été amené à donner son avis sur les textes de sa compétence.

Le Fonds national de l'habitation qui doit assurer la gestion de l'APL a été créé par décret du 13 juillet et s'est réuni le 22 juillet pour examiner le budget du deuxième semestre 1977. Celui-ci prévoit le versement de l'APL à hauteur de 6 millions de francs. En réalité, l'expérimentation en cours (voir ci-dessous) et notamment le retard pris pour les conventionnements amènent à ne prévoir actuellement que des versements à hauteur de 2 millions de francs. Cette dépense serait prise en charge à hauteur d'environ 33 % par les caisses d'allocations familiales (représentant l'allocation logement que celles-ci auraient versée aux bénéficiaires) et de 2 % par le Fonds national de l'aide au logement, le solde devant être pris en charge par l'Etat.

Les commissions départementales de l'aide personnalisée créées par le décret du 18 juillet 1977 publié le 20 juillet 1977 se mettent plus lentement en place : elles n'existent actuellement que dans

deux départements, les autres départements-pilotes choisis pour l'expérimentation de la réforme n'ayant mis en place que des groupes de concertation provisoires.

4° L'EXPÉRIMENTATION DE LA RÉFORME

a) *Le principe.*

Comme il avait été prévu lors de la discussion de la loi, celle-ci n'a fait l'objet en 1977 que d'une application limitée. Cependant, le retard important pris dans la publication des textes d'application, a empêché que l'expérimentation soit suffisamment longue pour permettre que son bilan soit véritablement utile pour la discussion budgétaire. Néanmoins, un certain nombre d'enseignements ont pu être tirés.

Douze départements ont été choisis pour cette expérimentation dès janvier 1977 : Doubs, Hérault, Haute-Loire, Loiret, Maine-et-Loire, Meurthe-et-Moselle, Nord, Pyrénées-Atlantiques, Saône-et-Loire, Seine-Maritime, Vienne.

Des expériences ponctuelles ont, en outre, été conduites dans les départements de la Grande Couronne de la Région parisienne, notamment en ville nouvelle.

Trois objectifs principaux ont été recherchés :

— faire participer à l'élaboration des textes d'application de la loi des fonctionnaires et des professionnels (organismes HLM, établissements financiers, caisses d'allocations familiales...) qui vont avoir à les utiliser sur le terrain ;

— tester la réforme en vraie grandeur à partir de cas concrets ;

— roder les nouveaux mécanismes : versement de l'APL, distribution des nouveaux prêts, conventions avec les organismes HLM et les propriétaires privés, dans les derniers mois de l'année 1977.

Dans la préparation et la conduite des expériences, ont été favorisées :

— une large concertation au niveau local, sous la conduite des préfets et des directeurs départementaux de l'Équipement ;

— des relations étroites avec l'administration centrale, responsable de la mise au point des textes d'application de la loi. Chaque

département disposait d'un correspondant à la Direction de la construction, qui a animé avec le directeur de l'Équipement la concertation locale et a pu faire connaître aux rédacteurs des décrets et des arrêtés les observations et les propositions des échelons locaux ;

— des synthèses périodiques grâce à de nombreuses réunions des directeurs de l'Équipement des départements pilotes et des responsables de la Direction de la construction.

b) L'aide personnalisée au logement.

Le barème de l'APL a évidemment été l'objet, dès les premières réunions de concertation dans les départements pilotes, de simulations en grandeur réelle par les organismes d'HLM sur leurs occupants actuels.

Ces simulations ont confirmé que l'APL fournissait aux organismes HLM une clientèle nouvelle parmi les familles modestes.

Les organismes HLM ont insisté sur la nécessité d'avances sur APL.

Le barème de l'APL a été légèrement modifié pour les familles de un enfant et deux enfants, nombreuses en HLM ; elles n'apparaissaient pas suffisamment aidées dans le projet initial.

Le mécanisme du tiers payant n'a pas soulevé de difficulté particulière.

Par contre, la mise au point du guichet unique en accession à la propriété s'est révélée délicate, à cause du nombre important de prêteurs et du mécanisme de garantie financière qu'il suppose.

Compte tenu du retard dans la publication des textes, il ne pouvait pas être question de distribuer avant octobre 1977 un grand nombre d'APL, d'autant que le versement de cette aide n'est envisageable que dans des logements existants, anciens et occupés ou neufs et mis sur le marché.

A l'heure actuelle, l'APL est versée dans deux départements pilotes à 44 locataires. Le montant moyen d'APL est pratiquement le double de celui de l'allocation logement pour cet échantillon limité.

Compte tenu de l'expérience acquise par les caisses d'allocations familiales dans la gestion de l'allocation logement et de la

progressivité de l'extension de l'APL, l'application de la réforme en 1978 à l'ensemble des départements ne devrait pas soulever de difficultés du côté des caisses d'allocations familiales. La Caisse nationale d'allocations familiales a pris les dispositions nécessaires.

c) Les nouveaux financements.

Dans le secteur locatif, le nouveau mécanisme de calcul des prix de référence et des prêts aidés a recueilli un assentiment assez général : niveau de qualité accru, possibilité de dépassement du prix de référence, financement des surcharges foncières. Les directeurs départementaux, les organismes et les entreprises consultés ont admis que ce système apportait une présentation et un calcul plus clairs. Avec l'appui des collectivités locales, la politique d'habitat social en centre ville est renforcée.

Les calculs de loyers d'équilibre ont montré la grande sensibilité du nouveau logement au prix de construction. Pour obtenir des loyers inférieurs au niveau du marché sans appel trop important à la péréquation, les organismes HLM devront apporter une attention toute particulière au niveau de qualité et de prix des logements qu'ils réalisent.

Les organismes HLM ne sont plus les bénéficiaires uniques des prêts locatifs aidés. Les sociétés d'économie mixte, les filiales d'organismes collecteurs du 1 % avec une quotité de 65 %, les investisseurs privés avec une quotité de 55 % peuvent aussi en bénéficier. Les quotités respectives des différents constructeurs sont le résultat de la concertation sur les textes d'application.

Le nouveau prêt aidé à l'accession à la propriété a rencontré dans les départements pilotes un consensus favorable général. Partout, les expérimentations auraient pu concerner un nombre plus important de logements — notamment dans le secteur diffus — que les contingents de prêts qui ont été mis en place.

Les calculs financiers effectués dans les départements-pilotes ont montré que, d'ores et déjà, le nouveau système apportait, par rapport au HLM accession et au PSI une amélioration sensible.

Toutefois, l'accession populaire nécessite de lever le blocage que constitue aujourd'hui la difficulté pour les familles modestes de réunir l'apport personnel nécessaire. Un mécanisme faisant appel au 1 % patronal a été annoncé récemment pour tenter de résoudre ce problème.

Les départements-pilotes ont reçu délégation d'enveloppes de prêts locatifs et accession. Ces enveloppes se répartissent comme suit :

	ORGANISME PRETEUR			Ensemble.
	Caisse de prêts HLM et Caisse d'épargne.	Crédit foncier.	Crédit agricole.	
	(En millions de francs.)			
I. — Locatif.				
1. HLM et SEM	4 758	>	>	4 758
2. Autres	>	1 315	>	1 315
Total	4 758	1 315	>	6 073
II. — Accession.				
A. — Diffus :				
1. SCI	1 437	1 261	730	3 428
2. Prêts directs	>	1 131	823	1 954
Total	1 437	2 392	1 553	5 382
B. — Groupé :				
1. HLM	495	489	267	1 251
2. Autres	>	1 554	452	2 006
Total	495	2 043	719	3 257
Total Accession	1 932	4 435	2 272	8 539
Total nouveau prêt	6 690	5 750	2 272	14 712

Les décisions favorables prises au 7 novembre 1977 concernent 1 433 logements.

Locatif : 309 logements (Meurthe-et-Moselle, Seine-Saint-Denis).

Accession :

— *diffus* :

— décision favorable en faveur des sociétés de crédit immobilier pour 857 logements (Meurthe-et-Moselle, Saône-et-Loire, Vienne) ;

- 40 décisions favorables à des prêts directs (Meurthe-et-Moselle, Vienne) ;
- groupé : 227 logements (Meurthe-et-Moselle, Seine-Maritime).

Dans le secteur de l'amélioration des HLM, les crédits de subvention utilisés sont identiques à ceux qui ont été délégués aux départements pour l'amélioration hors réforme (arrêté du 3 juin 1977). Les départements pilotes en disposent donc au même titre que les autres départements.

d) *Le conventionnement des logements existants.*

La préparation des expériences de conventionnement du parc HLM existant a montré la nécessité d'une très grande souplesse :

- certains locataires y gagnent. D'autres y perdent. Ceux qui y perdent risquent de refuser le conventionnement, d'autant plus qu'aucune disposition de la loi ne les oblige à accepter le nouveau loyer ;

- les organismes ont jugé dans la plupart des cas souhaitable de lier l'augmentation des loyers à une amélioration de la qualité des logements et de l'environnement ;

- les organismes d'HLM, dans une période difficile pour leurs comptes d'exploitation, du fait de la limitation des hausses de loyers en 1977 et en 1978, manifestent des réticences devant une contribution financière obligatoire au Fonds national de l'habitation.

La formule proposée aux organismes est très souple puisqu'elle leur demande de signer avec l'Etat un protocole d'accord qui consiste à réaliser des études portant sur l'application du conventionnement et à en examiner les résultats avec l'Administration. Un modèle de simulation des conséquences du conventionnement permet de faciliter une telle étude. Dix organismes l'appliquent à l'heure actuelle. L'expérimentation a permis par ailleurs de constater que la diffusion de l'idée du conventionnement parmi les propriétaires privés était relativement lente.

Compte tenu des difficultés précisées ci-dessus, les conventions effectivement signées au 7 novembre 1977 dans le secteur HLM sont au nombre de dix pour 605 logements, dont :

- quatre conventions portent sur 100 logements neufs financés à l'aide du nouveau prêt locatif aidé (Meurthe-et-Moselle) ;

— six conventions portent sur 505 logements neufs financés à l'aide des anciens prêts et livrés en 1977 (Doubs, Loiret, Saône-et-Loire, Seine-Maritime).

Dans le secteur privé, une convention a été signée portant sur l'amélioration avec l'aide de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat de 246 logements (Meurthe-et-Moselle).

De nombreuses conventions sont actuellement en cours de négociation et sont susceptibles d'être signées d'ici à la fin de l'année. Elles concernent actuellement environ 18 000 logements qui se décomposent ainsi :

— logements locatifs neufs financés à l'aide du nouveau prêt locatif : 5 926 logements ;

— logements locatifs financés à l'aide des anciens prêts : 11 503 logements (dont 2 265 avec travaux d'amélioration) ;

— logements locatifs privés : 545 logements.

Selon les premières indications, 80 à 85 % des ménages occupant des logements conventionnés et donc éligibles à l'APL percevront effectivement celle-ci.

*
*
*

Les indications ci-dessus tirées pour l'essentiel d'un rapport préparé par le Ministère de l'Équipement montrent bien le caractère limité de l'expérimentation. Cependant, certains enseignements ont déjà pu être tirés, mais plusieurs difficultés ont été soulevées, notamment en ce qui concerne le conventionnement.

Aussi, même si le principe d'une extension de la réforme peut être retenue, il est peu probable qu'une extension généralisée en 1978 puisse se produire sans soulever de nombreux problèmes.

5° QUELQUES PROBLÈMES RESTENT À RÉSOUDRE

La mise en œuvre d'une réforme d'une telle ampleur ne pouvait évidemment pas être satisfaisante pour tous, dès le départ. Aussi convient-il d'évoquer rapidement quelques-unes des difficultés qui subsistent et dont la résolution subordonne le succès à terme de la réforme.

a) *Pour l'accession à la propriété, deux difficultés sont à résoudre.*

L'apport personnel qui reste à la charge des accédants est important et hors de portée des plus modestes d'entre eux. Un mécanisme faisant appel au 1 % patronal a été annoncé. Mais les conditions réelles de cette aide n'ont pas été précisées et semblent encore faire l'objet de tractations avec les organismes gérant le 1 %. Il conviendra de s'assurer que ce dispositif permet bien, et à des conditions suffisamment intéressantes, de résoudre cette difficulté pour tous les candidats concernés, faute de quoi c'est une grande partie de l'aspect social de la réforme qui sera annulé, l'accession restant réservée aux privilégiés.

A un cloisonnement entre catégories de logement a été substitué un cloisonnement par circuit de financement. Il conviendra donc particulièrement de veiller à ce que les interventions des différents circuits soient homogènes et que les conditions consenties par chaque circuit aux différents types d'organismes ne faussent pas les conditions de la concurrence entre eux sur ce qui devrait redevenir un marché. A cet égard, les organismes HLM semblent craindre que les rigidités des contrats passés avec les institutions financières les mettent en situation défavorable par rapport aux autres constructeurs.

b) *Pour la location.*

Les priorités qui sont accordées à la rénovation et à l'accession à la propriété se font au détriment du secteur locatif. Or, des besoins très importants subsistent dans ce secteur et il n'est pas certain que la réduction envisagée du rythme de construction locative soit une bonne orientation.

Le relèvement notable des loyers, dû à l'amélioration de la qualité et à la réduction de l'aide à la pierre (surtout sensible pour les HLM), risque de poser de difficiles problèmes de péréquation aux détenteurs de parcs locatifs anciens. En outre, il n'est pas toujours sûr que la perspective d'une APL qui ne sera substantielle que pour les ménages les plus modestes, constituera, aux yeux des candidats locataires, une compensation suffisante à cette élévation des loyers. Ceci peut constituer une pression au maintien de l'ancien système.

c) *Le conventionnement des logements existants.*

C'est là que réside la principale difficulté actuellement. La loi n'a pas prévu d'obligation pour le locataire, obligation d'ailleurs difficile à réaliser sans reproduire les inconvénients du système institué par la loi de 1948 : l'article 30 de la loi laisse libre le locataire de refuser les conditions nouvelles de location lui ouvrant droit à l'APL même après que le bailleur ait conclu une convention avec l'Etat et ait réalisé, éventuellement, les travaux de mise aux normes de confort. Cette possibilité constitue un frein puissant pour les propriétaires de signer des conventions car ils n'ont jamais l'assurance de pouvoir percevoir les loyers prévus par les conventions. Est-il possible de prévoir un accord des locataires, préalable à la signature des conventions ?

Un autre frein au conventionnement, pour les propriétaires, est qu'il reste une incertitude quant à l'évolution future des loyers, notamment en cas de blocage décidé au niveau gouvernemental en contradiction avec les termes des conventions.

d) *Dispositions transitoires.*

La coexistence des systèmes ancien et nouveau est nécessaire. Il est prévu qu'elle se fera pendant les six premiers mois de 1978 en accession et pendant toute l'année en locatif. Il convient de veiller à ce que cette coexistence soit accompagnée de conditions (prix plafonds, financement...) qui permettent aux constructeurs d'exercer librement leurs choix.

Les enveloppes fixées en termes financiers comme cela est l'habitude depuis plusieurs années, laissent prévoir un volume de réalisations en réduction en 1978. Pour les années ultérieures, rien n'est prévu. Or, il est indispensable pour les constructeurs de pouvoir faire des prévisions au-delà du court terme. C'est pourquoi un retour à une programmation pluri-annuelle s'impose dans les plus brefs délais. Une meilleure coordination entre les départements et les régions est souhaitable.

C. — Les crédits budgétaires.

1° RÉCAPITULATION DES CRÉDITS

En adoptant la répartition du « blanc » budgétaire, l'évolution des crédits de 1976 à 1978 se présente comme suit :

GROUPES DE PROGRAMME	1976	1977	1978	DIFFERENCE 1978/1977.
	(En millions de francs.)			(En pourcentage.)
51. — Elaboration et animation de la politique de la construction-dépenses ordinaires + crédits de paiement ..	29,7	32,5	32,3	— 1
52. — Amélioration de la qualité technique du logement-dépenses ordinaires + crédits de paiement	22,6	25	19,6	— 12
53. — Amélioration du parc existant :				
Dépenses ordinaires	24,8	28	30,8	+ 10
Crédits de paiement	258	463,1	888,6	+ 92
Résorption de l'habitat insalubre (autorisations de programme) ..	169	171,4	180	+ 5
Amélioration parc locatif HLM (autorisations de programme)	»	133	152,9	+ 15
Amélioration propriétaires occupants (autorisations de programme)	130	257,6	292,6	+ 14
Amélioration logements locatifs (autorisations de programme)	»	50	3	+ 92
Avances sur travaux (autorisations de programme)	»	»	204,2	»
Opérations programmées (autorisations de programme)	4,4	17,9	25,8	+ 47
Total, Autorisations de programme	303,4	629,9	951,4	+ 51
54. — Construction de logements :				
Dépenses ordinaires	37,7	42,6	46,5	+ 9
Crédits de paiement	5 794,6	6 113,3	5 226,2	— 15
Départements d'Outre-Mer (autorisations de programme)	47,5	47,5	50,4	+ 6
Opérations antérieures à 1963 (autorisations de programme)	510	500	415	— 17
Logements locatifs (autorisations de programme)	5 172,2	6 062,5	5 940,2	— 2
Logements accession (autorisations de programme)	1 286,4	3 159	5 174,6	+ 64

GROUPES DE PROGRAMME	1976	1977	1978	DIFFERENCE 1978 1977.
	«En millions de francs.»			«En pourcentage.»
Compensation de charges foncières (autorisations de programme) ...	»	»	249,2	»
Logement des fonctionnaires (auto- risations de programme)	22,5	22,5	18,8	— 16
Total, Autorisations de pro- gramme	7 038,6	9 791,5	11 848,2	+ 21
55. — Aide à la personne en matière de logement :				
Aide à la personne	»	»	231	»
Frais de gestion	»	»	6,9	»
5. — Ensemble du logement :				
Frais de personnel	81,8	92,2	108,1	+ 17
Autres frais de fonctionnement ...	17,3	28,6	20,1	— 30
Aide à la personne	»	»	231	»
Crédits de paiement	6 075,3	6 593,8	6 122,8	— 7
Total, Crédits	6 167,4	6 704,5	6 481,9	3
Autorisations de programme	7 348,5	10 438,6	12 813,4	+ 23

L'évolution des autorisations de programme n'est pas significative en ce qui concerne les aides à la construction, notamment dans le secteur de l'accession du fait de modifications dans les modalités de calcul. Si l'on exclut cet élément, on arrive à peu près à une stagnation entre 1977 et 1978.

Du côté des crédits de paiement, c'est la mise en œuvre de la réforme de l'aide au logement qui apporte quelques perturbations puisque la réduction de l'aide à la pierre n'est compensée que par une augmentation de l'aide à la personne qui s'effectue dans certains cas avec retard. La réduction de 3,3 % du total des crédits consacrés au logement s'accompagne d'une redistribution en faveur de l'amélioration de l'habitat ancien et se traduit par une diminution assez sensible du nombre de logements neufs aidés comme on le verra plus loin.

Pour avoir une vue complète de l'effort accompli par l'Etat en faveur du logement, il convient aussi de prendre en compte un certain nombre d'éléments complémentaires dont l'évolution est retracée dans le tableau ci-après.

	1976	1977	1978	DIFFERENCE 1978 1977
	En milliers de francs.)			(En pourcentage.)
A. — Crédits budgétaires hors équipement.				
1. Aides à la construction :				
Charges communes (chap. 44-91) :				
Prime d'épargne-logement	1 391	1 401	1 501	+ 7
Bonifications d'intérêt HLM	1 820	2 340	2 810	+ 20
Bonifications d'intérêt Crédit foncier	1 635	1 430	1 345	— 6
Intérieur (chap. 41-51, art. 50) :				
Contrepartie de l'exonération d'impôt foncier	1 828	2 022	2 433	+ 20
Agriculture (chap. 44-94) :				
Bonifications d'intérêt Crédit agricole (estimation)	370	410	450	+ 10
Total	7 064	7 603	8 539	+ 12
2. Aides à la personne :				
Charges communes (chap. 46-92) :				
Contribution au FNAL	795	(1) 1 394	1 682	+ 21
Moins-value de recettes (déductibilité des intérêts d'emprunt au titre de l'IRPP) (estimation)	2 730	3 770	4 130	+ 10
Total	3 525	(1) 5 164	5 812	+ 13
B. — Récapitulation générale.				
Crédits budgétaires, y compris équipement	16 756	(1) 19 471	20 833	+ 7
dont aide à la personne	3 525	(1) 5 164	6 043	+ 17
C. — Crédits non budgétaires.				
Contribution des employeurs (1°)	3 200	3 800	4 200	+ 11
dont affecté aux travailleurs immigrés :		700	720	
Contribution des employeurs (FNAL)	510	520	570	+ 10
Caisses d'allocations familiales	5 700	6 100	6 700	+ 10
Total	9 410	10 420	11 470	+ 10
Total général	26 166	(1) 29 891	32 303	+ 8
Dont aide à la personne	9 735	(1) 11 784	13 313	+ 13

(1) Dont 540 millions de francs ajoutés par la première loi de finances rectificative pour 1977 (mise à jour).

On voit qu'au total, l'effort en faveur du logement qui est considérable progresse d'environ 8 % de 1977 à 1978 et même seulement 7 % pour les crédits budgétaires, soit un peu moins que l'évolution prévisible des coûts (coût de la construction pour les aides à la pierre, salaires pour les aides à la personne). Cependant, l'aide à la personne augmente plus vite : + 13 % au total et même + 17 % pour les seuls crédits budgétaires, tandis que l'aide à la pierre progresse beaucoup moins vite (+ 3,4 % pour les crédits budgétaires). Par comparaison, on peut rappeler que l'ensemble des crédits du budget s'accroissent de 12,5 %.

2° ELABORATION ET ANIMATION DE LA POLITIQUE DE LA CONSTRUCTION

Les dotations de ce groupe de programme restent modestes. Ces objectifs sont :

— assurer les études sur le suivi des expérimentations et la perspective de généralisation de la réforme avec ses conséquences socio-économiques ;

— poursuivre les études générales sur le logement ;

— poursuivre les actions d'information du public en matière d'habitat (3,66 millions de francs) ;

— promouvoir des actions d'animation et de concertation dans le secteur du logement et de l'habitat en subventionnant l'Association nationale pour l'information sur le logement — ANIL — (2,5 millions de francs) et diverses associations (1,2 million de francs).

Selon le blanc budgétaire, 340 agents (comme en 1977) seront affectés à ce groupe de programme pour un coût total de 19,2 millions de francs.

3° AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ TECHNIQUE DU LOGEMENT

Dans le passé, cette action avait porté seulement sur le logement neuf. Compte tenu des modifications intervenues dans la politique du logement, de nombreuses études concernent les techniques de réhabilitation des logements existants.

L'action en matière de réglementation sera poursuivie notamment dans le domaine de l'isolation acoustique.

La politique des modèles qui a été peu efficace dans le passé sera améliorée pour des aides à l'occasion de la préparation des projets.

La plupart de ces actions s'inscrivent dans le cadre du programme d'action prioritaire n° 2 « Promouvoir de nouvelles techniques pour une construction de qualité » dont l'objectif principal est de favoriser l'industrialisation de la construction.

Selon le « blanc » budgétaire, 235 agents sont affectés en 1978 comme en 1977 à ce groupe de programme pour un coût total de 13,7 millions de francs.

Enfin, il faut signaler que l'action du « plan construction » qui a été étudié plus haut à propos de l'action horizontale « recherche scientifique et technique » est complémentaire de celles mentionnées ici.

4° ACTION SUR LE PARC DE LOGEMENTS EXISTANTS

Mis à part le programme de résorption de l'habitat insalubre qui se poursuit normalement, presque rien n'était fait dans ce domaine avant 1976. Depuis cette date les crédits ont été augmentés d'une manière importante, étant multipliés par plus de 3 entre 1976 et 1978. L'intérêt nouveau porté à cette action a amené en 1977 le ministère à faire figurer le nombre de logements rénovés dans les programmes de logements aidés, alors qu'auparavant on ne disposait pratiquement pas de renseignement à ce titre.

Cette orientation nouvelle ne peut recueillir que l'approbation de votre Commission des Finances car elle permet de rendre décentes les conditions de logement de nombreuses familles qui n'auraient pu supporter le coût des améliorations nécessaires. En outre, elle renforce les nouvelles tendances de l'urbanisme qui visent à éviter les grandes opérations de démolition-reconstruction pour réhabiliter les centres anciens de nos villes.

L'action ainsi entreprise revêt plusieurs aspects, s'adressant à des types de logements différents.

a) *Amélioration du parc HLM*

Cette action a été inaugurée par la troisième loi de finances rectificative pour 1975 qui avait prévu 200 millions de francs de crédits dont l'effet a été étalé sur 1976. En 1977 et 1978 on est passé à des dotations respectives de 133 millions de francs et 152,9 millions de francs. En fait deux actions un peu différentes sont entreprises. D'une part, il s'agit de porter aux normes minimales de confort des logements qui en sont dépourvus et qui sont souvent des logements très anciens. Il est prévu 10 500 opérations en 1978 pour lesquelles le taux de subvention est de 25 %. D'autre part, il s'agit d'entreprendre une action globale d'amélioration de la qualité portant à la fois sur les logements et sur l'environnement pour de grands ensembles construits en particulier dans les années 1950 et dans lesquels la vie sociale s'est révélée souvent difficile. Cette action est menée par le groupe interministériel habitat et vie sociale (voir au chapitre Urbanisme). En 1978, c'est 20 000 logements qui seront concernés avec une subvention de 20 % du montant des travaux.

b) *Amélioration du parc des « propriétaires institutionnels ».*

Une aide est accordée sous forme de prime aux « propriétaires institutionnels » (organismes privés ou publics gérant un parc immobilier important) pour la mise aux normes de confort de logements pour lesquels ils s'engagent à respecter un plafond. Les crédits passent de 35 millions de francs en 1977 à 45 millions de francs en 1978 où ils permettront d'attribuer 6 000 primes.

c) *Amélioration du parc des autres propriétaires bailleurs.*

Les propriétaires bailleurs de logements qui n'appartiennent pas aux deux catégories ci-dessus bénéficient en général de subventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. L'article 48 de la loi de finances pour 1977 a prévu de leur accorder des subventions complémentaires, sous réserve d'engagement de modération des loyers. Un crédit de 15 millions de francs pour 2 500 primes avait été prévu en 1977. Mais le décret d'application n'étant paru que le 29 août il est vraisemblable que la totalité des crédits ne sera pas consommée.

Pour 1978, il est prévu 51 millions de francs pour 6 000 primes.

d) *Aides pour les propriétaires occupants.*

Les primes à l'habitat rural qui existent depuis plusieurs années verront leurs modalités modifiées et alignées sur celles de l'habitat urbain : la prime est égale à 20 % du coût des travaux dans la limite de 10 000 F sous réserve que les ressources du propriétaire soient inférieures à un plafond. Pour l'habitat rural les crédits sont passés de 130 millions de francs en 1975 et 1976 à 180 millions de francs en 1977 et 192,56 millions de francs en 1978 pour 38 200 primes. Pour l'habitat urbain les crédits apparus en 1977 pour 77,6 millions de francs sont portés à 83 millions de francs pour 1978 pour 10 000 primes. Cette prime nouvelle également créée par l'article 48 de la loi de finances pour 1977 se met en place lentement, le décret d'application ayant été publié le 26 juillet 1977. Elle est en principe réservée aux améliorations de logements situées dans des opérations programmées d'amélioration de l'habitat. Ces opérations, menées par les municipalités, bénéficient en outre de subventions pour assurer leur mise en œuvre : il est demandé 25 millions de francs en 1978, contre 17 millions de francs en 1977.

Par ailleurs il est prévu en 1978 un crédit de 17 millions de francs pour bonifier 5 000 prêts consentis par les sociétés de crédit immobilier.

Enfin il est mis en place une nouvelle procédure réservée aux personnes âgées. Il s'agit d'une avance budgétaire couvrant la totalité du montant des travaux. Cette procédure est beaucoup plus coûteuse — la dotation est de 204,18 millions de francs en 1978 pour 3 480 opérations — mais il est prévu que l'Etat pourra récupérer les sommes à l'occasion de la première mutation.

e) *Résorption de l'habitat insalubre.*

Il faut tout d'abord mentionner que les crédits de fonctionnement du groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre (GIP) ont été supprimés en 1978, les missions de cet organisme étant reprises par le Fonds d'aménagement urbain (voir le chapitre urbanisme) qui assure la coordination de toutes les opérations d'aménagement urbain.

Les autorisations de programme pour la résorption de l'habitat insalubre qui étaient restées au même niveau de 1974 à 1976, soit 169 millions de francs, ont été portées à 171,4 millions de francs en 1977 et seront portées à 180 millions de francs en 1978.

A la suite d'un amendement déposé par le Gouvernement à l'Assemblée Nationale, la partie de ces crédits (30 millions de francs) consacrée aux Départements d'Outre-Mer sera transférée du chapitre 65-53 à un article à créer à cet effet sur le chapitre 65-54 où figureront dorénavant tous les crédits consacrés aux Départements d'Outre-Mer.

Alors que les grands bidonvilles ont maintenant quasiment disparu, l'effort doit se poursuivre en direction des petits bidonvilles, des constructions provisoires de l'immédiate après-guerre (dont beaucoup appartiennent aux communes), de l'habitat insalubre en dur, mais surtout des taudis-garnis qui posent des problèmes particulièrement ardu.

*
* *

Au total ce seront ainsi 88 490 logements qui seraient améliorés en 1978, contre 78 800 en 1977.

D'une manière très progressive il est prévu que ces différentes aides seront accompagnées d'aides personnalisées au logement soit directement pour les propriétaires occupants, soit à la suite de conventions passées avec les bailleurs de logements, HLM propriétaires institutionnels, ou bailleurs individuels.

C'est pourquoi, à l'exception des crédits destinés à la résorption de l'habitat insalubre qui doivent rester isolés, l'ensemble des crédits de ce domaine doit être regroupé sur un chapitre nouveau 65-57 « Action sur le parc de logements existants ». Le regroupement a été effectué dès 1978 à l'exception des primes pour l'amélioration de logements par des bailleurs individuels qui subsistent au chapitre 65-51, article 50.

En outre les crédits de paiement relatifs aux opérations lancées antérieurement restent à leurs chapitres anciens.

Enfin il faut signaler que selon le « blanc » budgétaire 486 agents sont affectés à cette action en 1978 comme en 1977 pour un coût total de 27,6 millions de francs, en augmentation de 11,3 %.

5° CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

Il s'agit de l'action la plus importante en termes financiers, non seulement du domaine du logement, mais de toutes les actions menées par le Ministère de l'Équipement. Cependant c'est aussi celle qui subit la plus forte restriction de crédits. Cette réduction s'explique à la fois par la conjoncture immobilière et par la réforme du financement du logement qui entraîne une réduction de l'aide à la pierre compensée par une augmentation de l'aide à la personne.

En réalité, en raison des modifications profondes tant dans la présentation budgétaire que dans les structures des aides et des financements, la comparaison d'une année à l'autre est rendue bien difficile.

Sur le plan budgétaire, sauf en ce qui concerne les opérations anciennes et les opérations réalisées dans les Départements d'Outre-Mer où la réforme n'est pas appliquée, les crédits sont regroupés sur un chapitre nouveau 65-56 intitulé « Construction de logements et compensation de charges foncières ». Il ne comprend que trois articles :

- Art. 10. — Nouveaux logements destinés à la location ;
- Art. 20. — Nouveaux logements destinés à l'accession à la propriété ;
- Art. 30. — Compensation de charges foncières.

Ainsi on substitue une seule distinction entre location et accession aux anciennes nomenclatures qui séparaient les primes (chap. 65-51) en distinguant diverses catégories (ILM, secteur intermédiaire, PIC) et les interventions (subventions et bonifications d'intérêt) dans le secteur social (chap. 65-54) en distinguant là aussi plusieurs catégories (HLM ordinaires locatives, PLR, ILM-ILN, HLM accession). En outre, les bonifications de prêts des caisses d'épargne (loi Minjoz) et du Crédit agricole qui figuraient respectivement au budget des charges communes et de l'agriculture sont remplacées par des aides de type nouveau qui sont incluses dans les crédits du nouveau chapitre, où elles donnent lieu à inscription d'autorisations de programme, ce qui n'était pas le cas antérieurement.

a) *Le secteur locatif.*

En 1977, le programme se décomposait ainsi (crédits en autorisations de programme) :

— HLM ordinaires locatives. Dotation initiale : 3 620 millions de francs de subventions et 914 millions de francs de bonifications d'intérêt pour 78 300 logements. Dotation ramenée en cours d'année à 3 325 millions de francs de subventions et 842 millions de francs de bonifications d'intérêt pour 69 000 logements ;

— PLR : dotation initiale : 621 millions de francs de subventions et 33 millions de francs de bonifications d'intérêt pour 10 200 logements. Dotation ramenée en cours d'année à 545 millions de francs de subventions et 28 millions de francs de bonifications d'intérêt pour 7 656 logements ;

— ILM-ILN : dotation initiale : 164 millions de francs de bonifications d'intérêt pour 8 800 logements. Dotation ramenée en cours d'année à 105 millions de francs pour 4 027 logements ;

— ILM 72 (avec prêt du Crédit foncier) : dotation initiale : 710 millions de francs pour 20 900 logements. Dotation ramenée en cours d'année à 416 millions de francs pour 15 033 logements ;

— HLM financées par les prêts Minjoz. Une petite partie des prêts Minjoz bonifiés par le budget des Charges communes est utilisée pour des logements locatifs. On peut l'estimer à environ 5 000 logements ;

— expérimentation de la réforme-circuit Caisse des Dépôts et Consignations - CPHLM. La dotation a été de 226 millions de francs pour 4 762 logements ;

— expérimentation de la réforme-circuit Crédit foncier de France. La dotation a été de 81 millions de francs pour 1 904 logements.

Au total, des crédits initiaux de 6 062 millions de francs devaient permettre de financer 118 200 logements (non compris les 5 000 logements Minjoz). Les diverses transformations intervenues en cours d'année (Fonds d'action conjoncturelle, transferts importants de la location vers l'accession, expérimentation de la réforme) ont ramené les crédits à 5 578 millions de francs pour un programme de 102 382 logements (non compris les logements Minjoz). La baisse

la plus forte du programme physique (— 13,4 %) que des crédits (— 8 %) résulte du relèvement des prix plafonds et du montant des prêts.

Pour 1978 les caisses d'épargne ne financeront plus de logements locatifs. Il subsiste deux circuits financiers à l'intérieur desquels il n'y a plus de distinction entre les catégories de logements :

— le circuit Caisse des Dépôts et Consignations - CPHLM, désigné dans certains documents comme « Secteur social ». Il est prévu 4 523 millions de francs d'autorisations de programme pour 94 150 logements au cas où la réforme serait appliquée intégralement. L'aide moyenne s'établit ainsi à 48 040 F contre, en 1977, une aide de 60 250 F pour les HLM ordinaires et 72 800 F pour les PLR. Cette différence dans le niveau des aides moyennes explique que si la réforme ne pouvait pas être appliquée dans ce secteur, le nombre de logements financés par une enveloppe inchangée serait réduit à 68 510.

— Circuit Crédit foncier de France désigné dans certains documents comme « secteur intermédiaire ». Les autorisations de programme s'élèveront à 734 millions de francs pour 17 100 logements en cas d'application intégrale de la réforme. L'aide moyenne s'établit ainsi à 42 900 F. Elle est en général nettement plus élevée que celle consentie en 1977 : 32 260 F pour les ILM 72 déjà financés par le CFF et 11 329 pour les ILM, 45 526 pour les ILN précédemment financés par les HLM et rattachés au secteur intermédiaire, soit une moyenne pour 1977 de 29 430 F. C'est pourquoi le maintien du système ancien se traduirait pour le secteur intermédiaire, au contraire du secteur social, par une augmentation du nombre de logements financés qui serait porté à 26 400 logements.

Enfin, il faut mentionner des autorisations de programme de 480 millions de francs destinées à la part foncière et qui pour le secteur locatif ne sont pas isolées mais regroupées avec les autres crédits sur l'article 10 du chapitre 65-56. En outre, cet article comporte 48 millions de francs de crédits destinés à l'achat en viager de logements occupés par des personnes âgées et qui sont des logements anciens mais dont le financement figure ici pour des raisons mystérieuses.

Au total, les crédits de l'article 10 s'élèveront à 5 787,7 millions de francs, difficilement comparables aux crédits de 1977. Le programme physique ramené en 1977 de 123 200 à 107 382 loge-

ments (y compris les 5 000 logements Minjoz) passerait en 1978 à 111 250 logements en cas d'application intégrale de la réforme et à 94 910 logements en cas de non-application de la réforme. La plus grande probabilité étant que la réforme sera appliquée partiellement, on assistera vraisemblablement à une nouvelle réduction du nombre de logements financés qui était en moyenne de 120 000 au cours des années précédentes. Il faut cependant tenir compte du fait que, même réduit, le programme de 1977 risque de ne pas être atteint et de donner lieu à des reports.

b) *L'accession à la propriété.*

En 1977, le programme se décomposait ainsi :

— HLM accession circuit CPHLM. Dotation initiale 1 306 millions de francs pour 60 500 logements. Dotation portée en cours d'année à 1 493 millions de francs pour 70 526 logements.

— prêts spéciaux immédiats (PSI) du Crédit foncier. Dotation initiale de 1 495 millions de francs pour 75 400 logements, portée en cours d'année à 1 700 millions de francs pour 94 382 logements.

— prêts des caisses d'épargne (loi Minjoz) bonifiés par des crédits du budget des charges communes : 30 000 logements.

— prêts du Crédit agricole bonifiés par des crédits du Ministère de l'Agriculture et prêts épargne-logements bonifiés par des crédits du budget des charges communes. Il était prévu 55 000 logements financés par des prêts ainsi aidés.

— Expérimentation de la réforme-circuit Crédit foncier de France. Dotation de 179 millions de francs pour 4 848 logements.

— Expérimentation de la réforme-circuit Caisse des Dépôts et Consignations-CPHLM. Dotation en crédits nouveaux de 52 millions de francs pour 2 194 logements.

— expérimentation de la réforme-circuit Crédit agricole. Dotation en crédits nouveaux de 92 millions de francs pour 2 482 logements.

— prêts immobiliers conventionnés (PIC). Dotation initiale de 346 millions de francs pour 45 800 logements portée en cours d'année à 329 millions de francs pour 53 432 logements, dont 10 628 financés sur des reports de 1976.

Ainsi, au total, les crédits initiaux de 3 147 millions de francs devaient permettre de réaliser 45 800 logements PIC et 135 800

autres logements tandis que 85 000 logements devaient être aidés sur des crédits d'autres budgets. Les modifications en cours d'année (fonds d'action conjoncturelle, transferts de la location vers l'accèsion, expérimentation de la réforme) ont porté les crédits à 3 845 millions de francs (+ 22 %), le programme de logements aidés sur les crédits du Ministère de l'équipement étant porté à 53 432 pour les PIC et 174 432 pour les autres logements (dont 2 482 sur le circuit nouveau du Crédit agricole prenant la suite des prêts bonifiés sur crédits du ministère de l'agriculture).

Pour 1978, un mode de calcul nouveau doit permettre d'inscrire au chapitre 65-56, article 20, les autorisations de programme destinées à couvrir la totalité de l'aide pour tous les logements entrant dans le nouveau système, ce qui devrait faire disparaître le recours au budget de l'agriculture et au budget des charges communes, à l'exception des crédits destinés à l'épargne logement.

Le montant des autorisations de programme pour 1978, soit 5 165 millions de francs n'est donc en rien comparable avec les crédits de 1977. Le programme physique étant de 166 700, l'aide moyenne est de 30 980 F, inférieure de 28 % à celle du secteur locatif intermédiaire et de 36 % à celle du secteur locatif social. En 1977, la prime moyenne pour les PSI était de 19 560 F et la bonification moyenne pour les HLM accession de 21 760 F.

L'épargne logement qui est maintenue devrait permettre d'aider environ 20 000 logements.

Les prêts immobiliers conventionnés subsistent en 1978 selon des modalités un peu modifiées. Ils ne donneront plus lieu à des aides budgétaires mais ouvriront simplement droit à l'aide personnalisée au logement. Il en est prévu 60 000 si la réforme est appliquée intégralement et 50 000 si elle ne l'est pas.

Ainsi pour 1978 on aboutit à un total de logements aidés de 186 700 plus 50 ou 60 000 PIC contre 220 800 en 1977, plus 45 800 PIC selon le programme initial et 259 432 plus 53 482 PIC selon le programme modifié.

c) Les Départements d'Outre-Mer.

La réforme n'étant pas appliquée dans les Départements d'Outre-Mer, la part des crédits qui leur est consacrée s'est trouvée en 1978, dans les anciens chapitres, isolée pour la première fois des autres crédits. En outre, un amendement du Gouvernement,

adopté par l'Assemblée Nationale, a permis d'assurer le regroupement de tous les crédits consacrés aux Départements d'Outre-Mer sur un chapitre unique, le 65-54. On y trouve donc, outre les crédits relatifs à la résorption de l'habitat insalubre qui ont été mentionnés plus haut :

— les primes non convertibles en bonifications d'intérêt qui étaient, du fait de leur nature particulière, déjà isolées antérieurement à l'article 60 du chapitre 65-51. Les autorisations de programme passent de 47,5 millions de francs en 1977 à 50,4 millions de francs en 1978 ;

— HLM locatives : 12,84 millions de francs en 1978 ;

— programmes à loyer réduit (PLR) : 139,74 millions de francs en 1978 ;

— HLM accession : 11,65 millions de francs en 1978.

On arrive ainsi à une dotation pour les Départements d'Outre-Mer pour la construction neuve de 214,63 millions de francs en 1978 (plus 30 millions de francs pour l'habitat insalubre) pour un programme physique de 2 500 logements identiques à celui de 1977.

d) *Construction de logements destinés à des fonctionnaires.*

La dotation inscrite au chapitre 65-55 accordée pour le logement des fonctionnaires autres que les agents des PTT et les militaires, lesquels bénéficient de programmes particuliers, est réduite par rapport à son niveau des années 1975 à 1977, soit de 22,5 millions de francs à 18,8 millions de francs.

6" L'AIDE A LA PERSONNE EN MATIÈRE DE LOGEMENT

Les anciens systèmes d'aide au logement resteront encore prédominants en 1978. En effet, même si la nouvelle aide personnalisée au logement était généralisée à tous les logements neufs, son extension aux logements anciens sera sans aucun doute beaucoup plus progressive. En outre, l'APL est financée en partie par les caisses d'allocations familiales à hauteur de l'allocation de logement qu'elles auraient versée et, en terme financier, on ne verra donc apparaître au titre de l'APL que l'accroissement de dépenses pris en charge par l'Etat.

Pour 1978, une grande incertitude pèse sur le nombre et le montant des APL qui pourront être versées. Selon le « blanc » budgétaire, on peut prévoir 110 000 APL, dont 100 000 dans le secteur locatif et 10 000 dans le secteur accession. Bien que les nouveaux financements doivent être généralisés plus vite pour l'accession à la propriété, le nombre relativement faible d'APL s'explique par le délai qui s'écoule entre la décision de financement et la date à laquelle les occupants perçoivent l'APL, date qui est en général celle du paiement des premières mensualités de remboursement des prêts, les prêts étant, dans la plupart des cas, assortis d'un différé d'amortissement de deux ans. Les crédits évaluatifs prévus à ce titre au chapitre nouveau 46-51 sont de 231 millions de francs pour 1978.

En ce qui concerne l'allocation de logement ancienne, versée par les caisses d'allocations familiales, le nombre de bénéficiaires est un peu supérieur à 2 millions. En 1976, selon l'annexe budgétaire « L'effort social de la Nation », les versements se sont élevés à 5 695 millions de francs. Ils devraient passer à 6 100 millions de francs en 1977 et à 6 700 millions de francs en 1978.

L'allocation de logement sociale destinée aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux jeunes travailleurs est gérée par le Fonds national d'aide au logement. Le nombre de bénéficiaires est un peu supérieur à 500 000. Son financement est assuré, pour partie, par une cotisation à la charge des employeurs et, pour partie, par une dotation budgétaire (chap. 46-92 du budget des Charges communes). Pour 1978, il est prévu une contribution de 570 millions de francs des employeurs et de 1 682 millions de francs du budget des Charges communes.

Les moins-values fiscales résultent de la déductibilité des revenus imposables des intérêts afférents aux dix premières annuités des emprunts contractés pour l'acquisition ou l'amélioration des immeubles dont le propriétaire se réserve la jouissance (ainsi que pour l'amélioration de l'isolation thermique). Malgré sa limitation à 7 000 F plus 1 000 F par enfant à charge, cette mesure a un effet anti-social évident puisqu'elle revient à favoriser le plus ceux dont les revenus sont les plus élevés. Dans un avis du 25 mai 1977, le Conseil économique et social s'est d'ailleurs prononcé pour une réforme complète de ce système. Son coût pour le Trésor a été estimé par les services fiscaux à 2 730 millions de francs en 1976, 3 770 millions de francs en 1977 (38 %) et 4 130 millions de francs en 1978 (9,5 %).

COMPTE RENDU DES DEBATS DE LA COMMISSION

I. — Audition du Ministre de l'Équipement et du Secrétaire d'État chargé du Logement (1).

La commission a procédé, le mardi 15 novembre, à l'audition de MM. Fernand Icart, ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire, Jacques Barrot, secrétaire d'État au logement et Marcel Cavallé, secrétaire d'État aux transports, sur les crédits du ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire.

M. Icart, après avoir rappelé l'ampleur du budget du département ministériel dont il a la charge (plus de 50 % des dépenses civiles en capital), a présenté ses trois orientations principales :

- 1° Un budget de rigueur et de vérité ;
- 2° Qui permet la réalisation du VII^e Plan ;
- 3° Tout en s'inscrivant dans une perspective plus globale de l'aménagement du territoire.

1. Le ministre a estimé que la rigueur de ce budget pouvait se mesurer à l'effort de sélectivité qui le caractérise.

Cette sélectivité s'est exercée d'abord en direction des entreprises publiques dont les charges salariales et les dépenses d'investissement doivent progresser à un rythme plus modéré que celui qui a été observé jusqu'alors.

En ce qui concerne les dépenses d'équipement, ce budget doit permettre le maintien de l'activité dans le secteur des travaux publics (les effets du déblocage antérieur du fonds d'action conjoncturelle se feront sentir en 1978) et favoriser le secteur du bâtiment.

Ce budget est également un budget de vérité. Il sera notamment procédé à une régularisation de la situation des personnels non titulaires, ainsi qu'à un regroupement des dépenses d'aide au logement figurant dans d'autres budgets.

(1) Ainsi que du secrétaire d'État aux transports, l'ensemble des dotations du Ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire, ayant fait l'objet d'une audition unique.

Les crédits de paiement seront mis à niveau de façon à permettre le règlement en temps voulu des entreprises de travaux publics.

2. Ce budget de rigueur et de vérité permet la mise en œuvre du VII^e Plan et des réformes décidées ces deux dernières années.

21 milliards de francs (sur 95), soit 21 % du total seront consacrés à la réalisation du VII^e Plan.

Le ministère assure l'exécution de dix programmes d'action prioritaires et de quarante programmes d'action prioritaires d'initiative régionale.

Le taux d'exécution moyen des programmes d'action prioritaires sera de 53 % en 1978, alors qu'il n'était que de 37 % en 1977. Cependant, ces pourcentages de réalisation sont différents d'un programme à l'autre.

Ce budget permettra également la mise en œuvre de la loi sur la politique foncière, de la réforme de l'urbanisme et de l'aide au logement qui doit favoriser l'accession à la propriété des Français aux revenus les plus modestes.

3. Enfin, ce budget s'inscrit dans une perspective plus globale de l'aménagement du territoire. Les exigences du développement économique doivent être conciliées avec les aspirations à la qualité de la vie.

Priorité sera donnée aux autoroutes de liaison (achèvement dans l'année de 400 kilomètres d'autoroutes).

Après l'exposé du ministre, plusieurs orateurs sont intervenus dans la discussion :

M. Pams a évoqué la différence d'évolution entre les crédits et les autorisations de programme et les problèmes de tarification des transports au regard de la politique d'aménagement du territoire.

M. Hoeffel a fait part de ses doutes sur la volonté de la France de réaliser l'axe mer du Nord—Méditerranée.

M. Icart, Ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire, a précisé, en réponse, que les collectivités locales et les instances européennes étaient appelées à apporter leur concours financier à cette réalisation.

M. Moinet, rapporteur spécial du budget de l'Équipement, a exprimé son inquiétude devant le projet de participation des collectivités locales au financement de la liaison Rhin—Rhône. Il s'est interrogé sur les problèmes posés par la priorité accordée en 1978 aux autoroutes et a regretté l'absence de coordination des transports.

M. de Montalembert, Rapporteur spécial de l'Aménagement du Territoire, a demandé le rattachement du fonds de décentralisation administrative aux services du Premier Ministre.

M. Francou a posé le problème des villes nouvelles et celui de la dotation du Fonds national d'aménagement foncier et urbain.

M. Blin, Rapporteur général, a évoqué les conséquences de la crise du pétrole sur les orientations gouvernementales pour 1978.

M. Edouard Bonnefous, Président, a souligné les difficultés provoquées par la politique des villes nouvelles.

En réponse au Président Bonnefous, le ministre a précisé que le rythme de croissance des villes nouvelles devait être adapté aux réalités économiques.

En réponse à M. Blin, Rapporteur général, il a rappelé que le programme de développement des autoroutes restait une nécessité malgré la crise.

M. Icart a déclaré que les autoroutes étaient un facteur très important de désenclavement des régions de l'Ouest et du Massif central.

Sur le problème de la coordination rail-route, M. Cavallé, Secrétaire d'Etat aux Transports, a traité successivement du problème des marchandises et de celui des voyageurs.

Il a rappelé le caractère rigide des règles de coordination en matière de marchandises et le contrôle très strict de la réglementation.

Il a déclaré qu'il ne fallait pas opposer le rail et la route mais, au contraire, en souligner l'aspect complémentaire.

Il a annoncé le maintien de la limitation du contingent en « zone longue » pour le transport routier et fait état de l'effort commercial consenti par la SNCF.

S'agissant des problèmes du transport de voyageurs, il a rappelé que la décision de construire le train à grande vitesse était due

à la saturation de la ligne Paris—Lyon. Il a estimé que la concurrence entre les deux modes de transport était un phénomène normal dans une économie de marché et que la qualité du service rendu aux voyageurs était essentielle.

L'effort considéré comme prioritaire est celui qui doit tendre à rendre le prix de la vitesse accessible à tous les voyageurs.

M. Fourcade a rappelé que la réalisation du projet de TGV (train à grande vitesse) serait répartie sur deux phases. La première phase serait réalisée en 1981 et la deuxième en 1983. A l'issue de la première phase, des études seront entamées pour la réalisation éventuelle de la deuxième phase.

M. Edouard Bonnefous, président, a déclaré qu'il était primordial de ne pas s'engager dans un processus de dépenses irréversible. Il a regretté que la répartition des travaux en deux phases corresponde seulement à un étalement et non à une alternative.

M. Moinet, rapporteur spécial, s'est demandé si la décision de construire le TGV s'inscrivait dans une vision globale de l'aménagement du territoire.

M. Cavaillé, Secrétaire d'Etat aux Transports, a rappelé que le TGV ne permettait pas seulement la desserte de Lyon, mais également celle de régions comme le Jura et la Bourgogne.

En réponse à M. Blin, Rapporteur général, qui l'avait interrogé sur les problèmes de logement, M. Barrot, Secrétaire d'Etat au Logement, a déclaré que l'allègement de l'aide à la pierre conduira les organismes à une gestion plus rigoureuse.

Il s'agit de faire en sorte que l'offre soit mieux adaptée à la demande.

Rien ne doit empêcher les organismes HLM de se consacrer à des opérations d'acquisition et de réhabilitation au même titre qu'à des opérations de constructions de logements neufs.

En réponse à M. Moinet, Rapporteur spécial du budget du Logement, il a indiqué que la réforme a porté en 1977 sur :

6 000 logements locatifs neufs ;

8 000 en prêts accession aidés ;

18 000 au titre du conventionnement (logements existants).

Il a montré ensuite la souplesse du régime mis en place en 1978 (volontariat pour le bénéfice de l'aide au logement, choix entre l'ancienne et la nouvelle formule).

Il a estimé que le lancement du nouveau système d'aide à l'accession de la propriété était un succès.

Abordant le problème de l'efficacité sociale de l'aide personnalisée au logement, il a noté un abaissement du taux d'effort moyen individuel.

Il a ensuite présenté les sources du financement de la construction neuve : pour le secteur locatif, le financement est assuré par les organismes d'HLM et par le Crédit foncier. A ces crédits, s'ajoutent ceux des caisses d'épargne et du crédit agricole en ce qui concerne le secteur de l'accession à la propriété.

Il a enfin souligné que les directeurs départementaux de l'équipement pourront convertir les prêts « nouvelle formule » en prêts anciens si la volonté en est exprimée dans leurs départements par les organismes intéressés.

En réponse à M. Ballayer, le Secrétaire d'Etat a indiqué que, grâce au 1 % patronal, l'apport personnel des familles aux revenus inférieurs à 4 000 francs pourra être réduit.

Enfin, en réponse à M. de Montalembert, M. Icart, Ministre de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire, a précisé que l'Etat participerait à l'indemnisation des régions sinistrées de l'Ouest de la France.

II. — Examen des crédits.

La commission a procédé, le mercredi 2 novembre 1977, sur le rapport de M. Moinet, Rapporteur spécial, à l'examen du budget pour 1978 du Ministère de l'Equipement et du Logement.

Les dépenses ordinaires passent de 6 097 millions de francs en 1977 à 7 493 millions de francs en 1978, soit une augmentation de 22,9 %.

Les crédits de paiement diminuent de 3 % (8 154 millions de francs en 1978, contre 8 409 millions de francs en 1977), alors que les autorisations de programme progressent de 19,2 % (14 703 millions de francs en 1978 contre 12 333 millions de francs en 1977).

La subvention d'équipement à l'Institut géographique national est de 15,3 millions de francs en autorisations de programme (— 15 %) et 16 millions de francs en crédits de paiement (— 11,1 %).

En ce qui concerne les voies navigables, les autorisations de programme passent de 364,7 millions de francs à 357,1 millions de francs, soit une diminution de 2,1 %, compte non tenu des 20 millions de francs du fonds d'action conjoncturelle débloqués en septembre 1977. En revanche, les crédits de paiement augmentent de 15,4 %, passant de 378,7 millions de francs à 437 millions de francs.

Pour avoir une vue générale des crédits affectés aux routes, il convient d'ajouter au budget de l'équipement le fonds spécial d'investissement routier. Globalement, les autorisations de programme passent de 5 258 millions de francs à 4 841,2 millions de francs (— 7,9 %) et les crédits de paiement de 4 898,4 millions de francs à 5 370 millions de francs (+ 9,6 %). En outre, 1 060 millions de francs d'autorisations de programme ont été débloqués du fonds d'action conjoncturelle tandis que les crédits de paiement du fonds spécial d'investissement routier ont été augmentés de 371 millions de francs par la loi de finances rectificative de juin 1977.

Les crédits de paiement consacrés à l'urbanisme augmentent de 12 % (914,1 millions de francs, en 1978, contre 816,7 millions de francs en 1977) alors que les autorisations de programme diminuent de 7,6 % (759,4 millions de francs en 1978 contre 822,2 millions de francs en 1977).

Cette évolution divergente des crédits de paiement et des autorisations de programme s'explique par le remplacement des actions directes de l'Etat par des subventions aux collectivités locales. La réduction des crédits du fonds national de l'aménagement foncier et urbain s'explique, par ailleurs, par le remplacement des avances du fonds par de nouveaux prêts de la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales.

Quant au budget du logement, les crédits de paiement diminuent de 3,6 % (6 361 millions de francs en 1978 contre 6 600 millions de francs en 1977) et les autorisations de programme augmentent de 23 % (12 814 millions de francs en 1978 contre 10 439 millions de francs en 1977).

Les autorisations de programme affectées à la construction de logements augmentent de 21 % (11 848 millions de francs en 1978 contre 9 792 millions de francs en 1977) mais les crédits de paiement régressent de 15 % (5 226 millions de francs en 1978 contre 6 113 millions de francs en 1977).

La mise en œuvre progressive de la réforme de l'aide au logement rend très difficile la comparaison des crédits : une aide à la personne supérieure à l'actuelle allocation logement compense une réduction (et une simplification) des aides à la pierre. Parallèlement, la qualité des logements doit être améliorée et la rénovation des logements anciens doit prendre une part de plus en plus importante dans les crédits.

A l'issue de cet exposé, M. Blin, Rapporteur général, et M. Alliès ont regretté la diminution des crédits de voirie et le désengagement de l'Etat.

M. Edouard Bonnefous, Président, a fait état du comportement de certains membres de la corporation des chauffeurs routiers et a souligné la nécessité d'une politique de coordination entre le rail et la route. Il a également regretté l'absence d'une politique volontariste des voies navigables.

MM. Blin, Rapporteur général, Moinet, Rapporteur spécial, Fosset et Tournan ont enfin abordé certains aspects de la mise en œuvre de la réforme du logement.

Au terme de cette discussion, la commission a, dans sa majorité, décidé de soumettre le projet de budget à l'appréciation du Sénat.

DISPOSITIONS SPECIALES

Article 55.

Primes à l'amélioration de l'habitat locatif.

Texte. — Les dispositions prévues à l'article 48 de la loi de finances pour 1977 sont prorogées pour l'année 1978.

Commentaires. — Il s'agit de reconduire pour 1978 le dispositif de primes à l'amélioration de l'habitat locatif prévue à l'article 48 de la loi de finances pour 1977 en attendant la généralisation de la réforme de l'aide au logement.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article.

Article 56

Aide au logement social.

Texte proposé initialement par le Gouvernement.

Pour l'année 1978 et dans les conditions prévues, d'une part, à l'article 207 du code de l'urbanisme et de l'habitation et à l'article 7 du décret n° 61-549 du 23 mai 1961, modifié par l'article 4 du décret n° 66-157 du 19 mars 1966 et par l'article 1^{er} du décret n° 69-142 du 6 février 1969, ainsi que, d'autre part, à l'article 25 du décret n° 77-944 du 27 juillet 1977 et aux articles 24 et 25 du décret n° 77-934 du 27 juillet 1977, l'aide de l'Etat est accordée pour les emprunts contractés en vue de la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements dans la limite de 35 600 millions de francs.

Peuvent être aidés, dans les mêmes conditions et dans la limite de 6 850 millions de francs, les emprunts contractés en application de l'article 45 du code des caisses d'épargne.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale et proposé par votre commission.

Conforme.

Peuvent être aidés...

... caisses d'épargne et les emprunts contractés auprès de la caisse de prêts au: organismes d'habitations à loyer modéré, en vue de l'accession à la propriété.

Commentaires. — Les années précédentes, un article de la loi de finances prévoyait le maximum des emprunts des organismes d'HLM susceptibles d'être aidés (13 800 millions de francs pour 1977 bonifiés par les crédits du chapitre 65-54).

Cette année il est proposé, à titre transitoire, de faire coexister le système ancien d'aide aux HLM et les nouveaux emprunts bonifiés prévus par les décrets du 25 juillet 1977 pris en application de la loi portant réforme de l'aide au logement. Les 35 600 millions de francs d'emprunts pour lesquels l'aide de l'Etat est accordée seraient ainsi répartis :

- 12 740 millions de francs pour les HLM ;
- 15 510 millions de francs pour le Crédit foncier de France ;
- 7 350 millions de francs pour le Crédit agricole.

Par contre, les bonifications d'intérêts relatives aux prêts des caisses d'épargne qui étaient accordées sans limitation précédemment seront limitées en 1978 à un volume de 6 500 millions de francs.

L'Assemblée Nationale a adopté un amendement du Gouvernement tendant à réparer une erreur matérielle. En effet, le montant de 6 800 millions de francs concerne à la fois les emprunts contractés auprès des Caisses d'épargne et ceux contractés auprès de la CPHLM, en vue de l'accession à la propriété.

Cet article a fait l'objet d'un avis favorable de notre Commission des Finances.

Article 57.

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

Texte. — Le nombre des logements susceptibles de faire l'objet d'une convention entre l'Etat et leurs propriétaires pour ouvrir à leurs occupants droit à l'aide personnalisée au logement est fixé à 475 500 au titre de l'année 1978.

Commentaires. — Cet article prévoit le nombre maximum de logements dont les occupants pourront avoir droit à l'aide personnalisée au logement. Pour les 475 000 logements devant bénéficier de l'aide en 1978, il est prévu des crédits de 231 millions de francs au chapitre 46-51.

En vertu de l'article 7 de la loi portant réforme de l'aide au logement, les logements bénéficiaires sont soit des logements construits ou améliorés (pour l'accession ou la location) avec des

aides de type nouveau, soit des logements (à usage locatif seulement) pour lesquels les propriétaires (y compris les organismes HLM) auront passé des conventions avec l'Etat par lesquelles ils s'engagent à respecter certaines obligations.

Bien que pour 1978 le plafond fixé soit très large, la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale avait émis un avis défavorable à cet article car le principe même du plafond lui semblait critiquable, risquant à l'avenir, de restreindre le nombre de bénéficiaires et d'éviter à l'Etat d'avoir à remplir complètement son obligation d'assurer l'équilibre financier du système.

L'assurance donnée par le Gouvernement que le nombre de bénéficiaires serait bien inférieur au plafond, même en cas de généralisation de la réforme en 1978, a finalement amené l'Assemblée Nationale à adopter cet article.

Votre Commission des Finances vous demande de voter cet article sans modification.

Article 74.

Extension de la garantie de l'Etat à certains prêts accordés par le Crédit foncier de France et le Comptoir des Entrepreneurs.

Texte. — Le premier alinéa de l'article 266 du Code de l'urbanisme et de l'habitat est ainsi modifié :

« La garantie de l'Etat peut être accordée aux prêts consentis par le Crédit foncier de France et le Comptoir des Entrepreneurs pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration d'immeubles à usage principal d'habitation, dans les conditions fixées par décrets. »

Commentaires. — L'article 266 du Code de l'urbanisme réservait aux prêts consentis pour la construction de logements par le Crédit foncier de France et le Comptoir des Entrepreneurs, la possibilité de garantie par l'Etat. Cette garantie était accordée aux prêts pour la construction de logements bénéficiant par ailleurs d'une aide de l'Etat. La réforme de l'aide au logement a étendu le régime d'aide aux acquisitions et à l'amélioration des logements, permettant alors de bénéficier de prêts de même nature.

C'est pourquoi il est proposé également d'étendre la possibilité de garantie de l'Etat aux prêts consentis par le Crédit foncier de France et le Comptoir des Entrepreneurs, pour l'acquisition et l'amélioration des logements.

Votre Commission des Finances vous propose l'adoption de cet article dans le texte de l'Assemblée Nationale.

Article 78 ter (nouveau).

**Subvention aux collectivités locales pour la prise en charge
du réseau routier déclassé.**

Texte adopté par l'Assemblée Nationale et proposé par votre Commission. —
La subvention prévue à l'article 66 de la loi de finances pour 1972 est fixée, pour 1978, à 400 000 000 F dans l'hypothèse d'un déclassement de la totalité du réseau national secondaire prévu par ce texte.

Commentaires. — Le financement de la subvention prévue par l'article 66 de la loi de finances pour 1972 relatif au transfert de 55 000 kilomètres de routes nationales dans la voirie départementale est assuré par un prélèvement sur les divers chapitres du budget routier du Ministère de l'Équipement.

Au terme de la sixième année d'application, 53 331 kilomètres (dont 1 567 kilomètres avec étalement) de routes nationales secondaires auront été transférés aux départements. Demeurent encore à la charge de l'État 525 kilomètres de routes inscrits dans le plan initial de déclassement (Bouches-du-Rhône : 324 kilomètres, Essonne : 201,4 kilomètres).

Ces deux départements ne se sont pas encore prononcés en faveur du transfert des routes nationales secondaires dans la voirie départementale.

La loi de finances pour 1977 avait prévu une subvention d'un montant de 395 millions de francs.

Dans le projet de loi de finances pour 1978, il n'était pas prévu d'article déterminant le niveau de la subvention. Celle-ci restait donc fixée au niveau de l'année précédente, ce qui, compte tenu de l'évolution du prix des travaux, équivaut à une réduction de l'ordre de 10 % du volume de l'entretien qui aurait pu être réalisé par les départements sur le réseau qu'ils ont pris en charge.

L'Assemblée Nationale ayant protesté contre cette stagnation, le Gouvernement a proposé par amendement cet article additionnel qui porte la subvention de 395 à 400 millions de francs. Cet accroissement est certes modeste mais il s'effectue au détriment des crédits disponibles pour l'entretien du réseau national, crédits dont le total ne progresse que de 2 %.

Tout en regrettant que la limitation des crédits d'ensemble n'ait pas permis de faire un effort supplémentaire en faveur de l'entretien du réseau déclassé, votre Commission des Finances vous demande d'adopter cet article.