

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1960-1961

Annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance du 15 novembre 1960.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1961, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME III

CONSTRUCTION

Par M. Charles SURAN

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, vice-présidents ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Louis André, Octave Bajeux, Jean Bardol, Amar Beloucif, Jean Bène, Auguste-François Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Gabriel Burgat, Michel Champeboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Léon David, Jean Deguise, Alfred Dehé, Henri Desseigne, Hector Dubois, Baptiste Dufeu, Emile Durieux, René Enjalbert, Jean Errecart, Jacques Gadoin, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Mohamed Gueroui, Roger du Halgouet, Yves Hamon, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Jean Lacaze, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouverey, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Robert Liot, Henri Longchambon, Jacques Marette, Pierre-René Mathey, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Gilbert Paulian, Marc Pautzet, Paul Pelleray, Raymond Pinchard, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Eugène Romaine, Laurent Schiaffino, Abel Sempé, Edouard Soldani, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuil, Pierre de Villoutreys.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 866, 886 (annexe 8), 892 (Tome II, annexe IV) et in-8° 194.
Sénat : 38 et 39 (Tome III, annexe 6) (1960-1961).

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
PREMIÈRE PARTIE. — La construction de logements	4
I. — Le développement de la construction et l'aide financière de l'Etat.	6
A. — Financement de la construction dans le cadre du budget de l'Etat	6
B. — L'aide financière à la construction dans le cadre des budgets départementaux	13
C. — L'aide financière de l'Etat en faveur de l'habitat rural.....	15
II. — La politique d'urbanisme.....	16
A. — Les études préalables aux opérations d'urbanisme.....	17
B. — La politique d'intervention de l'Etat dans l'entretien et l'amélioration du patrimoine immobilier français.....	19
C. — La politique de protection.....	26
III. — Le problème de la répartition des logements.....	27
A. — Développement de l'effort de construction dans le cadre de la décentralisation.....	28
B. — La politique des loyers.....	28
C. — La bourse d'échanges des logements.....	29
DEUXIÈME PARTIE. — La politique d'aménagement du territoire	30
I. — Les fondements de la politique d'aménagement du territoire.....	30
A. — Fondements théoriques.....	30
B. — Fondements pratiques.....	31
II. — La politique de décentralisation.....	33
A. — La décentralisation industrielle.....	33
B. — La décentralisation administrative.....	39
C. — La décentralisation universitaire.....	39
III. — Le développement du régionalisme.....	40
A. — Bilan sommaire de la politique d'aménagement du territoire.	40
B. — Action des pouvoirs publics en faveur des zones les plus défavorisées	42
Observations de la Commission	44

Mesdames, Messieurs,

Il n'est pas dans les intentions de votre Rapporteur pour avis de reprendre en détail l'ensemble des problèmes soulevés par l'examen du budget du Ministère de la Construction pour 1961. L'analyse des chapitres budgétaires ayant déjà fait l'objet des travaux de nos collègues rapporteurs — MM. Courant et Coudray — à l'Assemblée Nationale et de M. Bousch au Sénat, votre Commission des Affaires économiques et du Plan a préféré centrer son étude sur deux points essentiels : la politique de construction des logements et la politique d'aménagement du territoire.

*
* *

Avant d'aborder l'étude de ces questions, votre Rapporteur tient toutefois à rappeler qu'en matière de dommages de guerre les travaux de reconstruction entrent dans leur phase terminale. Selon le programme défini lors de l'élaboration du budget de 1960, la liquidation des dommages de guerre sera terminée en 1963.

Pour 1961, les crédits demandés s'élèvent à 1.250 millions de nouveaux francs : 825 millions sont affectés aux règlements en espèces ; 425 millions aux règlements par titres.

Au cours de l'année 1960, les dossiers de dommages mobiliers ont été réglés dans leur totalité. En matière de dommages immobiliers, dix mille logements restent encore à reconstruire : cinq mille seront mis en chantier dès 1961.

Le problème de l'excédent des effectifs du Ministère, lié à la liquidation des dommages de guerre, avait nécessité l'an dernier 1.100 licenciements.

En 1961, les 250 départs prévus correspondent à des raisons normales et habituelles dans toute administration (démissions, départs à la retraite, etc.). Et, paradoxalement, un manque de personnel pourrait se manifester au Ministère de la Construction.

PREMIERE PARTIE

LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

Avec le chiffre de 320.000 logements nouveaux, l'année 1959 a atteint le niveau record de la construction française d'après guerre. Les renseignements partiels que nous possédons pour les six premiers mois de 1960 laissent présager des résultats à peu près identiques pour l'année en cours. Ainsi, aux termes d'une constante ascension, le secteur « construction » s'est stabilisé au-dessus du chiffre de 300.000 logements nouveaux, qui correspond à l'objectif annuel fixé par le plan intérimaire 1960-1961.

Pour prendre une juste mesure de cette vitalité, il ne suffit pas de considérer les seuls résultats acquis : le nombre des logements autorisés et celui des logements mis en chantier au cours des quatre dernières années traduisent, eux aussi, une absence d'essoufflement et le maintien de la cadence souhaitée.

Statistique des constructions de logements.

(en milliers de logements.)

	1957	1958	1959		1960
			6 mois	12 mois	6 premiers mois
Logements autorisés.....	334,4	345,4	180,6	343,1	172,1
Logements mis en chantier.	309	301,5	154,1	318,4	161,5
Logements terminés.....	273,7	291,7	150,9	320,4	147,6

Répartition des constructions par secteurs (location, accession à la propriété, ...)

LOGEMENTS TERMINES	1957	1958	1959		1960
			6 mois	12 mois	6 premiers mois
Total	273,7	291,7	151	320,4	147,6
Reconstruction	32,9	24,2	9,2	17,1	6,4
H. L. M. :					
Location	54,5	68,7	38,7	82,8	34,6
Accession	18,7	18,9	8,2	18,1	8,6
Logements primés :					
Logécos	67,4	74	39,6	86,6	41,4
Autres	78,4	80,4	42,1	87,6	42,9
Autres logements non primés	21,8	25,5	13,2	28,2	13,7

En face de tels résultats numériques, il est normal que votre Commission des Affaires Economiques et du Plan s'intéresse tout particulièrement au projet de budget de 1961. En effet, l'année nouvelle se situe au point d'achèvement de deux programmes de construction : le programme quinquennal de constructions H. L. M. qui couvrait la période 1957-1961 et le programme triennal prévu par la loi de finances de 1959. L'année 1961 se présente, donc, comme une année de transition entre deux séries de programmes *et il serait aberrant que cette année fût une année de récession.*

*
* *

Le goût de la schématisation, propre sans doute au tempérament français, réduit trop souvent la crise du logement à une simple crise de pénurie. Les besoins augmentant plus vite que les constructions, seul un effort constant et croissant parviendra à combler notre handicap.

Aussi exacte que soit cette opinion, elle est insuffisante.

A côté de l'insuffisance numérique qui postule le développement de la construction et l'aide financière de l'Etat, il faut signaler également le *mauvais entretien* de notre patrimoine immobilier que doit corriger une politique active d'urbanisme et la *répartition défec-*

tueuse des logements contre laquelle l'action de l'Etat peut être également efficace.

Ainsi, ces trois aspects de la crise du logement commandent les trois formes de l'action gouvernementale :

1° Le développement de la construction et l'aide financière de l'Etat ;

2° La politique d'urbanisme ;

3° L'action de l'Etat en faveur d'une meilleure distribution des logements.

I. — Le développement de la construction et l'aide financière de l'Etat.

De la Libération à la fin de 1959, 350.000 logements ont été reconstruits, 800.000 ont été réparés, 1.650.000 logements nouveaux ont été construits. Comme nous le notions précédemment, le caractère dominant de cet effort de construction réside dans son accélération au cours des dernières années.

Une telle progression n'a été possible que grâce au développement de l'aide financière publique et à l'amélioration constante des mécanismes de financement. Le crédit a perdu progressivement son rôle de stimulant pour devenir le moteur même de toute la politique de construction. Pour en mesurer toute l'importance, l'aide financière publique doit être examinée à deux points de vue :

En premier lieu, dans le cadre du budget de l'Etat, en second lieu, dans le cadre des budgets départementaux.

En effet, s'il est normal que le financement de la construction soit examiné avec détail dans le cadre du budget que nous votons, votre Rapporteur a cru utile de réserver quelques développements au problème du financement de la construction sur le plan départemental.

A. — LE FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION DANS LE CADRE DU BUDGET DE L'ÉTAT

Au 31 décembre 1959, sur un ensemble d'utilisation de crédits à court, moyen et long terme de 86.120 millions de nouveaux francs, les utilisations afférentes à la construction de logements s'élevaient, selon le XIV^e Rapport annuel du Conseil national du Crédit, à 25.850 millions de nouveaux francs.

Répartition du financement de la construction.

(En milliards de nouveaux francs.)

VENTILATION	INVESTISSEMENTS totaux.		INVESTISSEMENTS dans la construction de logements et la réparation des immeubles.	
	Montant.	%	Montant.	%
Fonds publics.....	(2) 12,20	26,6	(2) (4) 3,02	28,2
Organismes spécialisés et assurances.	(2) 4,00	8,7	(5) 1,02	9,4
Marché financier.....	(3) 5,90	12,8	(6) 0,17	1,5
Crédit à moyen terme :				
Variations des prêts en cours.....	0,50	9,8	(7) 0,23	23,8
Evaluation des amortissements....	4,04		(8) 2,32	
Solde des autres emplois et ressources	19,50	42,1	3,92	37,1
Totaux	46,14	100	10,68	100

(1) Source : 5^e rapport du conseil de direction du fonds de développement économique et social.

(2) Non compris la consolidation des prêts spéciaux à la construction.

(3) Non compris les émissions d'emprunts d'Etat et des établissements spécialisés.

(4) Se décomposant comme suit :

Logements de fonctionnaires.....	0,02
Prêts H. L. M. (métropole).....	2,06
Reconstruction (immeubles d'habitation) :	
— règlements en espèces.....	0,58
— travaux d'Etat.....	0,20
— titres émis pour les immeubles d'habitation.....	0,16
	3,02

(5) Se décomposant comme suit :

Crédit foncier.....	0,16
Caisse des dépôts.....	0,86
	1,02

(6) Emission d'actions et d'obligations des sociétés foncières et immobilières.

(7) Dont 0,06 milliard au titre des prêts spéciaux et 0,17 milliard correspondant à d'autres crédits à moyen terme.

(8) Dont 2,09 milliards au titre des prêts spéciaux et 0,23 milliard correspondant à d'autres crédits à moyen terme.

Quels sont les mécanismes essentiels de l'aide financière de l'Etat en matière de construction ? Quelle est l'importance de cette aide dans le projet de budget pour l'année 1961 ? Telles sont les deux questions qu'il convient de traiter pour avoir une vue évolutive du secteur « construction ».

a) *Le financement des constructions H. L. M.*

1° *Mécanisme du financement :*

Les H. L. M. sont financées par des prêts à taux réduit du Trésor. Des prêts assortis de bonifications sont également accordés aux sociétés d'H. L. M. par les Caisses d'épargne et par les Compagnies d'assurances. La durée de ces prêts est variable, selon qu'il s'agit de constructions locatives ou de constructions avec accession à la propriété ; le taux de ces prêts est fixé à 1 % dans les constructions locatives et à 2,75 % pour l'accession à la propriété.

Outre ce financement principal, la part des constructions non couvertes par les prêts à taux réduit du Trésor ou par les prêts assortis de bonifications est financée soit par des apports des collectivités locales, soit par des prêts à taux normal de la Caisse des dépôts, soit par les cotisations obligatoires des employeurs ; il convient, en outre, de signaler l'introduction de l'épargne-crédit dans le financement des H. L. M. par une loi n° 60-731 du 28 juillet 1960.

2° *Les résultats :*

La remarque que nous formulions l'an passé à l'occasion du débat budgétaire reste vraie pour l'année 1959 : le nombre de logements H. L. M. n'a cessé de croître.

	1956	1957	1958	1959
Nombre total d'H. L. M. construits..	45.000	74.000	88.000	101.000

Cette prépondérance du secteur H. L. M. n'existe pas seulement en valeur absolue. Si nous examinons le rapport entre le nombre d'H. L. M. et le nombre total de logements construits chaque année, nous constatons que le taux d'accroissement des constructions H. L. M. est supérieur à l'accroissement global de la construction :

45.000 H. L. M. sur 236.000 logements construits en 1956,
74.000 H. L. M. sur 274.000 logements construits en 1957,
88.000 H. L. M. sur 291.000 logements construits en 1958,
101.000 H. L. M. sur 320.000 logements construits en 1959.

Comme l'avait déjà souligné la Commission des Affaires Economiques et du Plan au cours de l'examen de la loi de finances de 1960, le développement du secteur H. L. M. locatif s'est fait au détriment du secteur de l'accession à la propriété. En outre, le second paragraphe de l'article 39 du projet de loi de finances pour 1961 ainsi rédigé : « la répartition des autorisations de programme ouvertes entre le secteur locatif et celui de l'accession à la propriété et ses modalités est déterminée par décision du Ministre de la Construction, après avis de la Commission prévue à l'article 196 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation », modifie les dispositions de la loi du 7 août 1957 fixant les parts respectives des secteurs locatifs et de l'accession à la propriété. Désormais, ce clivage est confié à la décision du Ministre de la Construction. L'Assemblée Nationale a repoussé, à juste titre, par amendement, cette innovation.

3° *Les crédits affectés à la construction des H. L. M. pour l'année 1961.*

L'article 39 du projet de loi de finances, disposant que les autorisations de programmes sont fixées à 2.120 millions de nouveaux francs, laisse entendre que les nouveaux crédits sont en augmentation de 40 millions de nouveaux francs sur ceux demandés l'an dernier, à la même époque (2.080 millions de nouveaux francs). Telle est la vérité si l'on ne considère, dans le décompte des crédits affectés aux H. L. M. pour l'année 1960, que les seuls crédits accordés par la loi de finances. Si nous faisons intervenir dans notre comparaison la totalité des crédits votés en 1960, les demandes budgétaires actuelles sont en diminution de 210 millions de nouveaux francs sur celles de 1960, car, au cours de l'an passé, 250 millions de nouveaux francs accordés par la loi de finances rectificative se sont ajoutés aux 2.080 millions de nouveaux francs déjà cités.

Le montant des 2.120 millions de nouveaux francs doit permettre la réalisation du programme H. L. M. de 1961 : 1.720 millions de nouveaux francs seront réservés au titre du programme quinquennal de la loi n° 57-908 du 7 août 1957 et 400 millions de nouveaux francs au titre du programme triennal institué par l'article 143 de l'ordonnance du 30 décembre 1958.

Il convient d'ajouter, selon la pertinente remarque de M. Coudray, rapporteur pour avis de la Commission de la Production et des Echanges à l'Assemblée Nationale, que sur les 400 millions de nouveaux francs réservés à l'achèvement du programme triennal,

300 millions serviront à financer des autorisations d'engagement accordées par anticipation en 1959 et 1960. La marge des possibilités réelles est donc réduite non plus à 2.120 millions de nouveaux francs, mais à 1.820 millions de nouveaux francs. Il est donc vraisemblable que cette réduction de crédits entraînera une baisse corrélative de la construction des H. L. M. ; selon certaines estimations, cette réduction serait de l'ordre de 8.000 logements environ.

b) *Le financement de la construction
par les prêts du Crédit Foncier.*

Ces prêts, garantis par l'Etat, sont attribués pour le financement de logements primés répondant à des normes définies de surfaces et de prix.

Selon qu'ils sont destinés à financer des logements économiques et familiaux ou d'autres logements, les prêts spéciaux du Crédit Foncier obéissent à des régimes différents.

CARACTERISTIQUES des prêts.	LOGEMENTS économiques et familiaux.	AUTRES LOGEMENTS
Durée	20 ans, portée à 30 pour certains logements à louer.	20 ans.
	Amortissements à partir de la 4 ^e année.	Amortissement à partir de la 4 ^e année.
Taux	2,75 %	3,75 %
Quotité	Forfaitaire.	Limitée à 50 % des 70 premiers mètres carrés construits. Ne dépasse pas, en fait, 30 % du coût total du logement.

Ces prêts sont accordés, conjointement par le Crédit Foncier et le Sous-Comptoir des Entrepreneurs, sous la forme de crédits à moyen terme, d'une durée maximum de cinq ans. A l'échéance des cinq années, leur consolidation, sous forme d'un prêt à long terme, est assurée par l'intermédiaire de la Caisse de Consolidation

(C. A. C. O. M.). Le régime actuel des prêts, caractérisé en particulier par l'institution de bonifications d'intérêts et d'une Caisse de Consolidation, est le fruit d'une lente évolution.

Ils ont été créés en 1950 et devaient permettre le rétablissement d'un secteur privé de construction, essentiellement pour l'accession à la propriété. Si, lors de leur création, ils n'intéressaient qu'une clientèle aisée, dès 1953 des avantages supplémentaires étaient accordés aux constructeurs de logements économiques et familiaux : prime annuelle portée de 6 NF à 10 NF et quotité des prêts relevés à 80 % du coût total des logements.

Aucune limitation n'étant imposée à l'octroi des primes et des prêts spéciaux, le système, ainsi élargi, s'emballa. En 1954, 1,86 milliard de nouveaux francs était accordé, sous forme de prêts ; en 1956, cette somme atteignait 2,33 milliards de nouveaux francs. Depuis cette époque, c'est autour de 2,40 milliards de nouveaux francs qu'oscille le plafond de ces prêts. La stabilisation du montant total des prêts ainsi consentis a été due aux effets bénéfiques d'un ensemble de mesures prises en 1956 et 1957 : limitation des crédits, des primes à la construction, réduction de la quotité des prêts, sauf pour les logements économiques, fixation à 2 milliards de nouveaux francs du montant annuel des prêts spéciaux...

Outre ces mesures de limitation et de freinage, une nouvelle amélioration du système des prêts fut introduite, en 1957, avec la création de la Caisse de Consolidation et de Mobilisation des effets à moyen terme.

Le taux des prêts consolidés (c'est-à-dire des prêts à long terme) était resté inchangé à 6,8 % depuis l'origine du système des prêts spéciaux. Au contraire, le taux des crédits à moyen terme mobilisables accordés avant 1959 dépendait du taux d'escompte de la Banque de France : c'est ainsi que lorsqu'en 1957 le taux d'escompte a été relevé à deux reprises, l'augmentation du taux des prêts en cours à moyen terme a provoqué de graves difficultés. C'est pour éviter le retour de telles perturbations qu'a été étudié le système d'un taux d'intérêt fixe et uniforme pendant la durée du prêt ; ainsi les bénéficiaires de ces emprunts ne sont plus tenus qu'au versement d'un taux forfaitaire peu élevé de 2,75 % pour les loge-

ments économiques et familiaux et de 3,75 % pour les autres logements.

Le plafond total des prêts a atteint, au cours de l'année 1960, un plafond de 2.600 millions de nouveaux francs, alors que ce plafond avait été fixé initialement à 2.400 millions de nouveaux francs. Cette augmentation est due à la majoration de 15 % en moyenne des prêts accordés pour la construction de logements économiques et familiaux. Il semble que le plafond ainsi atteint au cours de l'année 1960 sera maintenu pour l'année nouvelle et que le chiffre de 2.600 millions de nouveaux francs sera reconduit.

Si bénéfique que soit pour le développement de la construction le mécanisme des prêts ainsi consentis par le Crédit Foncier, il convient toutefois de signaler, à la demande de certains commissaires, la longueur des délais — parfois six mois — entre la date à laquelle le prêt est accordé et celle où les crédits sont versés.

c) Le financement de la construction par le système des primes.

Le système des primes à la construction a exercé une influence prépondérante sur les résultats obtenus en matière de construction depuis 1954. Le nombre de logements primés terminés est passé de 73.000 en 1954 à 100.000 en 1955, 135.000 en 1956, 146.000 en 1957, 153.000 en 1958 et à 174.000 en 1959. Cette croissance permanente illustre mieux que de longues considérations l'efficacité du système des primes sur le développement de la construction de logements. Ainsi, le nombre des mises en chantier est passé en 1959 à 190.000 contre 165.000 en 1958 ; il représente près de 60 % de la totalité des mises en chantier en 1959.

Ce rythme de constructions doit être maintenu. Or, les crédits de primes prévus par l'article 28 du projet de loi de finances sont en nette régression par rapport à ceux de l'année passée. Alors qu'en 1960, 100 millions de nouveaux francs ont été consacrés aux primes, 95 millions de nouveaux francs y sont consacrés dans le présent projet de loi de finances. Sur ces 95 millions, 25 millions sont réservés aux constructeurs qui s'engagent à ne pas contracter un prêt spécial du Crédit Foncier (le montant de cette somme est identique à celui de l'année passée), mais alors qu'en 1960 75 millions (100 moins 25) correspondaient à 2.600 millions de

nouveaux francs de prêts, en 1961, 70 millions (95 moins 25) correspondent au même volume de prêts. Cette réduction doit fatalement entraîner une diminution du nombre de logements primés : elle a été estimée à 9.000 logements environ. Compte tenu des observations formulées par votre Commission des Affaires Économiques et du Plan à propos de la réduction probable des constructions H. L. M., cette seconde cause de diminution de constructions de logements primés ne manquera pas d'avoir des répercussions néfastes sur le montant global de la construction.

B. — L'AIDE FINANCIÈRE A LA CONSTRUCTION DANS LE CADRE DES BUDGETS DÉPARTEMENTAUX

Si importante que soit l'aide fournie par l'Etat au développement de la construction, cette aide n'est pas exclusive. Les collectivités locales jouent, dans ce domaine, un rôle que votre Rapporteur tient à souligner avec d'autant plus de plaisir qu'il a été rarement signalé. Un intéressant rapport présenté récemment par M. Crouan, lors d'une réunion de l'Assemblée des Présidents de Conseils généraux, traduit l'intérêt que portent nos départements au développement de la construction.

La quasi-totalité des 62 départements qui ont apporté leur concours à l'étude de M. Crouan consacrent une partie de leurs ressources financières au développement de la construction. Cette attitude commune favorable à la politique d'aide à la construction ne présente pas moins des différences sensibles dans sa mise en œuvre.

a) *Les mécanismes d'attribution de l'aide financière départementale.*

L'aide financière allouée par les Conseils généraux est attribuée, soit directement par le Conseil général ou la Commission départementale, soit indirectement à des organismes qui reçoivent une dotation budgétaire. Les bénéficiaires de l'aide ainsi consentie par le département sont, tantôt des organismes publics ou privés de construction, tantôt les communes, tantôt les particuliers qui reçoivent cette aide départementale sous forme de prêts complémentaires ou de primes.

b) *Les formes de l'aide financière.*

Envisagée sous son aspect technique, l'aide financière des départements se répartit en prêts sans intérêt, en prêts avec intérêt réduit et en subventions.

En ce qui concerne les prêts, qu'il s'agisse de la mise à la disposition de l'Office départemental H. L. M. ou d'un autre organisme constructeur, qu'il s'agisse même d'avances faites aux Municipalités, on retrouve toujours la volonté d'aider, à leur départ, les entreprises de construction de logements. Ce souci explique également la simplicité des garanties qui sont exigées des emprunteurs.

Certains départements utilisent également les prêts à taux d'intérêt réduit ; le montant de la somme prêtée évolue entre 2.500 et 5.000 NF, la durée du remboursement entre 5 et 10 ans, le taux d'intérêt demandé entre 1 et 2 %.

La subvention constitue enfin une troisième forme d'aide à la construction. Beaucoup de départements y ont recours ; encore convient-il d'opérer une distinction entre les subventions versées à des organismes constructeurs ou à des communes et les subventions accordées à des particuliers. Lorsqu'elles sont consenties à des organismes constructeurs, les subventions sont versées aux Offices H. L. M. et servent le plus souvent à garantir les emprunts émis, à moins que la subvention ne serve à la réalisation de lotissements communaux (travaux de viabilité ou d'aménagement du terrain).

La subvention directe aux particuliers désireux de construire constitue un procédé moins courant ; elle n'en existe pas moins dans certains départements. Dans certains cas, le Conseil général alloue aux particuliers soit une subvention en capital, ce qui allège la charge initiale du constructeur, soit des primes annuelles ou des bonifications d'intérêt qui allègent les charges du bénéficiaire après réalisation de l'opération. Ainsi, sans grever trop lourdement le budget, l'aide financière des départements y tient une place assez remarquable.

On ne peut que regretter l'empirisme qui caractérise le mécanisme de l'aide ainsi consentie par les départements à la construction et la multiplicité de ces mécanismes. Un effort de rationalisation serait évidemment utile dans ce domaine.

A titre indicatif, il nous a paru utile de signaler en pourcentage la part des budgets départementaux affectée à l'aide à la construction dans quelques départements.

Ain	1,80 %	Mayenne	2 %
Aisne	7,50 %	Meurthe - et - Mo-	
Allier	2,50 %	selle	7 %
Ardennes	4,59 %	Orne	1,027 %
Calvados	1,70 %	Pas-de-Calais	5 %
Charente-Maritime ..	2,78 %	Hautes-Pyrénées ..	1,40 %
Côte-d'Or	1 %	Bas-Rhin	4,82 %
Doubs	2,37 %	Haut-Rhin	2,90 %
Finistère	1,42 %	Haute-Saône	1,25 %
Gard	1,90 %	Saône-et-Loire	10 %
Gironde	1,80 %	Seine-Maritime ...	2,40 %
Haute-Garonne	5 %	Seine-et-Marne ...	1,55 %
Loiret	2,23 %	Deux-Sèvres	2,62 %
Manche	1,66 %	Tarn	2 %
Marne	3,40 %		

C. — L'AIDE FINANCIÈRE DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'HABITAT RURAL

Les opérations de construction et d'amélioration de logements ruraux bénéficient d'une priorité pour l'octroi des concours financiers alloués par le Ministère de la Construction.

En ce qui concerne les crédits accordés au titre de la législation sur les H. L. M., l'article 2, paragraphe IV, de la loi-cadre du 7 août 1957 avait prévu que les sommes réservées pour les opérations rurales devaient s'accroître progressivement de 130 millions de nouveaux francs en 1957 à 170 millions de nouveaux francs en 1961.

En 1960, la « réservation » prévue est de 160 millions de nouveaux francs. Sur cette somme, 151 millions de nouveaux francs environ avaient été engagés au 30 octobre, dont 48 millions de nouveaux francs pour les immeubles locatifs et 103 millions de nouveaux francs environ pour les opérations d'accession à la propriété.

En matière de crédits de primes à la construction, la priorité porte chaque année, en application de l'article 6 de la même loi, sur une somme de 20 millions de nouveaux francs.

Or, entre le 1^{er} janvier et le 30 octobre 1960, 21 millions de nouveaux francs environ de primes ont été distribués dans le secteur rural pour des chantiers portant au total sur près de 24.000 logements.

Il est donc d'ores et déjà permis d'affirmer que, cette année, les crédits utilisés pour l'habitat rural dépasseront ceux que le Parlement avait entendu réserver pour l'amélioration des conditions de logement dans les campagnes.

Sur le plan technique, des efforts sont faits pour étendre aux constructions individuelles, et notamment à celles édifiées en zone rurale, le bénéfice des progrès réalisés au cours des dernières années en matière d'industrialisation du bâtiment.

Un concours a été organisé entre équipes d'architectes, d'ingénieurs et d'entrepreneurs pour sélectionner des modèles de maisons de ce genre susceptibles d'être réalisées isolément dans les meilleures conditions de productivité.

Les modèles proposés devront être conformes aux normes des logements économiques et familiaux primables à 10 NF par mètre carré. Bien entendu, des modèles spécialement adaptés aux besoins du monde rural pourront être présentés.

II. — La politique d'urbanisme.

Le patrimoine immobilier français se caractérise avant tout par sa vétusté. Ainsi, d'après les résultats du recensement de 1954, sur un nombre total de 13.401.540 logements, 7.822.380 possédaient l'eau à l'intérieur du logement, 414.540 avaient l'eau hors du logement, mais à l'étage. Le même recensement nous indique que les logements privés d'eau se répartissaient à raison de 20 % dans les villes de plus de 50.000 habitants et 65 % environ dans les communes rurales. De même, nous savons que 18 % des logements français ont plus de 100 ans. Paris et certaines villes du Midi de la France en particulier sont très vieilles : l'âge moyen des immeubles d'Aix-en-Provence, Alès, Montpellier, Narbonne, Nîmes, Poitiers, était, au recensement de 1942, compris entre 72 et 86 ans ; 66 % du patrimoine immobilier des quatre premiers arrondissements de Paris sont centenaires.

L'amélioration et l'entretien de l'habitat français constituent donc des objectifs essentiels pour notre politique du logement. Il ne suffit pas de construire des habitations neuves, encore convient-il de préserver celles qui existent.

Améliorer la qualité des constructions nouvelles et éviter la dégradation des habitations déjà construites, lutter contre les taudis, telles peuvent être schématiquement définies les grandes lignes d'une politique d'urbanisme.

A. — LES ÉTUDES PRÉALABLES AUX OPÉRATIONS D'URBANISME

L'établissement des plans d'urbanisme, obligatoire non seulement pour les villes de plus de 10.000 habitants, mais encore pour les stations climatiques et balnéaires ou pour les agglomérations dans lesquelles ces plans sont justifiés, exige des crédits importants.

Une innovation budgétaire doit être signalée : alors que dans la loi de finances de 1960 un seul chapitre était réservé aux « études nécessaires à l'établissement et à la réalisation des projets d'aménagement et des ensembles de construction », nous en trouvons deux dans le document budgétaire de 1961.

1° *Etudes d'aménagement du territoire et d'urbanisme (chapitre 55-01).*

Dans ce chapitre, les autorisations de programme, qui étaient de 6.850 milliers de nouveaux francs pour l'année 1960, passent à 8.700 milliers de nouveaux francs pour 1961. De même, les crédits de paiement, qui étaient de 9.050 milliers de nouveaux francs en 1960, passent pour 1961 à 9.200.

Les opérations visées par ce chapitre comportent des dépenses de natures diverses :

- études générales, nationales ou régionales ;
- études nécessaires à l'établissement des plans d'urbanisme en métropole ;
- études nécessaires à l'établissement des plans d'urbanisme dans les départements d'Outre-mer ;
- dépenses nécessitées par les études et le fonctionnement de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région parisienne ;
- travaux divers (tirages de plans, confection de cartes, etc.).

En 1961, le supplément de dotation d'autorisations de programme qui est demandé permettra :

- de faire face à l'accroissement important des crédits nécessaires pour les études générales qui seront presque triplés par rapport à 1960 ;
- de couvrir les dépenses d'établissement de plans d'urbanisme dans les départements d'Outre-mer (la loi programme prévoit 400.000 NF en 1961) ;

— de faire face à l'accroissement de dépenses résultant de l'accélération de l'établissement des plans d'urbanisme et des plans régionaux en Métropole ;

— de donner à l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région parisienne des moyens accrus pour mener à bien la tâche qui lui est confiée.

En matière d'études générales, le Gouvernement prévoit en 1961 la poursuite de la mise au point du plan général d'aménagement du territoire avec toutes les études spéciales que cela comporte (notamment en ce qui concerne les grands axes de développement).

Poursuite également de la confection des plans d'aménagement régional :

— huit plans d'action régionale approuvés avant le 31 décembre 1958 devant être complétés par des plans d'aménagement régional ;

— dix plans régionaux nouvelle formule restent à établir. Ce programme sera étalé sur deux ans, ce qui donne neuf documents à établir en 1961.

En matière de plans d'urbanisme, en 1961, on prévoit :

a) L'étude de plans directeurs nouveaux (notamment vallée du Rhône, vallée de la Seine, secteurs destinés à recevoir des industries nouvelles, secteurs à protéger pour la sauvegarde du patrimoine touristique, agglomérations à croissance rapide) ;

b) La mise à jour et la revision de plans caducs ou anciens. La Région parisienne mise à part, la cadence serait de 25 plans, ce qui obligerait à étaler sur 10 ans le programme concernant les 291 agglomérations de plus de 10.000 habitants ;

c) L'étude de plans de détail qui précéderont notamment les importantes opérations de construction (quartiers nouveaux ou de rénovation), 150 études prévues en 1961 ;

d) Etudes spéciales aux départements d'Outre-mer ;

e) Etudes particulières de la Région parisienne.

Il est à noter que les études nationales ou régionales et surtout les études d'urbanisme comportent presque toujours des études annexes telles que levées topographiques, études d'eau et d'assainissement ainsi que de nombreux tirages de plans topographiques, des cartes, des maquettes, documents divers, etc.

2° *Etudes relatives à la création des ensembles d'habitation* (chapitre 55-02).

Les zones à urbaniser par priorité, actuellement au nombre de 70, couvrent une superficie de 9.200 hectares environ, représentant 340.000 logements.

10 autres zones à urbaniser par priorité sont à l'étude. Elles couvriront une superficie totale de 1.000 hectares et auront une capacité de 50.000 logements.

B. — POLITIQUE D'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS L'ENTRETIEN ET L'AMÉLIORATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER FRANÇAIS

Cette politique d'intervention doit être examinée dans trois domaines essentiels :

- l'aménagement des lotissements défectueux ;
- la lutte contre les taudis ;
- l'équipement de base des grands ensembles.

1° *Aménagement de lotissements défectueux* (chapitre 65-40).

Les crédits affectés à ce chapitre doivent servir à subventionner des aménagements en Loire-Atlantique, Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne. Les subventions ainsi allouées représentent 75 % au maximum du montant des travaux entrepris par les Associations syndicales formées pour l'aménagement des lotissements défectueux.

Les autorisations de programme se sont élevées à 9 millions de nouveaux francs en 1959, à 8 millions en 1960 ; elles sont de 7 millions dans le projet budgétaire actuel. Quant aux crédits de paiement, ils étaient de 9 millions de nouveaux francs en 1958, 9,8 millions en 1959, de 11 millions en 1960 ; ils sont de 10 millions dans le budget de 1961.

La Commission Nationale des Lotissements défectueux, prévue à l'article 122 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation, ne devant examiner les demandes de subventions formulées au titre du chapitre 65-40 que postérieurement à la publication du budget de l'année 1961, il ne peut être préjugé des décisions qui seront prises après avis de cette Commission.

A toutes fins utiles, il est indiqué ci-après les lotissements de Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne dont les aménagements font actuellement l'objet de demandes de subventions.

Département de la Seine.

A. — *Opérations en cours de réalisation* (23 demandes).

- Antony, villa Jeanne-d'Arc ;
- Bagneux, Dampierre ;
- Bobigny, le Terminus ;
- Châtillon-sous-Bagneux, rue et villa Pasteur ;
- Clamart, rue des Charmettes ;
- Clamart, rue Edouard ;
- Clamart, allée Victor-Hugo ;
- Drancy, Victor-Bize ;
- Drancy, Danton ;
- Drancy, Capecchi ;
- Drancy, Indépendance ;
- Drancy, R.-Bertout ;
- Drancy, Brigolle ;
- Ivry, Ampère ;
- Ivry, Berthelot ;
- Ivry, Chanvin ;
- Nanterre, Progrès ;
- le Perreux, Concorde, Crespin, Union ;
- le Perreux, Pottier-Soupault ;
- Saint-Maur, Rousseau ;
- Villejuif, Clos-Fleuri ;
- Villejuif, Pascal ;
- Villemomble, Marronniers.

B. — *Opérations nouvelles* (13 demandes).

- Drancy, Bons-Enfants ;
- Drancy, Grand-Air ;
- Drancy, Le Goff ;
- Saint-Maur, Picardie ;
- Bagneux, les Ecoles ;
- Bagneux, les Olivettes ;
- Clamart, Jeanne-d'Arc ;
- le Perreux, Joséphine ;
- Pierrefitte, Brohan, Rachel, Talma ;
- Pierrefitte, Maréchal-Foch ;
- Antony, Saint-Georges ;
- le Perreux, la Fosse-Moreau ;
- le Perreux, chemin de la Rivière.

Département de Seine-et-Marne.

A la date du 2 novembre 1960 (A et B) = Néant.

Département de Seine-et-Oise.

A. — *Opérations en cours de réalisation* (20 demandes).

- Domont et Bouffémont, Pigalle-Clairière ;
- Gagny, Parc des Sources ;
- Sarcelles, Bellevue ;
- Sarcelles, les Grands-Clos ;
- Ris-Orangis, la Bicquetterie ;
- Gometz-le-Châtel, Saint-Clair ;
- Herblay, les Courlains ;
- Herblay, l'Avenir ;
- Herblay, les Buttes-Blanches ;
- Herblay, le Bol-d'Air ;
- le Mesnil-Saint-Denis, Henriville ;
- Louvres, le Parc ;
- Louvres, la Pépinière ;
- Louvres, le Moulin ;
- Noisy-le-Grand, la Pointe ;
- Orsay, Mondétour-Campagne ;
- Saint-Michel-sur-Orge, parc de Lormoy ;
- Villepinte, Bel-Air ;
- Villepinte, Vert-Galant-Gare ;
- Villiers-le-Bel, le Cottage-Parisien.

B. — *Opérations nouvelles* (18 demandes).

- Clichy-sous-Bois, la Colline ;
- Clichy-sous-Bois, le Coteau ;
- Gif-sur-Yvette, la Ferme-de-Madrid ;
- Herblay, le Soleil-Levant ;
- Louvres, le Bouteillier ;
- le Mesnil-Saint-Denis, le Bois du Fay ;
- Neuilly-Plaisance, rue de la Pompe et allée Marcel ;
- Orgerus, le Parc ;
- Quincy-sous-Sénart, les Cottages ;
- Saint-Rémy-lès-Chevreuse, rue de Beauséjour ;

- Saint-Rémy-lès-Chevreuse, allée du Coteau ;
- Saulx-les-Chartreux, les Rochers-de-Saulx ;
- Trappes, la Gare-de-Trappes ;
- Villiers-le-Bel, le Clair-de-Lune ;
- Villiers-le-Bel, les Charmettes ;
- Yerres, Concy-Yerres ;
- Noisy-le-Grand, Beauséjour ;
- Vaucresson, Division-Théry.

2° *La rénovation urbaine et la lutte contre les taudis* (chapitre 65-42).

Amorcée par une circulaire du Ministère de la Construction du 24 janvier 1956, la politique de rénovation urbaine est fondée sur la nécessité d'utiliser au maximum les possibilités de construction qui peuvent être encore dégagées dans le centre des villes. Ce gain de place ne peut être obtenu qu'au prix d'une déclaration de guerre faite aux taudis. La rénovation urbaine vise à la démolition des vieux quartiers insalubres, vétustes ou mal utilisés, et leur remplacement par des constructions modernes. Selon les chiffres qui nous ont été communiqués, cette opération vise en première urgence plus de 500.000 logements, dont 200.000 dans la région parisienne. L'importance de tels projets justifie donc un renforcement de l'action des pouvoirs publics dans la politique de rénovation urbaine.

a) *Le cadre juridique de la politique de rénovation urbaine :*

Le cadre juridique créé pour réaliser la politique de rénovation urbaine est plus souple que celui qui a été créé pour les zones à urbaniser en priorité.

Jusqu'à une époque récente, l'ensemble des propriétaires des îlots défectueux étaient évincés par expropriation pour cause d'utilité publique. La législation récente associe les propriétaires actuels à la rénovation. Selon les dispositions du décret n° 58-1465 du 31 décembre 1958, la participation des propriétaires aux opérations de rénovation urbaine peut prendre deux formes :

— création d'une association syndicale qui prend l'initiative de l'opération et qui l'amène à son terme grâce à l'aide de subventions et de prêts de l'Etat ;

— prise en charge de l'opération de rénovation urbaine par un programme public ou privé (Offices ou Sociétés d'H. L. M., Sociétés d'économie mixte, Sociétés immobilières, etc...), qui doit offrir à chaque propriétaire, en échange des immeubles qui vont être détruits, un droit de créance sur les immeubles reconstruits.

Tandis que dans l'institution des zones à urbaniser un grand nombre de collectivités publiques (communes, départements, syndicats intercommunaux, districts urbains) peuvent prendre l'initiative de l'opération, en ce qui concerne les opérations de rénovation urbaine, seule la Commune est maîtresse de l'opération.

b) *Le financement :*

Si le cadre juridique de la rénovation urbaine marque une amélioration par rapport à celui des Z. U. P., cette amélioration est encore plus sensible dans le financement.

Le financement des opérations de rénovation urbaine est assuré selon deux modalités :

— le décret du 15 juin 1959 (article 11) a prévu les avances et les subventions de l'Etat comme dans les zones à urbaniser en faveur de la rénovation urbaine. Mais les subventions ne sont pas dispensées par le Fonds de développement économique et social mais directement sur le budget de l'Etat par le Ministère de la Construction.

— une importante innovation a été apportée par la loi de finances du 30 décembre 1958. Ce texte a créé un Fonds de Rénovation urbaine et de lutte contre les taudis qui constitue la section B du Fonds National d'Aménagement du Territoire (F. N. A. T.). L'objectif essentiel assigné à ce Fonds nouveau consiste à fournir aux organismes de rénovation urbaine les moyens de trésorerie leur permettant de mener à bien leurs opérations.

c) *Les résultats et les projets budgétaires :*

Cette amélioration du cadre juridique et des mécanismes de financement des opérations de rénovation urbaine a eu pour résultat de développer le nombre et l'importance des opérations de rénovation urbaine.

Le tableau ci-après résume l'évolution des opérations de rénovation urbaine depuis 1956 :

ANNEES	NOMBRE d'opérations lancées.	MONTANT de la subvention (en milliers de NF).	NOMBRE de logements à démolir.	NOMBRE de logements à reconstruire.
1956	2	490	163	184
1957	21	13.055,260	4.701	7.602
1958	10	10.250	3.497	5.901
1959	37	26.411,170	7.911	14.673
1960 (jusqu'au 30 septembre) ..	18	36.000	6.000	9.000

Pour 1961, les opérations prévues porteront sur 18.000 taudis à démolir et 25.000 logements à construire.

Elles se situent dans les départements suivants :

Allier.	Dordogne.	Sarthe.
Basses-Alpes.	Drôme.	Savoie.
Ardèche.	Gers.	Haute-Savoie.
Alpes-Maritimes.	Hérault.	Seine.
Ardennes.	Ille-et-Vilaine.	Seine-Maritime.
Ariège.	Isère.	Seine-et-Marne.
Aube.	Jura.	Seine-et-Oise.
Aude.	Loire-Atlantique.	Tarn.
Charente-Maritime.	Marne.	Var.
Corrèze.	Meurthe-et-Moselle.	Vosges.
Côte-d'Or.	Moselle.	Yonne.
Creuse.	Rhône.	

Le financement des opérations prévues est assuré conjointement par les subventions inscrites au chapitre 65-42 et les avances du F. N. A. T.

Les subventions budgétaires se caractérisent par une augmentation très sensible sur celles de 1960. Tandis que les autorisations de programme étaient de 46 millions de nouveaux francs et les crédits de paiement de 17.900.000 NF pour 1960, ces deux chiffres sont respectivement de 62.800.000 et de 33.270.000 pour l'année 1961. Quant aux avances du Fonds National d'Aménagement du Territoire (section B), elles s'élèveront, pour l'année 1961, à 70 millions de nouveaux francs en autorisations de programme.

Votre Commission ne peut que souscrire pleinement aux projets gouvernementaux en matière de rénovation urbaine. Ces projets, en effet, concilient le souci de renouveler notre patrimoine immobilier, d'apporter à nos populations urbaines un renouveau d'hygiène et de confort et enfin, d'éviter que nos villes s'accroissent trop intensément à leur périphérie. Il convient, en revanche de noter que la réussite de telles opérations se fait, parfois, au prix de douloureux sacrifices de la part de ceux qui deviennent des « relogés ».

3° *Les grands ensembles* (chapitre 65-00).

Le développement de la politique de rénovation urbaine, si utile soit-elle, connaît des limites, aussi est-ce à la périphérie des agglomérations que l'effort de construction a été entrepris.

La construction de grands ensembles d'habitation permet de remédier à la pénurie de terrains dans les centres urbains et de réduire le coût des constructions en réalisant des travaux importants. Cependant l'implantation de vastes complexes d'habitation dans des zones qui n'étaient pas préparées à une telle promotion urbaine nécessite un renforcement de l'aide financière de l'Etat pour les équipements de base.

Alors qu'en 1960 la dotation budgétaire en faveur des grands ensembles était de 80 millions de nouveaux francs en autorisations de programme et de 50 millions de nouveaux francs en crédits de paiement, pour 1961, ces chiffres sont respectivement de 30 et de 60 millions de nouveaux francs. Ces différences tiennent compte des possibilités d'utilisation des crédits : les sommes non utilisées en 1960 feront l'objet de report en 1961. Votre Commission souhaiterait connaître les raisons qui ont limité l'utilisation des crédits alloués pour l'année en cours.

Hormis ces réflexions d'ordre budgétaire, votre Commission des Affaires Economiques et du Plan ne peut que réaffirmer les inquiétudes suscitées par le gigantisme de telles constructions en ce qui concerne les conséquences d'ordre social créées par les grands ensembles.

En effet, à côté de dangers purement techniques, tels que les risques de hausse des prix provoqués par l'absence de concurrence dans les circuits commerciaux, la difficulté d'assurer le développement parallèle des constructions de logements et les équipements scolaires, administratifs et sanitaires, il convient de noter les dangers d'une intense concentration humaine ainsi créée.

C. — POLITIQUE DE PROTECTION

La politique d'urbanisme, dont le fondement est d'ordre qualitatif, doit avoir comme troisième objectif la protection de notre patrimoine touristique ou artistique. Indépendamment de la protection des sites et des monuments classés qui relèvent essentiellement du Ministère des Affaires Culturelles, des mesures de sauvegarde plus étendues sont nécessaires, du fait du développement de la construction. Toute construction nouvelle, en effet, apporte au paysage, qu'il soit urbain ou rural, un élément qui le transforme. L'adaptation aux sites des implantations immobilières nouvelles doit, donc, rester la préoccupation majeure de l'urbanisme. C'est ce à quoi visent les mesures relatives à la délimitation de zones sensibles, au contrôle des budgets de lotissements, à l'utilisation des projets types homologués.

C'est en fonction de ces objectifs qu'il convient d'examiner l'article 59 du projet de loi de finances destiné à assurer la protection du littoral Provence-Côte d'Azur.

Au fur et à mesure que les constructions se développent sur la Côte d'Azur, que le nombre des estivants augmente, il est nécessaire et urgent de l'équiper, du point de vue estival et touristique, par la création d'espaces libres accessibles à tous et constituant des centres de promenades et de repos.

Depuis vingt ans, une politique de réglementation et d'interdiction a été tentée vainement dans ces départements ; mais nul règlement ne peut prévaloir contre le courant spéculatif qui sévit sur la Côte d'Azur. Sur l'avis du Comité de sauvegarde du littoral Provence-Côte d'Azur, le Gouvernement a mis au point une politique positive. Elle consiste à faire acheter par les départements les derniers sites non compromis, les derniers espaces où les touristes pourront trouver un peu de verdure. Seuls les départements peuvent réaliser ces vastes opérations bénéficiant à plusieurs communes et susceptibles de créer un équipement touristique important. Dans ce but, « une redevance départementale est perçue sur les constructions à usage d'habitation, édifiées sur un terrain ayant fait l'objet d'un lotissement et sur les constructions visées à l'article 2 du décret n° 58-1476 du 31 décembre 1958 ».

Cette redevance est fixée à 50.000 francs. En sont exonérées les constructions entreprises par l'Etat, les départements, les com-

munes, les établissements publics sans caractère industriel ou commercial ainsi que celles financées avec l'aide de la législation sur les H. L. M.

Au cours de l'examen du budget du Ministère de la Construction devant l'Assemblée Nationale, le jeudi 3 novembre 1960, le principe de cette redevance a été maintenu. En effet, un amendement n° 80, déposé par M. Ripert et plusieurs de ses collègues, tendant à supprimer l'article 59, a été repoussé par 420 voix contre 77.

Un certain nombre d'amendements ont modifié cependant l'économie générale des dispositions gouvernementales, sans toutefois en changer le sens. Ainsi, un amendement présenté par M. Denvers, tendant à généraliser la possibilité pour l'ensemble des pouvoirs publics, départements, communes ou Etat, de procéder, d'une part, à l'acquisition, d'autre part, à l'aménagement des terrains acquis pour ce domaine public, a été adopté. Egalement, il faut signaler qu'aux termes d'un amendement présenté par M. Marc Jacquet et M. Courant, qui a été adopté par l'Assemblée Nationale, les logements économiques et familiaux locatifs sont exonérés de la redevance. La Commission des Finances de l'Assemblée Nationale a estimé, en effet, que la seule exonération du secteur H. L. M. était insuffisante et a voulu l'étendre aux logements bénéficiant des dispositions de l'article 2 de l'arrêté du 11 janvier 1960.

III. — Le problème de la répartition des logements.

26 % des logements français sont surpeuplés, 32 % sont sous-peuplés. Il n'est donc pas vain de dire que la mauvaise distribution de l'habitat français constitue un aspect non négligeable de la crise du logement et dont les conséquences sont voisines de celles de la pénurie, car, dans bien des cas, l'inutilité d'un patrimoine immobilier est synonyme d'inexistence.

Un grand nombre de nos locaux d'habitation sont situés dans des régions sous-développées ou en voie de sous-développement. Au contraire, le surpeuplement de notre habitat a tendance à croître dans les régions économiques en plein essor.

Cette mauvaise répartition s'explique en grande partie par les effets de la révolution industrielle, par les migrations internes et par l'urbanisation croissante de la population française.

Mais, même dans les régions où sévit le surpeuplement, une meilleure répartition des locaux pourrait, dans une certaine mesure, sinon supprimer, du moins hâter la solution du problème du logement.

Quelles sont les solutions ou, plus exactement, les moyens d'action qui rendraient possible une meilleure répartition de notre patrimoine immobilier dans le cadre, bien sûr, d'une politique libérale ?

A. — DÉVELOPPEMENT DE L'EFFORT DE CONSTRUCTION DANS LE CADRE D'UNE POLITIQUE DE DÉCENTRALISATION HARMONIEUSEMENT CONÇUE

Il est certain qu'une politique pure et simple de construction de logements, dans la région parisienne par exemple, ne parviendra jamais à résoudre la crise du logement dans cette région. Parallèlement à la politique de construction, il est donc nécessaire de freiner l'afflux des provinciaux vers Paris et de décentraliser l'agglomération parisienne en y réglementant l'extension des industries. La politique du logement est ainsi étroitement liée à l'aménagement de notre territoire.

B. — LA POLITIQUE DES LOYERS

Le blocage des loyers a eu pour effet, dans bien des cas, le mauvais entretien des logements, leur insuffisante occupation et, par voie de conséquence, leur mauvaise répartition.

Le rapport publié par le Comité Rueff-Armand souligne l'injustice créée par la loi de 1948 qui accorde « aux locataires des immeubles construits avant 1948 un privilège qui ne repose sur aucun autre titre que l'ancienneté d'entrée dans les lieux ». Cette inégalité s'est développée au détriment de notre patrimoine immobilier : ce n'est pas avec les ressources d'un loyer mensuel dérisoire qu'un propriétaire peut entretenir un immeuble locatif.

La hausse des loyers devrait, si elle était suffisante, inciter les personnes occupant insuffisamment un appartement à déménager et à laisser la place à des familles plus nombreuses.

Pourquoi ne pas développer la fluidité du logement par le rétablissement progressif de la liberté des loyers ? Mais, en revanche, la mise en œuvre de mécanismes correcteurs doit réduire les obstacles d'ordre social qui s'opposent à un relèvement des loyers.

Certes, la remise en ordre des loyers reste au centre des préoccupations gouvernementales. Dès 1945, un décret portait taxation à l'encontre des locaux insuffisamment occupés ; la loi du 1^{er} septembre 1948, elle-même, tendait au rétablissement de l'équilibre entre loyers et charges : mais les blocages successifs des salaires de référence qui devaient servir à indexer les augmentations de loyers sur les rémunérations des salaires et l'amenuisement de la valeur locative sous l'effet de la dépréciation monétaire, ont enlevé à cette loi une grande partie de sa portée.

Très récemment, un décret du 1^{er} octobre 1960 faisant intervenir le coefficient d'entretien des immeubles pour justifier la hausse des loyers semble entamer une phase nouvelle dans la voie de la libération des loyers.

Mais il est souhaitable que, parallèlement à ces mesures de hausse, le Gouvernement développe une politique sociale du logement qui ne soit pas un vain mot.

L'augmentation progressive des loyers ne pourra agir efficacement sur la répartition des logements que si cette mesure est accompagnée d'une démocratisation des allocations-logement.

Un élargissement substantiel des allocations-logement permettrait non seulement de mettre fin à une certaine forme de ségrégation sociale mais encore d'ouvrir aux familles nombreuses la porte de nombreux logements. Quel serait le résultat d'une politique de hausse des loyers si ceux au profit desquels elle est réalisée ne sont pas en mesure d'y répondre financièrement ? Seule une augmentation des allocations-logement est susceptible de donner un contenu constructif à une politique dynamique de libération des loyers.

C. — LA BOURSE D'ÉCHANGES DE LOGEMENTS (chapitre 44-22).

La bourse d'échanges de logements, dont la création vient d'être approuvée par un vote du Parlement et dont la dotation budgétaire a été portée à 450.000 NF, doit théoriquement permettre une meilleure répartition des logements : au système du troc on substitue celui du clearing. Ce nouvel organisme, dont l'existence réelle commencera dans les premiers mois de 1961, devrait soulager dans une certaine mesure la crise du logement. L'année prochaine seulement il sera possible d'en apprécier les premiers résultats.

DEUXIEME PARTIE

LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Dans une approche schématique, on peut dire que la politique d'aménagement du territoire a pour objet de porter remède aux déséquilibres régionaux et de redessiner une carte nationale en faisant coïncider les ressources locales avec une population et des industries qui y correspondent.

Il a paru essentiel à votre Commission des Affaires économiques et du Plan de se pencher attentivement, comme elle l'avait déjà fait l'an passé, sur ce problème fondamental, qui dépasse en ampleur le cadre étroit d'une politique de décentralisation où l'on se plaît parfois — mais à tort — à enfermer l'aménagement du territoire.

I. — Les fondements d'une politique d'aménagement du territoire.

A. — LES FONDEMENTS THÉORIQUES

La pensée économique tend aujourd'hui à ne plus prendre en considération l'espace banal, caractérisé en gros par la distance, pour emprunter aux mathématiciens une notion d'« espace abstrait ». La notion d'espace économique tend à une compréhension « délocalisée » des phénomènes, car les relations sociales et économiques transcendent les frontières traditionnelles, nationales, départementales ou communales.

Ainsi, dans une telle optique, l'espace économique français dépasse largement notre hexagone européen. A la notion de frontière, il faut substituer celle de limite des activités économiques, celle de portée des plans économiques.

L'appréhension des problèmes économiques actuels sous leur aspect spatial correspond, parfois, dans l'esprit de certains, à des ambiguïtés, voire des divergences.

Pour les uns, l'aménagement du territoire se présente comme la mise en œuvre d'une politique « localisatrice ». Entre les coûts de plusieurs hypothèses de localisation, il faut opter pour le plus

rentable. La politique d'aménagement du territoire se situe donc au centre du calcul économique puisque c'est par la répartition optima de notre potentiel économique sur l'ensemble du pays que peut se développer la richesse de la Nation.

Pour les autres, la politique d'aménagement du territoire est animée par des visées avant tout sociales : elle se situe dans le cadre de l'humanisme économique qui tend à redonner à l'homme une condition meilleure dans le monde moderne.

Comme toujours, les deux thèses ainsi exposées ne sont pas inconciliables. Pour notre part, nous emprunterons la définition la plus satisfaisante de l'Aménagement du territoire à M. Léon Gorny (« Les Economies régionales de la France ») qui résume les deux aspects du problème précédemment exposé :

« L'aménagement du territoire vise avant tout à améliorer les conditions de vie économique et sociale. Alors que l'homme est au service du plan, l'aménagement est au service de l'homme. Il veut la réconciliation de l'homme avec son milieu pour leur bénéfice mutuel. »

Il faut avouer que cette réconciliation s'avère particulièrement laborieuse dans un pays tel que la France où les déséquilibres structurels se sont diversifiés et se sont amplifiés depuis le début de ce siècle.

B. — LES FONDEMENTS PRATIQUES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Parmi les multiples sources de déséquilibre que se propose de réduire la politique de mise en valeur de notre territoire, nous ne nous référerons, à titre documentaire, qu'aux exemples les plus importants.

1° *Les déséquilibres démographiques.*

Au terme des migrations qui suivirent l'apparition du capitalisme industriel du xx^e siècle, la France est divisée en deux parties distinctes :

La France jeune et vivante, dont le taux de natalité est élevé (Normandie, Régions du Nord, de l'Est, certains points de la Région lyonnaise) et la France âgée et déclinante (départements du Centre, de Provence).

2° *Les déséquilibres industriels.*

L'industrialisation intéresse 4 zones : la région parisienne, zone prépondérante, les départements du Nord et du Pas-de-Calais, la Lorraine et l'Alsace, la région lyonnaise.

Ces quatre zones sont situées à l'Est de la fameuse ligne Cherbourg—Toulon.

Le problème le plus délicat de la politique d'aménagement du territoire consiste, précisément, à faire bénéficier d'une partie de la richesse de l'Est les régions sous-développées de l'Ouest de la France.

3° *Les déséquilibres agricoles.*

On peut distinguer dans notre pays 5 zones agricoles juxtaposées :

— la France agricole du Bassin Parisien caractérisée par les grandes exploitations céréalières et betteravières, fortement mécanisées et ayant de hauts rendements ;

— la France agricole du Nord et du Pas-de-Calais caractérisée par des exploitations plus petites mais de haute productivité ;

— la France agricole de l'Ouest avec ses multiples visages ;

— la France agricole du Centre sous-peuplée, au sol difficile et dont les rendements sont souvent inférieurs à la moyenne française (Cantal, Lozère, etc.) ;

— la France agricole du Languedoc et de Provence où prédominent les exploitations viticoles, maraîchères et florales.

4° *Les déséquilibres institutionnels.*

Ces déséquilibres sont dus à une juxtaposition d'éléments parfois contradictoires accumulés au fil des temps. Si nous prenons l'exemple de la « Région », qui doit devenir l'âme de toute politique d'aménagement du territoire, nous constatons qu'une telle institution n'a pas de définition précise : il existe, en effet, 20 régions économiques qui dépendent du Ministère de l'Industrie et du Commerce, 16 régions académiques qui dépendent du Ministère de l'Education nationale, 27 ressorts de Cour d'appel qui dépendent du Ministère de la Justice, 16 régions sanitaires, 23 centres hospitaliers régionaux qui dépendent du Ministère de la Santé et de la Population, 16 directions régionales de la Sécurité sociale, 18 directions régionales des P. et T., 19 centres

de chèques postaux. On conçoit, dès lors, que le regroupement régional, opération nécessaire et urgente, n'en est pas moins une opération difficile.

Atténuer les disparités régionales, redonner vie aux zones déprimées, telles sont donc les deux faces d'une politique cohérente et harmonieuse de mise en valeur de notre territoire. Complémentaires, ces deux objectifs ne peuvent, sous peine de contradiction, être confondus.

II. — La politique de décentralisation.

Atténuer les disparités régionales par un transfert du sur-équipement, qui asphyxie certaines régions, vers des zones particulièrement défavorisées, tel est le postulat de base de la politique décentralisatrice. Mais, avant d'en étudier les modalités et d'en préciser les résultats, votre Rapporteur se doit de dénoncer l'erreur fondamentale qui risque de caractériser cette politique : elle est davantage conçue comme un coup d'arrêt à la croissance industrielle de Paris que comme une action positive de résurrection de la France sous-développée.

A. — LA DÉCENTRALISATION INDUSTRIELLE

La politique de décentralisation industrielle vise, d'une part, à freiner la tendance au développement industriel de certaines régions déjà suréquipées et, d'autre part, à favoriser l'implantation d'industries nouvelles dans les départements menacés de sous-emploi.

1° *La limitation des industries nouvelles dans la région parisienne :*

Constructions industrielles autorisées.

ANNEES	SURFACES AUTORISEES		POURCENTAGES	
	Région parisienne.	Province.	Région parisienne.	Province.
	m ²	m ²	%	%
1956	650.823	1.763.045	27	73
1957	450.804	1.861.374	12,5	87,5
1958	594.561	2.245.249	21	79
1959	437.714	2.023.066	17,8	82,2

Avant d'en venir aux transferts d'usines installées de longue date à Paris, il a paru préférable aux Pouvoirs Publics de décourager les implantations nouvelles.

Depuis la parution du décret du 5 janvier 1955 jusqu'à la promulgation de la loi du 2 août 1960 tendant à freiner l'installation de locaux à usage de bureaux ou à usage industriel dans la région parisienne, de multiples dispositions ont tenté de freiner la concentration de la région parisienne.

Le renforcement des mesures visant à la décentralisation ne peut obtenir son plein effet que si, parallèlement, une politique active de rénovation provinciale est menée.

2° Installation d'établissements industriels nouveaux dans les départements menacés de sous-emploi.

a) Nombre d'opérations de décentralisation réalisées :

Répartition des opérations de décentralisation industrielle.

ANNEES DU DEBUT des opérations.	Nombre.	EMPLOIS CREES		USINES vacantes reprises.		USINES CONSTRUITES	
		Effectifs en 1959.	Effectifs en fin d'opérations.	Nombre.	Mètres carrés planchers.	Permis accordés (mètres carrés de plan- chers).	Prévisions en fin d'opérations (mètres carrés de planchers).
1950 à 1954 inclus...	55	24.335	34.615	36	196.670	535.244	701.244
1955 à 1958 inclus...	400	46.205	78.700	269	920.953	809.700	1.260.530
dont 1955.....	72	12.525	16.405	52	154.847	190.728	261.732
1956.....	103	14.030	27.950	76	289.813	233.445	389.845
1957.....	140	12.850	19.120	86	280.130	220.459	383.704
1958.....	85	6.800	15.225	55	196.163	165.068	225.249
1959	140	3.345	30.995	72	252.299	287.567	487.807
Projets (opérations décidées)	6	—	1.620	5	23.624	—	23.000
	601	73.885	145.930	382	1.393.186	1.632.511	2.472.581

A la date du 31 décembre 1959 on dénombrait 595 opérations de décentralisation industrielle réalisées ou en cours de réalisation et 6 opérations décidées. Ces opérations ont permis la création de 73.800 emplois dans l'immédiat ; les développements ultérieurs permettront la création de 72.100 emplois hors de la région parisienne.

Sur 382 usines reprises par des entreprises industrielles décentralisées, 377 sont d'ores et déjà remises en activité : elles représentent une superficie de plancher de 1.393.200 mètres carrés.

Si l'année 1958 a été marquée par une régression assez sensible des opérations de décentralisation, l'année 1959, au contraire, a été marquée par une reprise très nette.

Selon les renseignements qui nous ont été communiqués, du 1^{er} janvier 1960 au 31 octobre 1960 :

150 opérations de décentralisation ont reçu un commencement de réalisation, ou ont été décidées (120, fin septembre 1960).

Elles représentent la création en fin d'opération de 22.000 emplois environ.

Les opérations de décentralisation industrielle les plus importantes décidées en 1960 sont :

	Emplois prévus.
Machines Bull, machines et calculateurs électroniques, Belfort	2.000
Schneider, radio et télévision, le Mans.....	1.300
Freins et signaux Westinghouse, semi-conducteurs, le Mans	630
Dentzer, électrophones, Tonnerre	600
Thomson - Houston, semi-conducteurs (et recherches), Orléans	600
Kremlin-Viralu, compresseurs, Chaumont.....	570
I. B. M.-France, (recherches), Nice	500
Métallurgique Jeudy, soupapes, Schirmeck.....	400
Saint-Gobain, (recherches), Orléans	600

b) *La localisation des entreprises décentralisées :*

Les régions qui, jusqu'à présent, ont bénéficié des opérations de décentralisation se situent à une distance de 70 à 200 km de Paris. 52 % des décentralisations se sont faites dans ces limites. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce problème du « débordement » de la région parisienne sur les départements voisins.

314 entreprises, de 1955 à 1959, se sont implantées dans un rayon de 200 km autour de Paris, à savoir :

- 71 entre 70 et 100 kilomètres ;
- 136 de 100 à 150 kilomètres ;
- 107 entre 150 et 200 kilomètres.

*
* *

A la date du 31 octobre 1960, le nombre total des entreprises décentralisées est de 745 (opérations réalisées, en cours ou décidées) représentant au total, en fin d'opération, 167.000 emplois environ.

397 opérations de décentralisation sont des transferts totaux ou partiels d'entreprises ou de fabrications et 348 opérations sont des extensions d'entreprises réalisées en province.

La répartition des entreprises décentralisées, par circonscription d'action régionale, est la suivante (au 31 octobre 1960) :

	Représentants.	Emplois prévus.
	—	—
<i>Nord</i> (Nord et Pas-de-Calais)	36	6.635
<i>Picardie</i> (Aisne, Oise, Somme)	89	16.455
<i>Haute - Normandie</i> (Eure, Seine - Maritime)	70	20.665
<i>Basse - Normandie</i> (Calvados, Manche, Orne)	49	9.765
<i>Bretagne</i> (Côtes - du - Nord, Finistère, Ille-et-Vilaine, Morbihan)	22	20.095
<i>Pays de la Loire</i> (Loire - Atlantique, Maine - et - Loire, Mayenne, Sarthe, Vendée)	42	10.000
<i>Poitou, Charentes</i> (Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres, Vienne)	10	1.345
<i>Aquitaine</i> (Dordogne, Gironde, Landes, Lot-et-Garonne, Basses-Pyrénées)	16	2.285
<i>A reporter</i>	334	87.245

	Représentants.	Emplois prévus.
<i>Report</i>	334	87.245
<i>Midi-Pyrénées</i> (Ariège, Haute-Garonne, Gers, Aveyron, Lot, Hautes-Pyrénées, Tarn, Tarn-et-Garonne)	9	2.485
<i>Limousin</i> (Corrèze, Creuse, Haute-Vienne)	8	520
<i>Auvergne</i> (Allier, Cantal, Haute-Loire, Puy-de-Dôme)	15	3.355
<i>Centre</i> (Cher, Eure-et-Loir, Indre, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret)	129	20.995
<i>Bourgogne</i> (Côte-d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire, Yonne)	62	13.535
<i>Champagne</i> (Ardennes, Aube, Marne, Haute-Marne)	66	11.010
<i>Lorraine</i> (Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Vosges)	15	2.640
<i>Alsace</i> (Bas-Rhin, Haut-Rhin)	19	5.610
<i>Franche-Comté</i> (Doubs, Jura, Haute-Saône, Belfort)	10	4.395
<i>Rhône-Alpes</i> (Ain, Ardèche, Drôme, Isère, Loire, Rhône, Savoie, Haute-Savoie)	56	13.115
<i>Languedoc</i> (Aude, Gard, Hérault, Lozère, Pyrénées-Orientales)	9	630
<i>Provence, Côte d'Azur</i> (Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var, Vaucluse).	13	1.885
	<hr/> 745	<hr/> 167.420

3° Répartition des entreprises décentralisées, par secteurs industriels.

La répartition des entreprises décentralisées, par secteurs industriels, est la suivante (au 31 octobre 1960).

	Emplois prévus.	
Industries mécaniques et constructions métalliques	173 pour	21.545
Confection et textiles.....	89 pour	13.085
Matériel et machines électriques.....	58 pour	13.270
Industries chimiques et pharmaceutiques.....	57 pour	7.315
Automobiles, cycles et accessoires.....	48 pour	43.015
Ameublement	48 pour	3.860
Caoutchouc et matières plastiques.....	46 pour	8.235
Industries de luxe, jeux, sports et diverses...	41 pour	3.950
Industrie électronique et constructions radio-électriques	40 pour	24.980
Industrie de précision, horlogerie, optique....	37 pour	9.035
Industries du cuir et de la chaussure.....	23 pour	1.990
Appareillage ménager et électroménager.....	21 pour	9.460
Industries du bois et éléments préfabriqués pour la construction.....	20 pour	1.585
Industries du papier et du carton.....	17 pour	1.960
Industries alimentaires.....	13 pour	1.475
Industrie aéronautique.....	8 pour	2.360
Industrie du verre.....	6 pour	300
	745	167.420

B. — DÉCENTRALISATION DES SERVICES ET ÉTABLISSEMENTS RELEVANT DE L'ÉTAT

Au cours de l'année 1959, le Comité de Décentralisation a examiné 57 affaires, dont 11 ont donné lieu à un avis défavorable. L'ensemble représentait 40.000 mètres carrés de plancher. D'ores et déjà, il est décidé que l'Ecole Nationale de la Santé Publique s'installera à Rennes. D'autres établissements d'enseignement supérieur sont également visés par la décentralisation : Ecole des Ponts et Chaussées, Ecole des Mines, Ecole Centrale, etc.

C. — LA DÉCENTRALISATION UNIVERSITAIRE

La décentralisation universitaire pose des problèmes d'autant plus délicats que la population d'âge scolaire va chaque année en se développant par suite de l'essor démographique de notre pays. A cette constatation générale, s'ajoute le fait que Paris, capitale intellectuelle, exerce non seulement sur la France et la Communauté mais encore et heureusement sur le monde un rayonnement incomparable.

Il convient donc de freiner et de corriger le déséquilibre entre Paris et la province et, pour cela, revivifier la province. A cet égard, on ne peut que souhaiter que toutes les discriminations soient éliminées entre les rémunérations des enseignants de Paris et de la province, que soient multipliées en province les classes préparatoires aux grandes écoles dont les effectifs sont rassemblés en grande partie dans la capitale. Certains même vont jusqu'à souhaiter le doublement de l'Ecole Polytechnique par la création d'un établissement provincial équivalant à l'établissement parisien. En d'autres termes, il ne s'agit pas de transplanter hors de Paris la plupart des grandes écoles qui ont contribué au renom de notre capitale, mais de susciter dans les provinces des créations parallèles.

Il est non moins urgent, compte tenu du rayonnement intellectuel exercé par Paris, d'organiser et d'administrer rationnellement notre capitale. A l'heure actuelle, en matière d'enseignement, Paris est la zone française la plus gravement sous-équipée. Il convient donc que soient créées, conformément aux recommanda-

tions du Plan, deux Universités de décongestion parisienne, que soit imposée à l'Université de Paris la stricte application des règles de domiciliation concernant les étudiants français et que les étudiants étrangers soient orientés vers les Universités de province par un effort d'accueil et d'information.

III. — La rénovation du « désert » français et le développement du régionalisme.

Réduire la politique d'aménagement à son seul aspect décentralisateur doit fatalement déboucher sur une aberration : une lutte permanente contre la concentration parisienne, qui ne serait pas accompagnée d'une politique active de renouveau régional aurait pour résultat de diminuer le potentiel économique de la région de Paris sans pour autant rénover l'activité des régions sous-développées.

A cet égard, à côté d'un effort général mais encore insuffisant de mise en valeur de notre territoire, il convient de noter l'effort entrepris au profit de certaines régions particulièrement déshéritées.

A. — BILAN SOMMAIRE DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1° *Le Fonds national d'aménagement du territoire.*

Le Fonds national d'aménagement du territoire constitue la pierre angulaire de la politique de mise en valeur du territoire.

L'année 1959 a marqué une évolution radicale dans la situation financière du F. N. A. T. Les autorisations de programme, qui avaient été de 100 millions de nouveaux francs en 1956 et de 180 millions en 1957, n'avaient atteint que 30 millions en 1958 ; elles ont été portées à 140 millions en 1959, à 250 millions en 1960 et, pour 1961, elles prévoient 250 millions de nouveaux francs. Les évaluations de dépenses pour 1960 s'élèvent à 295 millions de nouveaux francs pour un montant de recettes évalué à 95 millions de nouveaux francs ; le découvert maximum du compte passe de 568 millions de nouveaux francs à 778 millions de nouveaux francs.

Les avances du F. N. A. T. ont été consacrées à l'équipement de zones industrielles et de zones d'habitation. Au 1^{er} janvier 1960, le F. N. A. T. avait financé l'acquisition et l'équipement de 2.118 hec-

tares de zones industrielles correspondant à une capacité de création de 105.900 emplois. Pour la seule année 1959, les opérations nouvelles concernant les zones industrielles ont été limitées à 11 contre 25 en 1958 ; cette réduction n'est qu'apparente et s'explique par une concentration des moyens mis en œuvre. Le total des surfaces équipées est, en effet, passé de 338 hectares en 1958 à 491 hectares en 1959. En 1960, le programme se poursuit. 569 hectares de zones industrielles sont en cours de financement pour 26.450 emplois

En ce qui concerne les zones d'habitation, votre Rapporteur n'a pas l'intention de revenir sur les développements antérieurs consacrés au problème de la construction.

Il convient de rappeler qu'au 1^{er} janvier 1960, le F. N. A. T. avait permis l'acquisition et l'équipement de 3.410 hectares de terrains à bâtir, permettant l'implantation de 120.000 logements. En 1960, le programme en cours comporte l'acquisition de 650 hectares pour 45.000 logements.

2° Organismes spécialisés créés en vue de réaliser des opérations d'aménagement.

Certaines opérations d'aménagement régional ont été confiées à des sociétés d'aménagement spécialisées. On peut citer la Compagnie nationale d'aménagement du Bas-Rhône—Languedoc, la Société d'aménagement de la Durance, la Société de mise en valeur de la Corse, la Société du canal de Provence et d'aménagement de la région provençale, la Compagnie des Landes de Gascogne, la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne.

A côté de ces organismes, il faut également citer les Sociétés d'économie mixte d'équipement et d'aménagement dont la mission consiste à réaliser des opérations de rénovation urbaine. Dans le secteur agricole enfin, une action rénovatrice paraît également engagée. Une circulaire récente du Ministre de l'Agriculture et du Ministre de la Construction a prescrit l'étude des « Bourgs-centres » à équiper et à organiser.

Quoique encore insuffisantes, ces mesures traduisent néanmoins le souci de renoncer au manque d'organisation qui a caractérisé l'implantation de nos industries jusqu'à une date récente.

3° *La politique d'action régionale.*

Du 1^{er} janvier au 1^{er} novembre 1960, l'élaboration des plans régionaux de développement économique et social a été la suivante :

Plans régionaux approuvés en 1960 : 2 (Rhône-Alpes).

Plans régionaux soumis à la signature du Ministre : 1 (Provence).

Plans régionaux en instance d'approbation devant le Comité des Plans régionaux : 1 (Auvergne).

Plans régionaux envoyés à la consultation régionale : 1 (Franche-Comté).

Plans régionaux en cours de rédaction : 2 (Champagne-Pays de Loire).

Plans régionaux en préparation : 2 (Bourgogne-Limousin).

N. B. — Les Plans régionaux Provence et Auvergne devraient être publiés avant la fin de l'année.

**B. — ACTION DES POUVOIRS PUBLICS EN FAVEUR DES ZONES
LES PLUS DÉFAVORISÉES**

Un décret du 30 juin 1955 avait institué des zones critiques dans lesquelles une aide était octroyée aux industriels qui modernisaient les entreprises ou en installaient de nouvelles. Le bénéfice de cette aide a été étendu, par un décret du 2 avril 1959, aux entreprises situées dans des localités qui, bien que non comprises dans des zones critiques, sont affectées par le chômage.

Un arrêté du 27 mars 1959 a institué une procédure plus avantageuse et plus rapide, celle de zones spéciales de conversion.

L'expérience des zones critiques et des zones spéciales a montré que les pouvoirs publics avaient besoin d'instruments plus souples que ceux créés jusqu'alors pour combattre les déséquilibres régionaux.

Le décret n° 60-370 du 15 avril 1960 a abrogé les procédures antérieures, qui demeurent malgré tout applicables, à titre transitoire, jusqu'au 31 décembre 1960. Les zones spéciales du Nord et de l'Est seront maintenues jusqu'à cette date. Celles situées à l'Ouest de la ligne Caen—Marseille le seront jusqu'au 31 décembre 1962 ; à ces dernières est adjointe une nouvelle zone centrée sur Bordeaux.

Les opérations de décentralisation réalisées dans les zones critiques depuis leur création sont au nombre de 71. Elles ont entraîné, selon les renseignements qui nous ont été communiqués, la création de 6.800 emplois sur un total de 22.000 prévu en fin d'opération. 54 usines vacantes dans ces zones (soit 230.000 mètres carrés de plancher) ont été remises en activité et près de 300.000 mètres carrés de constructions nouvelles y sont édifiés.

En ce qui concerne les zones spéciales de conversion, on notera que 11 entreprises avaient décidé d'y réaliser une opération de décentralisation ; ces opérations ont débuté en 1960. En 1957, par exemple, 10 départements ont reçu 5 établissements industriels ou plus. Le pourcentage des chefs d'entreprises qui choisissent les régions de l'Ouest reste constant avec *un peu moins du tiers des opérations de décentralisation*. 184 entreprises se sont fixées dans ces régions. Les résultats paraissent nettement insuffisants.

Enfin, il convient de noter que près de 78 % des entreprises, soit 467, proviennent du seul département de la Seine.

Répartition des opérations de décentralisation selon le lieu d'origine.

LIEU D'ORIGINE	NOMBRE d'opé- rations.	EMPLOIS CREES	
		Effectifs au 31 décembre 1959.	Effectifs prévus en fin d'opération.
Paris	177	14.800	34.480
Seine banlieue.....	290	42.800	86.220
Ensemble de la Seine.....	467	57.600	120.700
Autres secteurs.....	134	16.285	25.230

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

A l'occasion de l'examen des dispositions budgétaires pour 1961, votre Commission des Affaires Economiques et du Plan a été amenée à envisager les principaux problèmes posés par le développement de la construction, de la politique de décentralisation et de mise en valeur de notre territoire. A l'égard de chacune de ces questions, votre Commission formule les observations suivantes :

Observations concernant la politique de construction des logements.

I. — La Commission des Affaires Economiques et du Plan tient à souligner la nécessité impérieuse de maintenir le rythme de la construction à son niveau actuel. A en juger par le montant des crédits inscrits au budget de 1961, le chiffre de 300.000 logements fixé par le Plan intérimaire 1960-1961 ne sera pas atteint : selon les estimations, il est probable qu'un déficit de 15.000 logements, environ, sera enregistré. La construction ne bénéficiant pas de l'aide de l'Etat n'est pas capable de combler le handicap.

Votre Rapporteur demande, au nom de la Commission des Affaires Economiques et du Plan, que tous apaisements soient fournis au Sénat, en ce domaine, et que les promesses qui ont été faites concernant un élargissement éventuel des crédits soient renouvelées.

II. — Il faut également que l'effort de construction entrepris depuis quelques années corresponde à une véritable politique sociale du logement. Votre Commission des Affaires économiques et du Plan souhaite, comme elle l'avait déjà souhaité l'an dernier, lors de l'examen du budget, qu'une solution soit apportée au problème du logement populaire.

Au cours d'un récent voyage d'information en Moselle, M. le Ministre de la Construction a exprimé son souci « de faire du logement social ». Tout en affirmant sa volonté d'éviter à ceux qui disposent de ressources modestes d'être écrasés par des loyers trop lourds, M. le Ministre de la Construction a reconnu que le problème du logement social n'était pas encore résolu. Une nouvelle formule doit, paraît-il, permettre d'offrir des logements moins coûteux que les H. L. M.

Sans obliger l'auteur de ces projets à les déflorer dans leur totalité, il serait souhaitable que le Sénat connaisse les vues de M. le Ministre de la Construction sur ce sujet.

Quelle que soit l'importance des projets gouvernementaux, votre Commission estime que nulle solution efficace ne sera donnée au problème du logement populaire sans que soient vaincues, au préalable, deux difficultés majeures.

La construction de logements populaires, en France, se heurte en premier lieu à la cherté du loyer de l'argent. Il convient donc que les conditions de prêts aillent sans cesse en s'améliorant.

La réalisation d'une politique sociale du logement exige, en second lieu, que disparaissent les manœuvres spéculatives qui caractérisent le marché immobilier en général et celui des terrains en particulier. Seule une politique foncière, cohérente et suivie, peut venir à bout des manœuvres spéculatives. Car, quelle que soit la qualité des mécanismes de crédit mis à la disposition des candidats constructeurs, la part de financement qui reste à leur charge — déjà trop lourde — ne peut que s'alourdir avec le mouvement spéculatif.

III. — Enfin, votre Commission a estimé qu'il n'était pas de bonne politique en matière de construction sans l'existence d'un programme pluri-annuel. Or, l'année 1961 marque l'achèvement des programmes antérieurs.

Faisant siennes les suggestions de la Commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée Nationale, votre Commission des Affaires économiques et du Plan souhaite que le Parlement soit saisi, dans le courant de l'année 1961, d'un projet de loi-programme concernant la politique du logement.

Observations concernant la politique de décentralisation et d'aménagement du territoire.

En matière de décentralisation, les résultats enregistrés jusqu'à ce jour ne sont guère satisfaisants. Encore convient-il de noter que le plein effet des dispositions prises récemment ne sera mesurable que plus tard.

Une étude récente consacrée au problème de la mise en valeur de notre territoire conclut que les emplois à créer dans les prochaines années seront localisés précisément dans les régions où les offres de travail seront les plus faibles : l'Ouest, le Sud-Ouest, le Massif Central, etc.

Conçue comme un coup de frein donné à l'hypertrophie de la région parisienne, la décentralisation a surtout bénéficié aux régions déjà industrialisées. Sauf de rares exceptions (Lacq et Rennes), le « désert » français, en faveur duquel l'effort d'équipement est le plus urgent à réaliser, compte tenu de l'augmentation de la population (souvent voisine de 10 %), n'a pas profité de la décentralisation.

En matière d'aménagement du territoire, la richesse attire la richesse. Par une sorte de processus cumulatif, le suréquipement de la région parisienne s'est déversé dans des zones déjà industrialisées. C'est là, semble-t-il, le reproche essentiel que l'on puisse faire à notre politique de décentralisation. A l'Est d'une ligne idéale, Cherbourg—Marseille, se développe la France active, à l'Ouest de cette ligne, se situe la France la moins riche mais non la moins peuplée. La politique d'aménagement du territoire a renforcé la vitalité de l'une, mais n'a pas réussi à redonner vie à l'autre.

*
* *

Lors de l'examen du budget de 1960, votre Commission des Affaires économiques et du Plan avait souhaité instamment que le Gouvernement définisse sa politique en matière d'aménagement du territoire et que soit élaborée une véritable charte de l'expansion économique décentralisée.

Cette charte n'a pas encore vu le jour. Il paraît inconcevable de poursuivre une œuvre de mise en valeur de notre territoire sans que les objectifs généraux de cette politique et les moyens mis à son service ne soient définis.

Votre Commission renouvelle instamment sa demande de l'an passé en souhaitant que l'élaboration de cette charte de l'aménagement du territoire soit le fruit d'un dialogue entre le Gouvernement et le Parlement.

Votre Commission estime que la mise sur pied d'un programme de l'aménagement du territoire devra obligatoirement :

— donner vie à un organisme central doté de pouvoirs importants et responsable de la politique d'aménagement du territoire ;

— définir les structures régionales indispensables à la mise en valeur de notre pays et choisir parmi nos grandes villes les « capitales régionales » qui seront les véritables centres de la nouvelle politique ;

— abolir progressivement toutes les institutions dont le rôle est en contradiction avec la politique de décentralisation, notamment les zones de salaires ;

— élaborer, en matière de transport ferroviaire, une politique tarifaire favorable au renouveau régional et corriger la centralisation ferroviaire par la construction d'autoroutes transversales, qui créeront des liens indispensables entre les capitales régionales.

*
* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Affaires économiques et du Plan donne un *avis favorable* à l'adoption du texte qui est soumis à votre examen.