

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE OUVERTE LE 27 DECEMBRE 1962

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 janvier 1963.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1963 (2^e partie. — Moyens
des services et dispositions spéciales), 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, Auguste-François Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Michel Champeboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Léon David, Jean Deguise, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Emile Durieux, Jean Errecart, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Roger du Halgouet, Yves Hamon, Roger Houdet, René Jager, Michel Kauffmann, Henri Lafleur, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouverey, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Henri Longchambon, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Marc Pautet, Paul Pelleray, Lucien Perdereau, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Eugène Romaine, Abel Sempé, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Henri Tournan, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuill, Pierre de Villoutreys.*

Voix les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 22 et annexes, 25 (tome II, annexe 8), 57 (tomes I et II, annexes IV et V) et in-8° 9.

Sénat : 42 et 43 (annexe 8) (1962-1963).

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
I. — Le financement de la construction de logements	5
1. — Le financement des H. L. M.	7
A. — Les diverses affectations des crédits H. L. M.	7
B. — Les prévisions pour 1963.	11
2. — Le financement de la construction par le système des primes. .	12
3. — Le financement de la construction et les prêts du Crédit foncier.	14
II. — La politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire	16
1. — La politique d'urbanisme.	16
A. — Les études préalables aux opérations d'urbanisme.	16
B. — La politique d'amélioration du patrimoine immobilier. .	18
C. — La création d'espaces verts.	22
2. — L'aménagement du territoire.	22
A. — La décentralisation industrielle.	22
B. — La politique d'action régionale.	27
3. — Le Fonds national d'Aménagement du territoire.	28
III. — Observations de la Commission	30
A. — La politique actuelle de construction de logements.	30
B. — La politique d'expansion régionale.	36

Mesdames, Messieurs,

Même schématiquement analysée, la situation actuelle de la construction se caractérise par une incontestable stabilisation, voire une légère régression. Les logements achevés au cours des trois premiers trimestres de 1962 s'élèvent à 223.600 contre 227.000 à la fin du mois de septembre 1961. Même en l'absence de données numériques confirmées, on peut dire que le nombre total de logements achevés en 1962 est à peu près le même que celui de 1961 (316.000).

I. — Situation actuelle de la construction.

(Unité : millier de logements.)

	1960	1961	1962 (neuf premiers mois).
Nombre de logements autorisés.....	357,1	362,9	293,1 (p)
Nombre de logements primés :			
Par décisions provisoires.....	206,1	198,4	165,7
Par décisions définitives.....	131,1	93,4	50,6
Nombre de logements ayant bénéficié de prêts du Crédit foncier.....	129,1	132,4	97,1
Nombre de logements mis en chantier.....	316,0 (b)	329,0 (b)	235,0 (b)
Nombre de logements terminés.....	316,6	316,0	223,6 (p)

(p) Données provisoires.

(b) Estimations. — Ces estimations peuvent évidemment s'écarter, mais seulement d'un faible pourcentage, du nombre réel des logements mis en chantier, celui-ci ne pouvant par ailleurs être exactement déterminé.

**II. — Répartition, par secteur de la construction, des logements terminés
au cours des années 1960, 1961 et 1962 (9 premiers mois).**

(Unité : millier de logements.)

	1960	1961	1962 (neuf premiers mois) (1)
Reconstruction	12,7	11,8	6,3
H. L. M. :			
Location	77,0	70,8	49,7
Accession	18,8	20,7	15,0
Logements primés :			
Logécos	89,1	98,9	74,0
Autres	87,7	81,7	52,7
Autres logements non primés.....	31,3	32,1	25,9
Total	316,6	316,0	223,6

(1) Données provisoires.

I. — LE FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

Selon le 16^e rapport du Conseil National du Crédit, la part des prêts à la construction de logements était la suivante au 31 décembre 1961 :

(Unité : milliard de francs.)

	COURT terme.	MOYEN terme.	LONG terme.
Total des crédits.....	56,04	21,73	57,48
Crédits à la construction de logements.....	0,51	10,85	25,76
Pourcentage des crédits à la construction de logements	0,91 %	50 %	44,8 %

Les dépenses, en francs courants, de construction de logements et de réparation d'immeubles ont été évaluées par le Service des Etudes économiques et financières du Ministère des Finances, à :

(Unité : milliard de francs.)

1958	1959	1960	1961
10,8	11,2	11,6	12,3

Pour les mêmes années, la nature et l'importance des principales sources de financement recensées pour la Métropole figurent au tableau ci-dessous :

(Unité : milliard de francs.)

	1958	1959	1960	1961
<i>Reconstruction</i>	0,694	0,710	0,646	0,730
<i>H. L. M. :</i>				
— Prêts à taux réduit réalisés....	1,695	2,055	2,027	2,075
— Prêts bonifiés réalisés.....	0,259	0,275	0,429	0,463
<i>Prêts spéciaux :</i>				
— Versements aux emprunteurs..	2,082	2,215	2,247	2,513
dont :				
Logécos	1,208	1,437	1,680	2,027
Autres logements.....	0,874	0,778	0,567	0,486
<i>Participation de 1 % sur les salaires (2)</i>	0,660	0,650	0,660 (1)	0,660 (1)
<i>Caisses d'allocations familiales</i>	0,102	0,108	0,102	0,100 (1)
<i>Prêts complémentaires aux fonctionnaires</i>	0,042	0,039	0,042	0,054

(1) Chiffres provisoires.

(2) Investissements directs des entreprises et sommes utilisées par les Organismes collecteurs.

L'examen des dispositions budgétaires consacrées à la construction de logements pour 1963 comprendra :

- 1° Le financement des constructions H. L. M. ;
- 2° Le financement de la construction par le système des prêts ;
- 3° Le financement de la construction par le système des primes.

Enfin, comme chaque année, un tableau annexé à notre rapport pour avis fera le point en matière de financement de l'habitat rural.

§ I^{er}. — Le financement des H. L. M.

Les dispositions de l'article 26 du projet de loi de finances pour 1963 prévoient que les autorisations de programme au titre des prêts H. L. M. s'élèvent à 2.650 millions de francs. Cette somme correspond à la mise en œuvre de la dotation inscrite au titre de l'année 1963 dans la loi-programme H. L. M. n° 62-788 du 13 juillet 1962. Cette loi-programme quadriennale a prévu, en effet, qu'une somme globale de 10.910 millions de francs doit être répartie sur les quatre années d'application de la loi, à raison de :

- 2.510 millions pour 1962 ;
- 2.650 millions pour 1963 ;
- 2.800 millions pour 1964 ;
- 2.950 millions pour 1965.

Avant d'examiner l'incidence probable des crédits inscrits au titre de 1963, sur notre politique du logement, il est nécessaire d'étudier les diverses affectations de ces crédits.

A. — DIVERSES AFFECTATIONS DES CRÉDITS H. L. M.

Parmi les diverses affectations des crédits H. L. M., nous examinerons successivement le financement :

- des programmes triennaux ;
- des logements comportant accession à la propriété ;
- des logements construits dans les communes de moins de 2.000 habitants ;
- des logements réservés aux rapatriés ;
- des logements du programme P. S. R., du programme H. L. M. de type normal, du programme I. L. N.

1. — *Financement des programmes triennaux.*

Une part relativement importante des autorisations de programme H. L. M. pour 1963 est affectée au financement des programmes triennaux de construction H. L. M.

La pratique de tels programmes a été inaugurée par l'ordonnance du 30 décembre 1958 : en raison des résultats satisfaisants obtenus, la méthode a été reprise et institutionnalisée par l'article 3 de la loi-programme H. L. M. du 13 juillet 1962. L'intérêt majeur des programmes triennaux réside dans l'ampleur des opérations entreprises (500 logements) : les marchés relatifs à ces opérations peuvent être conclus, pour la totalité de l'opération, dès la première année de financement. De plus, la procédure de passation des marchés de construction peut être simplifiée.

Au titre de l'exercice 1963, l'exécution des programmes triennaux concerne la mise en œuvre de :

1° La troisième tranche du programme triennal de construction H. L. M., à concurrence de 300 millions de francs (le programme total est fixé à 900 millions de francs par l'article 44 de la loi de finances rectificative du 29 juillet 1961) ;

2° La deuxième tranche, fixée à 400 millions de francs, du programme triennal de construction H. L. M. autorisée par l'article 33 de la loi de finances pour 1962 (total 900 millions de francs) ;

3° La première tranche, fixée à 200 millions de francs, d'un nouveau programme triennal prévu par la loi n° 62-788 du 13 juillet 1962.

On constate donc que, sur une autorisation de programme de 2.650 millions, il reste 1.750 millions pour financer les constructions H. L. M. non comprises dans l'exécution des programmes triennaux.

2. — *Financement des programmes H. L. M. d'accession à la propriété.*

Tout en maintenant le principe inscrit dans la loi quadriennale H. L. M., selon lequel les constructions H. L. M. comportant accession à la propriété ne pourront être inférieures au cinquième du

montant global des crédits, le Ministre de la Construction est habilité à opérer la répartition entre le secteur locatif et le secteur de l'accession à la propriété après avis de la Commission prévue à l'article 126 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation.

3. — *Constructions H. L. M. dans les communes de moins de 2.000 habitants.*

L'article 8 de la loi-programme quadriennale H. L. M. prévoit que « les opérations effectuées dans les communes de moins de 2.000 habitants agglomérées au chef-lieu, autres que celles englobées dans les agglomérations urbaines, bénéficient jusqu'au 1^{er} septembre de chaque année d'un droit de priorité à concurrence de :

- 180 millions de francs en 1962 ;
- 190 millions de francs en 1963 ;
- 200 millions de francs en 1964 ;
- 210 millions de francs en 1965.

Aux termes de ces dispositions, il semble donc incontestable que 190 millions doivent être affectés en priorité aux constructions H. L. M. dans les communes rurales. Comme le projet de loi de finances ne fait pas référence à ces constructions, votre Commission des Affaires économiques et du Plan souhaiterait être renseignée sur cette omission. En effet, lors du débat consacré à l'examen des crédits du Ministère de la Construction devant l'Assemblée Nationale, M. Denvers a présenté un amendement tendant à insérer, dans l'article 27 de la loi de finances pour 1963, les dispositions de la loi-programme H. L. M. prévoyant l'affectation en priorité de 190 millions de francs au profit des communes rurales.

En fonction des arguments présentés par M. le Secrétaire d'Etat au Budget, M. Denvers a retiré son amendement. Le problème du logement des rapatriés exige en effet que l'effort prioritaire porte « sur les secteurs urbains et non sur les secteurs ruraux où les offres d'emploi sont faibles ».

Sur ce point, votre Commission comprend l'argumentation de M. le Secrétaire d'Etat au Budget. Il est toutefois une remarque de méthode avancée par M. Boulin que nous ne saurions accepter. Répondant à M. Denvers, le Secrétaire d'Etat au Budget a déclaré :

« ... Je me demande s'il faut inscrire cette priorité dans les textes ou s'il ne vaut pas mieux laisser au Ministère de la Construc-

tion la possibilité d'adapter les programmes en fonction des circonstances et des secteurs, compte tenu des situations particulières. »
« ... aussi, s'il était lié au départ par un texte, le Ministre de la Construction ne disposerait pas de la souplesse de manœuvre nécessaire, ce qui irait à l'encontre du but recherché par M. Denvers. »

M. le Secrétaire d'Etat au Budget semble donc vouloir ignorer l'existence de l'article 8 de la loi quadriennale H. L. M., ou tout au moins ne lui attribuer aucune valeur.

Il reste donc à définir — ou à préciser — la portée d'une loi-programme sur l'action gouvernementale. Sommes-nous en présence de données chiffrées indicatives ou impératives ?

4° Financement des H. L. M. affectés en priorité aux rapatriés.

Les programmes de construction H. L. M. destinés au logement des rapatriés ont prévu le lancement d'une tranche de 15.000 logements au cours de l'année 1962 (5.000 logements financés par le Collectif de juillet 1962, 10.000 par le Collectif de décembre 1962); pour l'année 1963, la part H. L. M. du programme global réservée aux rapatriés est fixée à 20.000.

5° Financement des programmes sociaux de relogement et d'immeubles à loyer normal.

Depuis 1961, on distingue en fonction de leur mode de financement trois types de construction H. L. M.

Pour les H. L. M. ordinaires, les prêts accordés sont affectés d'un taux d'intérêt de 1 %; le délai de remboursement est fixé, comme précédemment, à 45 ans avec différé d'amortissement et remise totale d'intérêts pendant les trois premières années.

Pour les H. L. M. du Programme social de relogement, les prêts sont remboursables en 53 ans, sans intérêt, avec différé d'amortissement pendant les trois premières années.

Pour les immeubles à loyer normal, les prêts sont affectés d'un taux d'intérêt de 3,5 % et remboursables en 45 ans: ils sont assortis également d'un différé d'amortissement et d'une remise totale d'intérêts pendant les trois premières années.

En ce qui concerne la réalisation des programmes sociaux de relogement, on constate qu'en 1961 (année de création des P. S. R.) 40 millions de francs ont été affectés à la construction de 1.747 logements ; en 1962, 258.261.760 francs ont assuré le financement de 10.586 logements.

Pour 1963, il est difficile d'avancer des pronostics. Certains orateurs ont rendu compte au cours des débats budgétaires des difficultés nombreuses rencontrées tant par les collectivités locales que par les organismes de construction pour réaliser le programme P. S. R. Bien que très importante, l'aide de l'Etat, en matière de P. S. R., n'est pas suffisante pour maintenir les prix de la construction à l'intérieur des prix plafonds H. L. M. Or, pour le H. L. M. du type normal, les organismes H. L. M. ont la possibilité de dépasser les prix plafonds en ayant recours à des prêts complémentaires consentis par la Caisse des Dépôts et Consignations. Pour les P. S. R., le recours à ces prêts se révèle impossible dans la mesure où leur répercussion sur le prix des loyers rend impossible le développement d'une politique de bas loyers. Il serait donc nécessaire d'obtenir un relèvement des prix plafonds pour le secteur P. S. R.

B. — LES PRÉVISIONS POUR 1963

Selon les renseignements qui nous ont été communiqués, le montant des crédits affectés aux H. L. M. devrait correspondre à la construction de 114.000 logements (94.000 construits avec des prêts à taux réduit et 20.000 au titre des emprunts bonifiés). Ces prévisions reposent sur la base d'un montant unitaire de prêt de 28.000 F pour un logement en accession à la propriété et de 27.000 F pour un logement locatif. Ces deux chiffres ont été jugés insuffisants par certains commissaires en considération du coût actuel de la construction. De plus, les prévisions officielles nous paraissent quelque peu optimistes à un autre titre : n'est-il pas illusoire d'escompter la construction de 114.000 logements H. L. M. avec des crédits de paiement s'élevant à 2.573 millions de francs, alors qu'antérieurement 2.430 millions de crédits de paiement n'ont permis que la mise en chantier de 91.000 H. L. M.. Ce n'est pas l'augmentation des crédits de paiement (surtout si l'on tient compte de l'augmentation du coût de la construction) qui permettra de financer 23.000 logements supplémentaires.

§ 2. — **Le financement de la construction
par le système des primes.**

Nous avons eu l'occasion de signaler, chaque année, lors de l'examen de la loi de finances, la place sans cesse croissante tenue par les logements primés dans notre politique de construction.

Année 1954,	73.000 logements primés construits.	
Année 1955,	100.000	—
Année 1956,	135.000	—
Année 1957,	146.000	—
Année 1958,	153.000	—
Année 1959,	174.000	—
Année 1960,	177.000	—
Année 1961,	180.000	—

Au cours des 9 premiers mois de 1962, 126.700 logements primés ont été achevés.

Les dispositions budgétaires relatives aux crédits de primes pour 1963 se révèlent plus complexes à examiner que les années passées, dans la mesure où la présentation budgétaire a été modifiée.

1. — La nouvelle présentation fait apparaître, au chapitre 65-10 du fascicule budgétaire consacré à la construction, la charge totale des primes : cette méthode a le mérite de mieux préciser la nature des crédits de primes qui sont une autorisation de programme lorsque la dépense est fixée et un crédit de paiement lorsque la prime est versée et d'individualiser la charge totale annuelle assumée par le budget au titre des primes.

Ainsi, les autorisations de programme pour 1963 s'élèvent à 2.185.000 F, à raison de 1.600.000 F pour les primes convertibles, et 585.000 F pour les primes non convertibles. La charge annuelle (crédits de paiements) est égale au vingtième de cette somme, c'est-à-dire 110.500 F.

Ce crédit doit permettre, selon les explications qui nous sont fournies dans l'exposé des motifs du chapitre 65-10, le lancement d'un programme de 191.000 logements (137.000 logements primés avec prêt et 54.000 logements primés sans prêt).

2. — Les crédits de paiement pour l'année 1963 figurent au chapitre 44-91 du document budgétaire des « Charges communes ».

Ce chapitre rassemble l'ensemble des charges supportées par le budget de l'Etat au titre des primes accordées en 1962 et au cours des années antérieures.

Selon les explications fournies par le rapporteur pour avis de l'Assemblée Nationale, les crédits de paiement au titre des primes s'élèvent, pour 1963, à 97 millions de francs, chiffre légèrement supérieur à celui qui figurait dans l'article 23 de la loi de finances pour 1962. Aucune mesure nouvelle ne figure au titre de 1963. Le Gouvernement a estimé que les paiements des primes accordées en 1963 ne seraient effectués qu'en 1964.

3. — L'article 33 de la loi de finances prévoit l'institution d'un programme triennal d'attribution de primes de 30 millions de francs à raison de :

10 millions de francs pour 1963 ;
10 millions de francs pour 1964 ;
et 10 millions de francs pour 1965.

Chaque tranche annuelle sera imputée sur les autorisations de programme de chaque année.

On a constaté que le développement des programmes pluriannuels de construction d'habitations à loyer modéré a été un facteur de progrès pour l'industrie du bâtiment : en effet, la continuité du financement qui assurait la continuité technique des chantiers a entraîné un accroissement de la productivité et une amélioration de la qualité et de la surface des logements.

Il est apparu souhaitable de faire bénéficier des avantages de ce système les logements réalisés avec les primes et les prêts spéciaux à la construction.

Le financement des programmes comportant plusieurs centaines de logements soulève des problèmes difficiles à résoudre dans le cadre des dotations budgétaires annuelles. Les directeurs départementaux de la construction hésitent à imputer sur un seul exercice les crédits nécessaires à la totalité d'une opération dont la réalisation doit s'échelonner sur plusieurs exercices consécutifs. Un volume important de crédits se trouve ainsi « gelé » alors que se trouve différé l'octroi de la prime pour des opérations plus modestes et réalisables dans des délais beaucoup plus courts. Il en résulte qu'actuellement les programmes importants ne sont financés au départ que pour une partie seulement.

Sans doute, le directeur départemental, en accordant la prime sur une partie du programme, s'engage-t-il ainsi tacitement à continuer le financement de l'opération au cours des exercices ultérieurs, mais cet engagement moral n'offre pas aux promoteurs les garanties nécessaires pour leur permettre de traiter, dès l'origine, sur la totalité de l'opération et d'obtenir ainsi de meilleures conditions de prix et de qualité.

La possibilité de prendre, pour certaines opérations importantes, des engagements fermes sur deux ou trois exercices consécutifs dans le cadre d'une dotation pluriannuelle, qui ne représente d'ailleurs qu'une fraction des dotations annuelles, doit permettre de régler ces difficultés.

Selon les renseignements que nous avons recueillis, le bénéfice d'un engagement pluriannuel ne serait accordé qu'à des opérations de qualité, et après la communication aux Services centraux du Ministère des projets de l'espèce, ce qui permettrait de rechercher avec les promoteurs, les architectes et techniciens des solutions techniques qui feraient bénéficier le secteur de la construction privée, aidée par l'Etat, des avantages que les H. L. M. ont retirés des techniques et des procédés évolués. Le contrôle des Services du Ministère porterait également sur la moralité des promoteurs et les garanties qu'ils peuvent offrir.

§ 3. — Le financement de la construction et les prêts du Crédit foncier.

Ces prêts sont accordés conjointement par le Crédit foncier et le Sous-Comptoir des entrepreneurs pour une durée 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 et de mobilisation des effets à moyen terme. Actuellement et depuis le début de 1960, le montant maximum annuel des prêts s'établit à 2,8 milliards de francs. Selon les renseignements qui nous ont été communiqués, une nouvelle augmentation du plafond maximum est envisagée.

*

* *

Le tableau ci-dessous récapitule les efforts financiers faits en faveur de l'habitat rural depuis l'année 1957.

(Unité : million de francs.)

ANNEES	SUBVENTIONS Génie rural (art. 180-184) Code rural.	PRIMES A LA CONSTRUCTION (art. 257 Code de l'urbanisme et de l'habitation).				PRET Crédit agricole.	PRET Crédit agricole.	PRET spécial Crédit foncier.	PRETS H. L. M. (art. 175 Code de l'urbanisme et de l'habitation).			
		Priorité rurale.	Consommation.			— Long terme Code rural (art. 695).	— Moyen terme Code rural (art. 663).	(Art. 265) Code de l'urbanisme et de l'habitation.)	Priorité rurale.	Consommation.		
			Primes (art. 257, 1°).	Primes (art. 257, 2°).	Total.	Accession à la propriété.	Location simple.			Total.		
1957	37	20	19,9	2,1	22	63,1	111,2	Non ventilé.	130	94,3	30	124,3
1958	40	20	19,2	2,7	21,9	57	102	—	140	97,6	59,1	156,7
1959	45	20	18,6	2,7	21,3	77,4	171,9	—	150	96,7	63,9	160,6
1960	50	20	20,4	4,1	24,5	94,1	347,4	—	160	102,3	73,3	175,6
1961	70	20	22,4	4,9	27,3	151,4	547,3	—	170	113,7	87,4	201,1
1962 (9 mois)	70	20	18,8	3,1	21,9	111	434,7	—	180	134,7	51,9	186,6

II. — LA POLITIQUE D'URBANISME ET D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

§ I. — La politique d'urbanisme.

L'amélioration, l'entretien et l'adaptation de l'habitat français forment les principaux objectifs d'une politique d'urbanisme digne de ce nom.

A. — ETUDES PRÉALABLES AUX OPÉRATIONS D'URBANISME

1. — *Etudes d'aménagement du territoire.*

Les autorisations de programme demandées pour 1963 sont identiques à celles de 1962 : 12.000 F. Les crédits de paiement sont au contraire en augmentation et passent de 6.000 à 9.000 (4.950 au titre des services votés et 4.050 au titre des mesures nouvelles).

Les études qu'il est prévu de réaliser en 1963 comprendront :

1° Des études préparatoires à la constitution de groupements d'urbanisme en Bretagne, Lorraine, Poitou, Charente et Corse ;

2° Des études de plans d'urbanisme intéressant :

— 30 groupements d'urbanisme, notamment ceux intéressant Vannes, Bischwiller, les Côtes de la Manche, les Côtes de la Corse, la Vallée de l'Eure, la région Ouest du Golfe du Morbihan, la Côte languedocienne.

Le Creusot, Mâcon, la Haute-Meurthe, la Vallée de la Scarpe, Mézières-Charleville, Villers-Cotterêts, la Vallée de la Meuse, Belfort, la Basse Vallée de l'Isle, Colmar.

— 90 plans d'urbanisme directeurs d'agglomérations ou de villes telles que : Lille, Orléans, Alès, Vienne, Nantes, Douai, Valenciennes, Maubeuge, Dunkerque, Châteauroux, Chauny, Vernon, Châteaudun, Saint-Chamond, Chamalières, Mâcon, Autun, etc.

— 300 plans d'urbanisme de détail ou programmes d'urbanisme.

Pour ces derniers, un effort particulier sera fait afin de préparer l'exécution du IV^e Plan qui prévoit d'importantes opérations de rénovation urbaine. Ces études porteront plus spécialement sur les villes suivantes : Bordeaux, Nantes, Rennes, Rouen, Lille, Roubaix-Tourcoing, Reims, Saint-Etienne, Clermont-Ferrand, Grenoble, Chambéry, Toulouse, Marseille, Montpellier, Toulon.

Enfin, en ce qui concerne l'aménagement de la Région parisienne, il est prévu de procéder à l'étude d'au moins huit plans d'urbanisme directeurs intercommunaux, de cent plans d'urbanisme de détail ou programmes d'urbanisme ainsi qu'à la mise au point de dossiers définitifs après consultation des collectivités ou services intéressés.

2. — *Etudes relatives à la création des ensembles d'habitations.*

Si les autorisations de programme demandées pour 1963 sont les mêmes que celles demandées pour 1962, les crédits de paiement sont en légère diminution.

Pour les zones à urbaniser en priorité et les ensembles d'habitation (art. 1^{er}), les crédits ouverts doivent couvrir :

a) Les frais d'intervention des architectes conseils, dont la mission est de suivre les études d'aménagement et de construction d'une zone considérée et d'assister le Directeur départemental de la Construction sur toutes les questions pouvant se poser à cet effet.

En 1963, on peut estimer que 20 contrats représentant environ 800.000 F d'engagements seront passés à ce titre et qu'une somme de 200.000 F de crédits de paiement sera nécessaire pour le règlement des acomptes sur ces contrats ;

b) Les études des avant-projets d'aménagement effectuées par les collectivités ou les services d'études qui préfigurent les organismes d'équipement (pour mémoire) ;

c) Les études générales menées par les techniciens privés sur les équipements sanitaires, sociaux et culturels des ensembles d'habitation au titre desquelles 300.000 F d'autorisations de programme et 300.000 F de crédits de paiement sont prévus ;

d) Les frais d'insertion dans la presse des arrêtés ministériels relatifs aux zones à urbaniser en priorité et les frais de fonds de plans (pour mémoire).

Pour les études architecturales (art. 2), les dépenses prévues comprennent :

— la rémunération des études de plan-masse (avant-projets et projets) et le coût des maquettes nécessaires à la progression de certaines de ces études.

Ces études concernent dans une proportion de 80 % les rénovations d'îlots insalubres dont les programmes sont pris en considération, dans une proportion de 20 %, les extensions ou l'aménagement de quartiers résidentiels dont la mise en forme présente un caractère particulier, des difficultés, ou nécessite une coordination.

— la rémunération des architectes consultants désignés pour assurer la protection des zones sensibles (directive ministérielle n° 1 du 1^{er} octobre 1960).

B. — POLITIQUE D'AMÉLIORATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER

I. — Aménagement de lotissements défectueux.

1° Crédits de programme.

a) Opérations en cours :

Pour la réalisation de nouvelles tranches de travaux afférentes à des opérations déjà subventionnées, 60 demandes sont en instance dans les services du Ministère représentant 11.500.000 F de travaux et 7.405.000 F de subventions.

Les principaux départements intéressés sont :

	NOMBRE d'opérations.	MONTANT des travaux.	SUBVENTIONS prévues.
Loire-Atlantique	7	1.260.000	819.000
Nord	14	2.200.000	1.430.000
Seine	12	920.000	540.000
Seine-et-Oise	16	5.250.000	3.412.000
Divers	11	1.870.000	1.204.000
	60	11.500.000	7.405.000

b) Opérations nouvelles :

Pour les opérations n'ayant fait l'objet jusqu'ici d'aucune attribution de subvention, 59 demandes, représentant 10.900.000 F de travaux et 7.185.000 F de subvention, ont été reçues.

Les principaux départements intéressés sont :

	NOMBRE d'opérations.	MONTANT des travaux.	SUBVENTIONS prévues.
Haute-Garonne	3	1.700.000	1.105.000
Nord	7	504.000	330.000
Seine	7	400.000	260.000
Seine-et-Oise	21	4.900.000	3.200.000
Divers	21	3.396.000	2.290.000
	59	10.900.000	7.185.000

Au 27 décembre 1962, la situation des opérations de ce chapitre se présentait donc comme suit :

	NOMBRE d'opérations.	TRAVAUX	SUBVENTIONS prévues pour 1963.
Opérations en cours.....	60	11.500.000	7.405.000
Opérations nouvelles.....	59	10.900.000	7.185.000
Total général.....	119	22.400.000	14.590.000

2° Crédits de paiement.

a) Pour les opérations subventionnées avant 1963.	6.000.000
b) Pour les opérations prévues pour 1963.....	2.900.000
	<hr/>
	8.900.000

On signalera que, pour ce chapitre, les autorisations de programme sont consommées selon le rythme suivant :

Première année	20 %.
Deuxième année	30 %.
Troisième année	30 %.
Quatrième année et suivantes	20 %.

II. — *Rénovation urbaine et la lutte contre les taudis.*

a) Résultat des opérations menées depuis le début de l'année 1962 :

Les opérations engagées en 1962 prévoient :

- la démolition de 19.000 taudis ;
- la construction de 20.000 logements.

Elles intéressent les départements suivants :

Aude	Narbonne « Ilot du Bourg » ;
Drôme	Romans ;
Ille-et-Vilaine	Rennes « Quartier rue de Nantes et Colom- bier » ;
Indre-et-Loire	Tours ;
Isère	Grenoble « Ilot Saint-Rémi » ;
Marne	Reims « Quartier Saint-Rémi » ;
Meurthe-et-Moselle ..	Nancy « Quartier Saint-Sébastien » ;
Nord	Croix « Ilot des Deux Moulins » ;
Orne	Alençon « Centre Ville » ;
Rhône	Villefranche-sur-Saône « Ilot Paul-Bert » ;
Seine	Paris 12° « Ilot Saint-Eloi » ;
	Paris 13° « Ilot n° 13 » ;
	Paris 13° « Ilot Choisy-Gare » ;
	Paris 13° « Ilot n° 4 » ;
	Paris 15° « Secteurs Beaugrenelle et Pro- cession » ;
	Charenton « Ilot des Carrières » ;
	Vitry-sur-Seine « Centre Ville » ;
Seine-et-Oise	Bezons « Tête de Pont » ;
	Corbeil-Essonnes « Quartier Saint-Léo- nard » ;
	Franconville « Centre Ville » ;
	Livry-Gargan « Ilot de l'Eglise » ;
	Saint-Gratien « Centre Ville » ;
	Sèvres « Ilot 1 bis et 2 » ;
Vaucluse	Cavaillon « Ilot du Fangas ».

Elles représentent, sur le plan comptable, des subventions (article 1^{er}) s'élevant à un montant de 89.784.000 F ce qui corres-

pond à l'utilisation totale des autorisations de programme disponibles soit :

90.359.056 F (86.200.000 dotation 1962 + 1.304.056, report 1961 sur 1962 + 2.855.000 F, crédits dégagés).

En ce qui concerne les études (article 2), les contrats passés s'élèvent à 1.752.489 F, somme imputée sur une dotation de 1.808.238 F (1.800.000 dotation 1962 + 8.238, report 1961 sur 1962).

b) Prévisions pour 1963 :

Le budget 1963 prévoit, au titre des autorisations de programme, pour le chapitre 65-42 une dotation de 88 millions de francs, soit la reconduction de la dotation accordée en 1962.

Dans ces conditions, les opérations à engager en 1963 ne dépasseront pas le rythme obtenu en 1962. Il faut considérer que l'année 1963 sera celle de la mise en place des moyens techniques, juridiques et financiers propres à permettre d'atteindre les objectifs fixés par le IV^e Plan prévoyant que les opérations engagées en 1965 porteront sur 50.000 logements à construire.

Les principales opérations qui seront lancées en 1963 se situent dans les départements suivants :

Aube	Troyes ;
Bouches-du-Rhône ..	Marseille ;
Gard	Nîmes ;
Loire	Saint-Etienne ;
Loire-Atlantique	Nantes ;
Moselle	Metz ;
Seine-Maritime	Rouen ;
Seine	Paris 14 ^e , secteurs de « Plaisance et des Mariniers » ;
	Noisy-le-Sec ;
	Asnières ;
	Choisy-le-Roi ;
	Epinay-sur-Seine ;
	Bagnolet ;
Seine-et-Oise	Chatou ;
	Poissy ;
	Villeneuve-Saint-Georges.

L'ensemble des opérations à engager en 1963 portera sur environ 20.000 taudis.

C. — LA CRÉATION D'ESPACES VERTS

En 1962, des opérations ont été engagées dans les villes suivantes : Athis-Mons, Dinard, Chartres, Besançon, Strasbourg et Saint-Denis.

Le crédit demandé pour 1963 doit permettre de subventionner la création d'une cinquantaine d'hectares d'espaces verts.

§ 2. — L'aménagement du territoire.

Le problème de l'aménagement du territoire et de l'expansion régionale a été largement et remarquablement analysé par notre collègue, M. Dailly, lors de l'examen du IV^e Plan. Toutefois, votre Rapporteur a cru devoir ne pas déroger à notre méthode de travail des années précédentes en abordant les problèmes d'aménagement du territoire, même si certaines décisions récentes nous conduisent à modifier notre façon de procéder lors des prochaines années.

A. — LA DÉCENTRALISATION INDUSTRIELLE

I. — *Les encouragements à la décentralisation industrielle et la loi du 2 août 1960.*

Au 30 novembre 1962, le bilan statistique de l'application de la loi n° 60-790 du 2 août 1960 s'établissait ainsi qu'il suit :

1° Redevances.

	SURFACE en mètres carrés de plancher.	MONTANT en francs.
Décisions de redevance non différée.....	294.112	22.607.474
Avis de redevance différée.....	12.768	638.416
Total	306.880	23.245.890

2° Primes.

	SURFACE en mètres carrés de plancher.	MONTANT en francs.
a) <i>Décisions de principe :</i>		
Décisions de principe pour prime non différée	759.029	71.393.359
Décisions de principe pour prime différée..	3.940	316.374
Total	762.969	71.709.733
b) <i>Décisions d'attribution :</i>		
Décisions d'attribution pour prime non différée	295.972	27.226.650
Accusés de réception pour prime différée..	618	38.450
Total	296.590	27.265.100

Ce bilan statistique appelle quelques observations tenant aux modalités d'application de la loi du 2 août 1960 :

1° La distorsion très marquée entre les décisions de redevance et les décisions de principe de prime est pour une part la conséquence des dispositions transitoires de l'article 8 de la loi du 2 août 1960, en application desquelles ont été exonérées de la redevance les opérations ayant fait l'objet d'une demande d'agrément ou d'une demande de permis de construire antérieure au 28 avril 1960.

Compte tenu du délai d'un an imparti par la décision d'agrément pour le dépôt de la demande de permis de construire (délai qui peut éventuellement être prolongé) et du laps de temps nécessaire à l'instruction de la demande de permis de construire, ces mesures d'exonération ont certainement très largement joué en 1961, et leurs incidences se sont également fait sentir en 1962. Toutefois, elles ne devraient plus concerner, en 1963, qu'un nombre limité d'opérations.

Il y a lieu de considérer, par ailleurs, que la mise en œuvre de la nouvelle procédure consécutive à l'institution de la redevance n'a pas été sans soulever de sérieuses difficultés pour les services intéressés, notamment dans le département de la Seine. C'est ainsi que certains retards ont été constatés dans l'établissement des

décisions de redevance pour la Seine, ce qui explique le volume relativement faible de ces décisions au regard par exemple de celles intervenues en Seine-et-Oise. La mise en place d'une nouvelle organisation doit permettre de rattraper ces retards, et il s'ensuivra automatiquement une augmentation assez sensible du produit total de la redevance.

Il convient de rappeler enfin que la décision de principe d'octroi de prime intervient *avant* la suppression des locaux et qu'elle est valable trois ans. On ne peut donc pas tenir pour certain que toutes les décisions de principe intervenues seront suivies d'effet ; il est vraisemblable au contraire que nombre de demandes de primes répondent à un souci d'information en vue d'éventuelles opérations de transformation ou de démolition, dont certaines en définitive ne seront pas réalisées.

La décision d'attribution, par contre, intervient *après* la suppression des locaux, et est suivie du versement immédiat de la prime ; elle correspond donc à une dépense certaine.

De même, la décision de redevance, qui intervient après la délivrance du permis de construire, représente une recette certaine.

Si l'on veut établir un parallèle entre redevances et primes, il semble donc préférable de comparer le volume des décisions de redevance et celui des décisions d'attribution de prime ; on constate alors que, dès à présent, les unes et les autres sont sensiblement équivalentes en ce qui concerne les superficies de planchers ; par contre, le montant des décisions d'attribution de prime est assez sensiblement supérieur à celui des décisions de redevance ; cette différence tient au fait que, pour les raisons exposées ci-après, les primes sont allouées principalement dans la zone où est applicable aux locaux industriels le taux majoré de 100 F, alors qu'une partie importante des constructions industrielles est réalisée dans la zone 2 où le taux est seulement de 50 F.

2° En dehors des opérations d'urbanisme décidées par les Pouvoirs publics, l'effet de la prime se manifeste surtout lorsqu'il s'agit de bâtiments implantés sur un terrain dont la valeur est suffisamment élevée pour que, majorée du montant de la prime, elle atteigne au moins la valeur vénale desdits bâtiments.

Cette considération, conjuguée avec l'importance croissante des opérations de rénovation entreprises dans la zone agglomérée,

explique que, dans leur majeure partie, les opérations primées se situent dans le département de la Seine, 619.622 mètres carrés de planchers en décisions de principe, et 221.386 mètres carrés en décisions d'attribution, alors que pour le reste de la région parisienne (Seine-et-Oise, Seine-et-Marne et les cinq cantons Sud de l'Oise) les décisions correspondantes représentent respectivement au total 143.347 mètres carrés et 75.204 mètres carrés.

3° Contrairement à ce que l'on pourrait penser *a priori*, l'incidence de la prime à l'égard des opérations de décentralisation apparaît généralement assez faible.

De telles opérations, surtout lorsqu'elles consistent en des transferts (et c'est le cas lorsqu'il y a suppression des locaux existants), nécessitent en effet des investissements et des dépenses considérables, au regard desquels la prime de 100 F par mètre carré de plancher supprimé n'apporte qu'une contribution très limitée. En outre, certains commissaires ont rappelé l'objection faite par eux lors de l'examen de la loi du 2 août 1960 : le versement de la prime ne bénéficie qu'au seul propriétaire des murs.

Toutefois, l'effet de la prime est plus marqué lorsqu'il s'agit d'opérations de desserrement à l'intérieur de la région parisienne en raison des avantages constitués par la différenciation géographique des taux applicables dans la zone I (soit 100 F), et la redevance perçue dans la zone II, soit 50 F, se conjugue alors en effet avec l'attrait que constitue pour l'industriel le fait de demeurer en région parisienne, tout en bénéficiant des avantages inhérents à une installation dans une zone moins dense. Bien entendu, cette incidence de la prime est encore plus décisive lorsqu'il s'agit d'un transfert dans l'un des secteurs périphériques ou dans l'une des zones industrielles qui échappent à l'application de la loi du 2 août 1960, et où les constructions industrielles sont par conséquent exemptes de redevance.

C'est ainsi que de nombreux chefs d'entreprise, pour demeurer en région parisienne, acceptent plus aisément, en considération de la prime à laquelle ils peuvent prétendre, les compensations qui, sous forme de la démolition ou de la transformation en logements des anciennes installations, constituent fréquemment la contrepartie des agréments accordés pour des extensions ou pour des transferts à l'intérieur de la région parisienne.

II. — *Les opérations de décentralisation autorisées en 1961 et 1962.*

Pour les années 1961 et 1962 (chiffres provisoires), il a été enregistré 522 décentralisations, soit :

- 289 pour 1961 ;
- 233 pour 1962 (chiffre provisoire).

Il est utile de préciser que les opérations sont prises en compte dans les statistiques dès qu'elles ont reçu un commencement de réalisation (achat de terrain, permis de construire, etc.) ; celles qui ont été enregistrées en 1961 et 1962 doivent donc être considérées, dans la majorité des cas, comme étant en cours de réalisation. Le délai de réalisation est évidemment plus court lorsque l'installation en province se fait dans une usine vacante (environ 40 % des décentralisations sont dans ce cas).

Pour l'ensemble des deux années 1961 et 1962, les départements où le plus grand nombre de décentralisations a été noté sont, par ordre décroissant :

- 20 opérations ou plus : Eure-et-Loir, Eure, Loiret, Oise, Seine-Maritime ;
- de 15 à 19 opérations : Loir-et-Cher, Indre, Indre-et-Loire, Marne, Somme, Yonne ;
- de 10 à 14 opérations : Aisne, Aube, Calvados, Cher, Mayenne, Orne, Pas-de-Calais, Sarthe, Haute-Savoie ;
- de 5 à 9 opérations : Ain, Allier, Ardennes, Côte-d'Or, Côtes-du-Nord, Creuse, Gironde, Ille-et-Vilaine, Isère, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Manche, Meuse, Nièvre, Nord, Haut-Rhin, Haute-Saône, Vienne, Haute-Vienne, Vosges ;
- de 1 à 4 opérations : Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ardèche, Aude, Bouches-du-Rhône, Cantal, Charente, Charente-Maritime, Corrèze, Drôme, Finistère, Gard, Haute-Garonne, Hérault, Jura, Loire, Haute-Loire, Haute-Marne, Meurthe-et-Moselle, Morbihan, Puy-de-Dôme, Basses-Pyrénées, Bas-Rhin, Rhône, Saône-et-Loire, Savoie, Deux-Sèvres, Vaucluse, Vendée ;
- aucune opération : Ariège, Aveyron, Corse, Dordogne, Doubs, Gers, Landes, Lot, Lot-et-Garonne, Lozère, Moselle, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Tarn, Tarn-et-Garonne, Var.

Au nombre des opérations les plus importantes, enregistrées en 1961 et 1962, il convient de signaler :

Thomson-Houston	à Laval et à Aix.
Compagnie générale de T. S. F. (et ses filiales)	en Côte-d'Or et à Brest.
Rosy	à Béthune.
Machines Bull.....	à Angers.
Société normande de fabrications électroniques	à Caen-Mondeville.
Société Ducellier-Bendix-Air-Equipement	à Moulins.
Compagnie générale de composants électroniques	à Cherbourg.
Compagnie générale des téléphones..	à Montargis-Amilly.

B. — LA POLITIQUE D'ACTION RÉGIONALE

Toutes les circonscriptions d'action régionale sont dotées, soit d'un programme d'action régionale (décret du 30 juin 1955), soit d'un plan régional de développement économique et social et d'aménagement du territoire (décret du 31 décembre 1958), approuvé ou rédigé :

- approuvé en 1962 : Champagne ;
- à la consultation régionale : Centre, Picardie, Pays de Loire, Limousin, Bourgogne, Aquitaine ;
- avant-projet rédigé : haute Normandie et basse Normandie.

Les programmes d'action régionale devront être complétés par des documents qui traitent de l'aménagement.

— en 1962 :

Le Languedoc a été soumis à la conférence interdépartementale ;

Le Nord est au stade de l'avant-projet.

§ 3. — 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 francs en 1956 et de 180 millions de francs en 1957, n'avaient atteint que 30 millions de francs en 1958 ; elles ont été portées à 140 millions de francs en 1959, à 250 millions de francs en 1960 et, pour 1961, à 250 millions de francs. Les évaluations de dépenses pour 1960 se sont élevées à 295 millions de francs pour un montant de recettes évalué à 95 millions de francs ; le découvert maximum du compte passe de 568 millions de francs à 778 millions de francs.

Pour l'année 1962, les autorisations de programme ont atteint 515 millions de francs. Ce chiffre est égal au total des autorisations de programme (loi de finances et loi de finances rectificative) ouvertes pour l'année 1961. Les crédits de paiement avaient été fixés à 421,5 millions de francs, dont :

- 330 millions de francs au titre de la Section A du F. N. A. T. ;
- 91,5 millions de francs au titre de la Section B du F. N. A. T.

PRÉVISIONS POUR 1963

Les crédits demandés en 1963, pour le F. N. A. T., en autorisations de programme s'élèvent à 545 millions de francs (contre 515 millions de francs ouverts initialement en 1962, chiffre porté ultérieurement à 544 millions de francs) et en augmentation du découvert autorisé de 116 millions de francs (contre 229 millions de francs en 1962).

La diminution sensible du découvert provient des recettes escomptées, qui doivent passer de 191,5 millions de francs en 1962 à plus de 222 millions de francs en 1963.

Les crédits prévus pour 1963 devraient permettre les opérations suivantes :

Sur la section A :

— *zones industrielles*, acquisition et aménagement de 1.100 hectares de terrains ;

— *zones d'habitation*, acquisition et équipement de 240 à 250 hectares de terrains où pourraient être implantés 10.000 logements environ ;

— *zones à urbaniser en priorité*, le programme total des zones à urbaniser en priorité déjà constituées couvre une superficie de 10.732 hectares de terrains, sur lesquels 5.000 hectares sont acquis ou en voie d'acquisition. Sur les 5.732 hectares restants, 1.750 hectares pourraient être acquis en 1963.

Quant aux équipements, il est envisagé de lancer, dans les zones à urbaniser en priorité, la construction de 40.000 logements par an ;

— *opérations directes*, acquisition d'établissements militaires tel le fort d'Aubervilliers, des casernes de Saint-Denis, Grenoble, Belfort ;

— *aménagement de la région de la Défense*, acquisition des terrains nécessaires à la poursuite des opérations d'aménagement.

Sur la section B :

— les opérations de *rénovation urbaine* doivent permettre la destruction de 22.000 taudis, chiffre que le Ministère de la Construction s'efforcera de relever pour le rapprocher de l'objectif fixé par le IV^e Plan (32.000).

Sur la section C, dont la création fait l'objet de l'article 51 du projet de loi de finances, il est prévu que le droit de préemption pourra être exercé sur 600 hectares en zones d'aménagement différé.

On ajoutera que la procédure d'application du Titre I^{er} de la loi n° 62-848 du 26 juillet 1962 a été fixée par le décret n° 62-1300 du 7 novembre 1962 (J. O. du 8 novembre 1962).

III. — OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

A. — LA POLITIQUE ACTUELLE DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

Dans sa minutieuse analyse de la situation économique en 1962, M. le Rapporteur général du Budget du Sénat *situe, avec raison, le bâtiment dans les secteurs économiques en régression*. Il souligne, en effet, que, de « janvier à septembre dernier, 223.600 appartements ont été achevés contre 227.000 pour les neuf premiers mois de 1961, et 228.000 en 1959 ».

En fait, en oscillant autour de 316.000 logements, la construction française ne parvient pas à s'élever au-dessus d'un rythme dont l'insuffisance a été signalée à maintes reprises.

En ce qui concerne les H. L. M. locatives, 49.700 ont été achevées au cours des neuf premiers mois de 1962. Durant la même période, ce chiffre était de 60.300 en 1959, de 53.900 en 1960, et de 50.300 en 1961. On note donc une régression progressive.

Pour les logements primés, on constate que si le rythme d'achèvement des logecos marque un certain progrès :

- 60.200 pour les neuf premiers mois de 1959 ;
- 62.100 pour les neuf premiers mois de 1960 ;
- 71.700 pour les neuf premiers mois de 1961 ;
- 74.000 pour les neuf premiers mois de 1962,

le rythme d'achèvement des autres logements primés est en nette régression :

- 62.200 pour les neuf premiers mois de 1959 ;
- 63.900 pour les neuf premiers mois de 1960 ;
- 60.100 pour les neuf premiers mois de 1961 ;
- 52.700 pour les neuf premiers mois de 1962.

Sans doute pourrait-on escompter un léger redressement de cette tendance en constatant l'augmentation des autorisations de construire qui sont passées de 261.300 et 266.600 durant les neuf premiers mois des années 1960 et 1961 à 293.000 pour la même

période de 1962. Mais il ne faut pas se leurrer sur ce relèvement qui tient sans doute aux mises en chantiers supplémentaires dues au retour des rapatriés.

Quelle qu'en soit la cause, ce léger redressement nous paraît minime eu égard aux besoins de logements, aux objectifs du IV^e Plan et aux perspectives plus lointaines de notre politique de construction.

1. — *La politique actuelle de construction
et les besoins de logements.*

Le rapport présenté par M. Taittinger, au nom de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, donne une évaluation particulièrement intéressante des besoins actuels en logements. En fonction des éléments statistiques fournis par l'I.N.S.E.E., la pénurie actuelle de logements est évaluée à 1.778.300 logements ; à ce chiffre, il convient d'ajouter les logements pour les rapatriés : (prévision 50.000 environ) ce qui nous paraît nettement insuffisant pour faire face aux besoins.

La résorption de la seule crise de pénurie en quatre ans exigerait, sans tenir compte du renouvellement du patrimoine immobilier, la construction de 457.000 logements. En ajoutant à ce chiffre les besoins dus chaque année à la progression démographique, c'est à 537.000 logements qu'il faudrait stabiliser le rythme de la construction pour régler la crise du logement avant 1966.

Il va sans dire que de tels objectifs sont inaccessibles en l'état actuel de notre politique du logement.

2. — *La politique actuelle de construction
et les objectifs du IV^e Plan.*

Lors de l'examen des dispositions du IV^e Plan de développement économique et social, M. Jean-Marie Bouloux avait présenté, au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan, un amendement ainsi rédigé :

« Le rythme annuel de construction des logements sera porté progressivement, au cours des années 1962 à 1965, au niveau de 400.000 logements terminés et mis en chantiers. »

Le Gouvernement s'est opposé à l'adoption de cet amendement en faisant valoir notamment qu'il n'était pas possible d'admettre des amendements sur le texte lui-même du Plan, au risque de

compromettre par le biais des modifications l'équilibre général du Plan. Après une longue discussion au cours de laquelle l'amendement présenté par M. Bouloux fut adopté, le Gouvernement a demandé une nouvelle délibération destinée à rendre caduc l'amendement voté par le Sénat. En revanche, le Gouvernement a déposé une lettre rectificative ainsi rédigée :

« Le rythme récent des rapatriements a conduit le Gouvernement à décider une augmentation des crédits publics consacrés à la construction de logements afin d'accélérer le rythme des mises en chantier.

« L'objectif de 350.000 logements retenu pour l'année 1965 pourrait ainsi être atteint plus tôt que prévu. Au vu de l'évolution des rapatriements au cours des mois à venir, et vérification faite des autres estimations sous-jacentes à la définition de l'objectif initial, le Gouvernement procédera dans la mesure nécessaire à une modification en hausse de cet objectif et soumettra au vote du Parlement les demandes de crédits budgétaires correspondantes. »

Quelles que soient les raisons de forme qui ont conduit le Gouvernement à combattre l'amendement, les raisons de fond qui ont poussé la Commission des Affaires économiques et du Plan à le déposer existent toujours : compte tenu des multiples demandes de logement insatisfaites, il paraissait indispensable, alors, d'exiger un accroissement du rythme de la construction.

Le Rapporteur de la Commission des Affaires économiques et du Plan justifiait la position de la Commission en ces termes :

« J'ai déjà eu l'occasion de signaler dans mon rapport que le rythme des constructions fixé dans le cadre du IV^e Plan se situait à un niveau nettement inférieur à celui qui avait été recommandé par diverses personnalités et organismes lors de l'élaboration du plan et je cite mes auteurs.

« Le Conseil économique et social estime que le nombre de 350.000 est un minimum. La section des économies régionales propose 400.000 logements. Au congrès des H. L. M. de Lille, en 1961, M. Sudreau proposait de porter progressivement le nombre de logements construits chaque année à 370.000 en 1965 ; M. Maziol, Ministre de la Construction, a lui-même annoncé, au congrès des H. L. M. tenu à Marseille au mois de juin dernier, que le nombre

de 350.000 logements serait atteint dès 1963, ce que vient de confirmer tout à l'heure M. le Ministre des Finances.

« La Commission de l'Habitation du Commissariat général au Plan avait émis la proposition suivante : « La Commission considère que, pour répondre aux besoins les plus probables, il conviendrait de relever les rythmes envisagés de 20.000 logements par an en moyenne. C'est donc 1.500.000 logements qui devraient être mis en chantier durant la période d'exécution du IV^e Plan. Il s'agit là d'une proposition qui lui paraît raisonnable et qui tient compte des graves problèmes d'équipement qui se posent à la nation dans d'autres secteurs et des problèmes financiers qui en sont la conséquence. »

En fonction des propositions de la Commission de l'Habitation, la moyenne annuelle de logements construits eût été de 375.000. En nous fondant sur les résultats escomptés pour 1962 — soit 320.000 logements environ — il est nécessaire de mettre en œuvre 400.000 logements à la fin du IV^e Plan.

*
* *

Quelle que soit l'ampleur des moyens dont sera dotée notre politique de construction, il est incontestable que sa réussite est subordonnée à plusieurs conditions :

1. — *L'accroissement de l'effort financier consenti par la Nation en faveur du secteur Construction constitue l'une des conditions fondamentales pour résoudre la crise du logement puisque 90 % environ de nos constructions sont tributaires de l'aide de l'Etat.*

L'objectif — déjà insuffisant selon votre Rapporteur — de 350.000 logements terminés en 1965, ne pourra être atteint si le nombre des mises en chantier n'est pas renforcé.

M. le Ministre des Finances et des Affaires économiques semble d'ailleurs s'être rallié aux raisons de ceux qui, depuis plusieurs mois, soulignent l'insuffisance des objectifs du IV^e Plan et réclament une augmentation des programmes de construction. N'est-il pas essentiel, en effet, que la crise de pénurie actuelle — aggravée d'ailleurs par les besoins nouveaux, nés des rapatriements — soit résorbée avant que « les centaines de milliers de jeunes nés à partir de 1946 ne soient en âge de fonder un foyer ! »

M. le Ministre des Finances et des Affaires économiques a affirmé le 17 janvier 1963, devant l'Assemblée Nationale :

« Dès le milieu de 1962, un certain nombre de dispositions ont été prises pour lancer de nouveaux programmes de construction. Comme l'a indiqué M. le Ministre de la Construction, d'autres mesures vont suivre en 1963, de manière à dépasser le chiffre de 350.000 logements.

« Le nombre de logements supplémentaires sera arrêté par le Gouvernement après l'achèvement d'études confiées au Commissaire général au Plan. »

Il reste à connaître la nature et l'importance des mesures que compte prendre le Gouvernement pour honorer les promesses faites à l'Assemblée Nationale et combler ainsi notre déficit en logements au cours des quelques années qui nous séparent de 1967. Il serait souhaitable que les programmes supplémentaires annoncés par M. le Ministre des Finances voient le jour le plus rapidement possible et qu'un effort supplémentaire immédiat de 50.000 logements soit entrepris.

Quelle que soit l'importance des crédits supplémentaires qui pourraient être affectés, dans un proche avenir, au financement de la construction, on doit considérer, compte tenu de la durée moyenne d'une construction, que les nouvelles mesures n'auront d'effet réel que dans un délai de deux ans environ. C'est dire que les logements mis en chantiers en 1963 seront achevés en 1965, dernière année d'exécution du Plan. Or, nous constatons que le nombre approximatif des mises en chantiers a été de 316.000 en 1960, 329.000 en 1961 et 235.000 pour les neuf premiers mois de 1962. Selon les renseignements que nous avons pu recueillir, les crédits prévus pour 1963 devraient permettre le financement de 347.000 logements. Il convient également de rappeler que le grand froid qui sévit depuis plusieurs semaines paralyse l'activité du bâtiment et contribue encore à aggraver la situation.

Donc, *en l'état actuel des dispositions budgétaires*, les objectifs du IV^e Plan nous paraissent gravement compromis, même si l'on fait abstraction de la lettre rectificative dont nous avons fait mention précédemment. Et si l'augmentation des crédits permet au nombre des mises en chantiers d'atteindre 350.000 ou plus en 1964 et 1965, il semble d'ores et déjà exclu que le nombre des achevements atteigne 350.000 avant 1965.

Est-il possible d'expliquer cette stagnation, désastreuse dès que l'on fait l'inventaire des besoins, par la prétendue inadaptation de l'industrie de la construction à faire face à une demande plus importante ? Nous ne le pensons pas. Comme l'ont souligné certains commissaires, la défection de certaines entreprises de construction vient de ce qu'il leur est impossible de travailler dans la limite des prix plafonds qui leur sont imposés.

2. — *Le développement de la lutte contre la spéculation foncière doit constituer le second objectif de notre politique de construction.*

Depuis le vote de la loi relative au choix de préemption dans les Z. U. P. et les Z. A. D. du 26 juillet 1962, le Gouvernement dispose d'un ensemble de moyens susceptibles de faciliter la lutte contre la spéculation et d'amorcer une politique foncière. Sur le plan financier, deux séries de dispositions insérées dans la présente loi de finances viennent étayer les dispositions purement juridiques de la loi du 26 juillet 1962. L'article 51 du projet de loi de finances prévoit l'ouverture d'une section C « Réserves foncières » au sein du Fonds national d'Aménagement du territoire. En fonction de cette nouvelle autorisation, la Section C du F. N. A. T. est dotée de 30 millions de francs d'autorisations de programme : les crédits de paiement seront de 10 millions de francs pour 1963, 15 millions de francs pour 1964 et de 5 millions de francs pour 1965. En fonction des besoins de notre future politique foncière, qui avaient été évalués par M. Sudreau à 10 milliards d'anciens francs chaque année, le crédit affecté à la Section C du F. N. A. T. paraît dérisoire. Toutefois, eu égard à la date tardive à laquelle a été votée la loi, le crédit dont est dotée cette section doit être considéré comme expérimental. Le projet de loi de finances pour 1964 nous donnera la mesure exacte des desseins du Gouvernement en la matière. Toutefois, en l'état actuel de notre politique foncière, votre Commission des Affaires économiques et du Plan souhaite obtenir du Gouvernement des précisions sur le rythme de déroulement de la procédure de préemption dans les Z. A. D. et savoir si un plan d'acquisition foncière est à l'étude au Ministère de la Construction, dont une nouvelle direction s'appellerait la Direction de l'Aménagement foncier et de l'Urbanisme.

Votre Rapporteur a tenu à exprimer par ces quelques remarques l'inquiétude de tous ceux qui, parlementaires, conseillers généraux, maires, se trouvent confrontés chaque jour avec des difficultés sans cesse accrues.

Les raisons, politiques ou économiques, nationales ou internationales, qui ont conduit le pouvoir central à opérer un certain nombre d'options engageant lourdement les finances de notre pays ne doivent pas, pour autant, faire oublier certaines réalités — moins grandioses peut-être — mais tout aussi réelles : le droit au logement pour chacun. Il est souhaitable que, dans l'ordre des priorités gouvernementales, le secteur construction fasse l'objet d'une promotion qui, pour être tardive, n'en est pas moins impérieuse.

B. — LA POLITIQUE D'EXPANSION RÉGIONALE

Malgré les nombreuses lacunes signalées par notre collègue M. Dailly dans son rapport consacré à l'aménagement du territoire dans le cadre du IV^e Plan, on doit noter que, pour la première fois, le problème de planification régionale et de son insertion dans la planification nationale a été posé. Esquissée sommairement des documents du IV^e Plan, la régionalisation du Plan — c'est-à-dire la projection géographique des options sectorielles du IV^e Plan — est actuellement engagée selon la procédure des tranches opératoires dont l'élaboration a été confiée aux conférences interdépartementales. Les tranches opératoires constituent donc l'articulation qui, jusqu'alors, faisait défaut entre la planification régionale et la planification nationale.

En matière d'expansion régionale, votre Rapporteur tient à limiter ses observations à l'examen de trois problèmes essentiels :

— l'un concerne l'état actuel de la procédure d'élaboration des tranches opératoires ;

— le second a trait à l'association indispensable du Parlement à la politique d'expansion régionale ;

— le troisième est consacré à la structure nouvelle des organismes de conception de la politique d'aménagement du territoire.

1. — *Etat actuel de la procédure d'élaboration des tranches opératoires.*

Comme nous l'avons déjà signalé, les tranches opératoires constituent l'articulation qui faisait défaut entre la planification nationale et la planification régionale. Entre une conception restrictive de la tranche opératoire, simple procédure administrative de répartition des investissements publics, et une conception plus élargie qui faisait de la tranche opératoire un véritable plan régional quadriennal, s'étendant à l'ensemble des actions économiques essentielles, qu'elles fussent d'origine privée ou d'origine publique, c'est cette seconde conception qui a prévalu.

Aussi, en application de la loi n° 62-900 du 4 août 1962 portant approbation du Plan de développement économique et social, les tranches opératoires seront soumises au Comité des plans régionaux dans un délai de six mois à compter de la publication du texte précité.

D'une manière générale, selon les renseignements que nous avons pu recueillir, les conférences interdépartementales chargées d'élaborer, dans le cadre de chaque région, les programmes, ont été réunies à partir d'août-septembre 1962, à la cadence moyenne d'une séance par mois. Ces organes de travail comprennent, sous la présidence du Préfet coordonnateur, l'Inspecteur général de l'économie nationale et l'Inspecteur général de la Construction. Les chefs de services départementaux ou régionaux y sont convoqués lorsque les questions examinées intéressent leurs attributions. Le représentant du Ministère de la Construction intervient d'ailleurs à un double effet : technique pour le logement, la politique foncière ou les zones industrielles ; général, en vertu de sa compétence en matière d'urbanisme et d'organisation spatiale du pays.

En définitive, on doit conclure — et nous souhaiterions recueillir l'avis du Gouvernement et connaître ses projets sur ce point — que les projections dans l'espace régional présentent pour le IV^e Plan un caractère expérimental et les méthodes devront être adaptées progressivement. Puisse le Parlement y être plus étroitement associé !

2. — *L'association du Parlement à la politique d'expansion régionale.*

Lors de l'examen du IV^e Plan, un amendement présenté au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan, par M. Dailly, a été adopté par le Sénat. Les dispositions de ce nouveau texte prévoient que :

« Le projet de loi de finances sera en outre accompagné d'une annexe générale récapitulant l'ensemble de l'effort financier prévu par le budget de l'Etat pour l'exécution des tranches opératoires décidées en application du Plan de développement économique et social.

« Ce document, qui devra être déposé le 1^{er} novembre au plus tard, comprendra notamment :

« — d'une part, une récapitulation des crédits, autorisations de programme et crédits de paiement par secteurs économiques et sociaux ;

« — d'autre part, une récapitulation de ces crédits par régions de programmes. »

Comme l'a signalé l'auteur de cet amendement, la politique d'expansion régionale « ne sera élaborée que postérieurement aux travaux parlementaires dans le cadre des tranches opératoires des plans régionaux ».

Or, la procédure actuelle des tranches opératoires n'associe pas le Parlement à leur élaboration. L'amendement adopté par le Parlement, en juillet 1962, vise à permettre au Parlement, par le biais de ce document récapitulatif, d'exercer un certain contrôle sur la régionalisation du Plan.

Il va sans dire qu'il n'était pas matériellement possible, pour de nombreuses raisons, de présenter ce document au Parlement au cours de la présente session budgétaire. Après l'intervention récente de notre collègue Dailly sur ce point, votre Rapporteur tient à se faire l'interprète de la Commission des Affaires économiques et du Plan pour demander instamment au Gouvernement de préparer ce document dans les délais qui lui ont été fixés dans le texte de loi portant approbation du IV^e Plan.

3. — *Structure nouvelle des organismes chargés d'élaborer la politique d'aménagement du territoire.*

Bien que l'examen d'un tel problème dépasse par sa portée le cadre d'une discussion budgétaire, votre Commission des Affaires économiques et du Plan prend acte des récentes décisions portant création d'une délégation à l'aménagement du territoire. En 1959, lors de l'examen de la loi de finances pour 1960, votre Rapporteur réclamait à la tribune du Sénat l'établissement d'une véritable charte de l'expansion économique décentralisée, l'institution d'un organisme central destiné à promouvoir l'expansion économique régionale. Depuis lors, votre Rapporteur n'a cessé de rappeler ces demandes. Les récentes décisions semblent prouver qu'en matière d'aménagement du territoire nous venons de pénétrer — du moins nous l'espérons — dans le domaine des réalisations.

La création d'organismes de conception ne suffit pas pour donner vie à une politique. Encore convient-il de mettre à jour une doctrine de l'aménagement du territoire susceptible de concilier les deux séries de travaux qui ont vu le jour jusqu'à présent : la planification à moyen terme élaborée dans le cadre du Commissariat général au plan et la planification à plus long terme élaborée dans le cadre du Conseil supérieur de la construction et de l'aménagement du territoire présidé par M. Philippe Lamour.

*
* *

Sous réserve de ces observations, votre Commission des Affaires économiques et du Plan donne un avis favorable aux dispositions du projet de loi de finances pour 1963 votées par l'Assemblée Nationale, concernant le budget du Ministère de la Construction.