

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1972.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1973, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Yvon COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 11

Aménagement du Territoire, Equipement, Logement et Tourisme.

LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. Jean-Eric BOUSCH.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Paul Driant, Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Robert Lacoste, vice-présidents ; Louis Talamoni, Yves Durand, Jacques Descours Desacres, André Dulin, secrétaires ; Yvon Coudé du Foresto, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Roland Boscary-Monsservin, Jean-Erich Bousch, Jacques Boyer-Andrivet, Martial Brousse, Pierre Brousse, Antoine Courrière, André Diligent, Marcel Fortier, Henri Henneguella, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Fernand Lefort, Modeste Legouez, Georges Lombard, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 2582 et annexes, 2585 (tomes I à III et annexe 11), 2586 (tome X), 2590 (tome X) et in-8° 685.

Sénat : 65 (1972-1973).

Lois de finances. — Equipement - Logement - Urbanisme.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
CHAPITRE PREMIER. — L'urbanisme	5
I. — L'enseignement et la recherche	7
II. — Les études d'aménagement foncier et d'urbanisme	9
III. — L'action foncière	11
IV. — L'aménagement du tissu urbain	20
Conclusion	28
CHAPITRE II. — Le logement	29
I. — Dotations budgétaires et programmes de construction	29
II. — Les problèmes du financement de la construction et les réformes des mécanismes	40
III. — L'amélioration et une meilleure utilisation du patrimoine locatif existant	51
Conclusion	54
Examen en commission	55
Dispositions spéciales	57

Mesdames, Messieurs,

Avant d'aborder l'analyse des deux grands chapitres qui nous concernent, l'*Urbanisme* et le *Logement*, il convient de rappeler que la mission qui a nécessité la création d'une administration nouvelle a été la *Réparation des dommages de guerre*.

Vingt-huit ans après la fin du second conflit mondial, subsiste encore un chapitre 70-10 où sont inscrits les versements à la Caisse autonome de la reconstruction : en crédits de paiement, 88 millions de francs contre 60 millions en 1972 ; en autorisations de programme, 10,5 millions de francs contre 19,3 millions. Quelques dossiers font encore l'objet d'instances contentieuses et n'ont pu être réglés à ce jour : mais ce sont les plus importants et surtout les plus complexes, car ils concernent, pour la plupart, des indemnités dues en matière industrielle.

En ce qui concerne les collectivités publiques encore créancières et pour les travaux de voirie dans les communes sinistrées, aucune demande relative au concours financier de l'Etat n'est plus recevable depuis le 31 décembre 1970, en vertu de l'article 23 de la loi de finances rectificative pour 1969. Seules restent à couvrir les réévaluations pour hausses de prix concernant les opérations antérieurement engagées.

Le montant des autorisations de programme pour 1973, qui a été fixé en considération des crédits disponibles sur les dotations déjà ouvertes, permettra de faire face à ces besoins.

*

* *

Ces dépenses du passé ne font plus problème pour la puissance publique dont la préoccupation nouvelle est l'urbanisation croissante d'une population en augmentation régulière. Préparer des sols à recevoir des logements et contribuer financièrement à la construction de ces derniers, telles sont les missions actuelles du Ministère.

Mais avant de procéder à une analyse des dotations proposées pour 1973, signalons qu'elles ont été modifiées — fort heureusement en hausse — au cours de la première lecture devant l'Assemblée Nationale par trois amendements présentés par le Gouvernement.

CHAPITRE PREMIER

L'URBANISME

En matière d'urbanisme, le VI^e Plan a prévu la réalisation de 77,4 milliards de francs d'investissements, ce qui représente une croissance en volume de 11 % par an, la part de l'Etat sous forme d'autorisations de programme étant comprise entre 17,85 (hypothèse basse) et 19,05 milliards (hypothèse haute) ; mais cette enveloppe recouvre un domaine plus large que celui qui nous occupe puisqu'il comporte la circulation et les transports. A l'intérieur de cette enveloppe, deux programmes ont fait l'objet d'une déclaration de priorité : l'*action foncière* pour 1.650 millions de francs et la création d'*espaces verts* pour 100 millions de francs. Enfin, parmi les rares programmes finalisés, c'est-à-dire établis avec les méthodes R. C. B. (rationalisation des choix budgétaires) figure l'objectif *villes nouvelles*.

Si nous avons tenu à rappeler ces chiffres et ces objectifs c'est afin de pouvoir apprécier comment le budget de 1973 respecte — ou ne respecte pas — ces décisions.

*

* *

Il est difficile de parler d'un budget de l'Urbanisme qui juridiquement n'existe pas, qui pratiquement se trouve dans le fascicule de l'Équipement, mais aussi dans celui des Charges communes et des Comptes spéciaux du Trésor. Dans le tableau qui suit, nous avons toutefois tenté d'en réunir l'essentiel en regroupant les dotations suivant des centres d'intérêt :

	1972	1973
	(En millions de francs.)	
A. — <i>Enseignement et recherche</i> : subvention de fonctionnement (titre IV) :		
Aux établissements d'enseignement.....	0,8	0,9
Au Centre de recherche d'urbanisme.....	1,3	1,5
	(Autorisations de programme.)	
B. — <i>Études d'aménagement foncier, d'urbanisme et de création de zones urbaines</i>	78,2	108,4 (+ 38,6 %)
C. — <i>Action foncière</i> :		
Acquisitions de terrains.....	125	125 »
Espaces verts.....	16,8	17,8 (+ 6 %)
Ajouter : prêts du F. N. A. F. U. :		
1. Compte spécial du Trésor :		
Opérations directes.....	95	90
Z. A. D.	80	90
2. Caisse des dépôts :		
Z. U. P., zones industrielles, rénovation....	600	675
Total F. N. A. F. U.....	775	855 (+ 10,3 %)
D. — <i>Restructuration du tissu urbain ancien</i> :		
Rénovation urbaine.....	104,5	104,5 »
Suppression des bidonvilles.....	125,8	151,6 (+ 20,5 %)
Aménagement des lotissements défectueux...	7	7 »
E. — <i>L'urbanisme périphérique et la création de villes nouvelles</i> .		
Voirie des villes nouvelles.....	70	83 (+ 18,6 %)
Opérations concertées.....	Mémoire.	Mémoire.
Ajouter : Budget des charges communes :		
Équipement de base des grands ensembles..	71,5	68 (— 4,9 %)
Aide aux villes nouvelles.....	64,2	85 (+ 32,4 %)

I. — L'enseignement et la recherche.

En matière d'enseignement de l'urbanisme, la mission du Ministère est double :

1° *Il participe à la définition d'une politique de l'enseignement et à l'élaboration d'une pédagogie.*

A la suite d'une étude menée par des universitaires et des fonctionnaires de la D. A. F. U., un rapport a été établi qui précise les actions à mener pour la sensibilisation du public et pour la formation des « professionnels », en distinguant parmi ceux-ci :

— les « spécialistes urbains » formés grâce à l'application à l'urbanisme des grandes disciplines universitaires (géographie, écologie, économie, sociologie...) et destinés à devenir des chercheurs, des consultants ou des enseignants ;

— les praticiens de l'aménagement de l'espace ou « urbanistes » qui doivent être entraînés à l'expression graphique et à l'art de la composition urbaine tout en se préparant à des travaux dont le caractère pluridisciplinaire est de plus en plus affirmé.

Ces professionnels sont destinés à devenir les cadres qui contribueront dans des organismes publics ou privés à l'élaboration des plans d'aménagement de tous niveaux allant des grands schémas d'aménagement aux opérations ponctuelles d'urbanisme opérationnel.

2° *Le Ministère contribue à cet enseignement selon trois sortes de modalités :*

— il fournit au Ministère de l'Education nationale pour les unités d'enseignement et de recherche et aux organismes spécialisés comportant un enseignement de l'urbanisme (Instituts d'urbanisme ou d'aménagement, séminaires de l'École des Beaux Arts, formation de paysagistes), d'une part une assistance technique par la présence de ses fonctionnaires dans le corps enseignant et les conseils d'administration de certains établissements, d'autre part des subventions inscrites au chapitre 43-01 du budget pour un montant de 935.000 F pour l'année 1973. En général ces subventions servent à financer le déplacement des étudiants et des professeurs sur le terrain car on imagine mal que la formation de tels spécialistes ne puisse s'effectuer à partir de cas concrets ;

— en ce qui concerne les établissements dont il a la tutelle, le Ministère a fait procéder à la mise en place d'options « urbanisme » à l'Ecole des Ponts et Chaussées et à l'Ecole des Travaux publics, ainsi qu'au développement d'un enseignement tourné surtout vers l'urbanisme opérationnel dans les écoles de techniciens de catégorie B. Il considère comme essentielle la décentralisation à Aix-en-Provence de l'option urbanisme de l'Ecole des Ponts-et-Chaussées, décentralisation qui est en voie de réalisation et qui s'appuiera à la fois sur le Centre d'études techniques de l'Équipement du Ministère et sur l'Institut d'aménagement régional de l'Université et disposera de nombreux terrains de stage auprès des importants organismes de planification et d'urbanisme de cette région ;

— les centres de formation permanente du Ministère enfin ont consacré 3.000 journées de stagiaires à la préparation aux disciplines se rapportant à l'urbanisme et 760 agents ont participé à ces stages.

En matière de *recherches urbaines*, la Direction de l'Aménagement foncier et de l'Urbanisme (D. A. F. U.) conjointement avec la Délégation générale à la Recherche scientifique et technique (D. G. R. S. T.) a mis en œuvre un programme portant sur les thèmes suivants :

— le système économique urbain : les recherches à engager concernent notamment le développement économique d'une zone, les divers aspects du problème de l'emploi, les coûts de l'urbanisation ;

— les techniques de planification urbaine : constructions de schémas dynamiques, appréciation des choix d'équipements collectifs ;

— le changement social en milieu urbain : comment l'espace urbain favorise une certaine forme de changement social et inversement ;

— l'espace urbain et la vie des citadins : recherche des éléments déterminants de la vie quotidienne ;

— formes, espaces et apparences : analyse de la demande de création chez les « inventeurs d'espace » (architectes, paysagistes, habitants de pavillons ou de cités) et recherche des lois de composition utilisées dans les phénomènes d'apparences (volume, couleur, matière, lumière).

Ces programmes ont fait l'objet d'un appel d'offres lancé en mai 1972 qui a permis d'enregistrer plus de 200 réponses de laboratoires universitaires et para-universitaires, de laboratoires publics et semi-publics et de laboratoires privés.

Par ailleurs, le *Centre de recherche d'urbanisme* (C. R. U.), créé en 1962 par le Ministère du Logement, se consacre à des recherches synthétiques, de caractère fondamental, sur les structures urbaines et sur des modèles. Sont actuellement en chantier :

— une étude systématique des villes et agglomérations françaises de plus de 5.000 habitants (elles sont au nombre de 750) : après des études démographiques puis socio-économiques, ce sont des études de morphologie qui sont abordées grâce à des photos aériennes qui feront l'objet d'un atlas ;

— une étude (en voie d'achèvement) sur les surfaces occupées par les équipements dans diverses villes de même population ;

— une recherche à long terme sur les loisirs et leurs équipements ;

— une étude théorique sur la répartition la plus probable des populations au sein d'une agglomération, étude qui a retenu l'attention du gouvernement soviétique ;

— une recherche sur les conditions de validité de différentes théories décisionnelles en urbanisme.

Pour 1973, le C. R. U. recevra une subvention de fonctionnement de 1,5 million de francs qui permettra le maintien du potentiel de l'établissement.

D'autre part, une autorisation de programme de 5,1 millions de francs est inscrite au chapitre 55-01 pour la coordination, le suivi et le financement des contrats de recherche.

II. — Les études d'aménagement foncier et d'urbanisme.

Pour la deuxième année consécutive, les dotations du chapitre 55-01 progressent d'une manière considérable puisque les autorisations de programme passent de 78,2 à 108,4 millions de francs (+ 38,6 %) et les crédits de paiement de 66,6 à 90 millions de francs (+ 35,1 %).

En trois budgets, les moyens financiers, qui doivent permettre de doter les principales agglomérations des documents d'urbanisme prévus par la loi d'orientation foncière, auront presque doublé.

Deux types d'études sont financés par ce chapitre :

a) *Des études générales* destinées à améliorer la connaissance des problèmes de l'aménagement urbain et à mettre au point des directives méthodologiques pour l'élaboration des documents de planification ;

b) *Des études ayant pour objet l'établissement des documents eux-mêmes*, travaux topographiques, établissement des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et plans d'occupation des sols, dépenses d'accompagnement (frais de tirage, d'insertion dans la presse, rémunérations d'enquêteurs), études de recherche d'eau, de lutte contre la pollution, d'élimination des déchets urbains, études pré-opérationnelles de Z. A. C. et de Z. A. D., de politique foncière...

Les crédits correspondants sont répartis dans le cadre de la procédure déconcentrée.

Si l'on veut pouvoir couvrir dans des délais aussi brefs que possible un maximum de territoires par les documents d'urbanisme de la loi d'orientation foncière, et principalement par des plans d'occupation des sols (P. O. S.) opposables aux tiers, il est indispensable que les moyens financiers correspondants soient dégagés. La dotation demandée pour 1973 constitue à cet égard un minimum qu'il faudra maintenir au moins au même niveau durant les deux dernières années du Plan.

Les objectifs à atteindre durant cette même période visent en effet la poursuite, en priorité, de l'élaboration de près de 300 schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S. D. A. U.) parvenus actuellement à des degrés divers d'avancement — sur les 400 S. D. A. U. qu'il faudra en définitive avoir menés à bien dans les deux ou trois ans qui viennent — ainsi que celle de 7 à 8.000 P. O. S. ; 50 % de ceux-ci résulteront de la transformation des anciens plans d'urbanisme approuvés, transformation prescrite avant le 1^{er} janvier 1975 en application des dispositions de l'article 4-II de la loi du 16 juillet 1971.

Par ailleurs, la Commission des villes du VI^e Plan avait fait de la création d'agences d'urbanisme couvrant au moins toutes les

agglomérations de plus de 150.000 habitants un objectif prioritaire, justifié par le souci de remédier aux difficultés nées de la multiplication des collectivités locales et de l'émiettement des responsabilités qui en découle. Il existe actuellement 16 agences : 17 doivent encore être créées et le Ministère s'y emploie en participant au fonctionnement ; 50 % du budget en année de démarrage, de 30 à 40 % par la suite. Le reliquat est apporté par les collectivités locales et il n'est pas douteux que les agences constituent pour elles une lourde charge.

III. — L'action foncière.

Une politique foncière peut répondre à trois catégories d'objectifs :

- orienter l'urbanisation ;
- lutter contre la spéculation foncière ;
- ou maîtriser les terrains nécessaires à l'implantation d'équipements publics.

De ce fait, l'intervention de l'Etat ne peut se concevoir que lorsqu'il s'agit d'acquérir des terrains servant d'assiette à des constructions d'Etat. Mais il peut saisir une opportunité d'achat, même si la destination finale du sol ne peut être déterminée avec précision ; et, plus précisément, il peut servir de relais à une collectivité locale maître d'œuvre.

La politique foncière pourra être d'autant plus active que les moyens mis à sa disposition, tant sur le plan financier que sur le plan juridique, sont plus importants et plus efficaces.

A. — LES MOYENS FINANCIERS

Ils sont de deux ordres, budgétaires et extra-budgétaires.

1° *Les moyens budgétaires.*

a) *Les dotations du chapitre 55-43* (« Acquisitions de terrains pour l'aménagement urbain ») demeurent fixées, en autorisations de programme, à 125 millions de francs et passent, en crédits de

paiement, de 154,9 à 170 millions de francs. Ces sommes sont utilisées pour financer les opérations dont le dénouement ne peut être prévu d'une manière précise et sont réparties en trois articles :

- acquisitions foncières coordonnées par le Groupe interministériel foncier (63,5 millions de francs en 1973) ;
- villes nouvelles (60 millions de francs) ;
- et opérations d'intérêt touristique (1,5 million de francs).

b) *Les dotations du compte de commerce « Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme - Trésor »*, lequel ne comporte plus que deux sections depuis la réforme de 1964 :

SECTION A. — *Opérations directes* (c'est-à-dire comportant l'achat, l'aménagement et la revente de terrains ou d'immeubles bâtis) : 90 millions de francs figurent à cette rubrique (95 millions de francs en 1972).

SECTION C. — *Financement des zones d'aménagement différé* dans lesquelles les acquisitions peuvent résulter de l'exercice du droit de préemption par la collectivité qui est désignée comme la bénéficiaire ou de l'exercice par l'Etat de son droit de substitution. Il est prévu d'ouvrir à ce titre un crédit de 90 millions de francs (80 millions de francs en 1972) ; la forte progression de cette dotation depuis deux ans est la traduction financière de la réforme du régime des Z. A. D. votée en juin 1971 par le Parlement qui a porté de huit à quatorze ans la durée de l'exercice du droit de préemption. L'Etat aide les collectivités locales à exercer leur droit de préemption en leur octroyant des avances à huit ans au taux de 3 %, mais peu de collectivités ont demandé jusqu'ici le bénéfice de cette facilité à telle enseigne que le ministère a dû publier une circulaire d'information fin juin dernier pour signaler que 40 millions de francs étaient disponibles à ce titre.

c) *Les dotations du chapitre 65-44 (« Subventions pour la création et l'aménagement de parcs et jardins publics »)* primitivement fixées à 16,8 millions de francs d'autorisations de programme et qui ont été majorées d'un million en première lecture (500.000 F de crédits de paiement), permettront aux collectivités locales de contracter pour 33 millions de francs d'emprunts. En 1970, la dotation n'était que de 3,5 millions de francs : c'est dire qu'au cours des trois premières années du Plan, la *priorité déclarée* a bien été respectée.

A l'origine, ces sommes étaient affectées à l'acquisition des terrains et à leur aménagement en espaces verts. A compter de 1971, il a été décidé, compte tenu du coût élevé des terrains en milieu urbain ou péri-urbain, de réserver par priorité le concours de l'Etat à la réalisation d'acquisitions foncières en laissant l'aménagement des sols à la charge des municipalités.

Par ailleurs, pour apporter plus de cohérence dans la politique des espaces verts, il a été demandé aux chefs des services régionaux et aux directeurs départementaux de veiller à ce que, principalement dans les villes de plus de 100.000 habitants :

— les besoins des habitants existants et à venir fassent l'objet d'une estimation : par exemple, sur la base de 10 mètres carrés d'espaces verts publics urbains par habitant ;

— les réserves foncières correspondant à ces besoins soient, dans la mesure du possible, réservées au cœur des agglomérations et à leur périphérie, suivant une programmation et un plan spécifiques et cohérents ;

— l'aménagement des terrains acquis aboutisse à une œuvre qui soit l'une des composantes importantes du quartier auquel elle devra s'intégrer.

Un projet de loi destiné à fixer le statut des espaces boisés classés par les plans d'occupation des sols est en cours de mise au point. Un projet concernant les espaces verts urbains — et non plus seulement les espaces boisés d'une certaine importance — doit être aussi rapidement élaboré afin que les terrains publics ou privés affectés aux espaces verts en milieu urbain soient strictement maintenus dans leur destination.

2° *Les moyens extra-budgétaires.*

a) *Un moyen traditionnel, les prêts « F. N. A. F. U. » de la Caisse des Dépôts et Consignations, bonifiés par l'Etat et accordés par le Comité de gestion du F. N. A. F. U. : le montant des prêts*

de ce type a été fixé, pour 1973, à 675 millions de francs contre 600 millions de francs en 1972, avec la répartition suivante :

	En millions de francs.
Zones opérationnelles d'habitation	250
Zones industrielles	50
Rénovation urbaine, rond-point de la Défense, Halles, Javel	375

b) *Un moyen nouveau, les prêts à long terme de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (C. A. E. C. L.), prêts d'une durée de quinze ans et d'un taux de 6,5 %.*

La somme consacrée à ces prêts, fixée à 200 millions de francs pour 1971 et, pour 1972, à quelque 250 millions de francs, a été accordée pour la constitution de réserves foncières soit dans le cadre d'une restructuration urbaine en accompagnement de l'effort consenti par l'Etat au moyen du chapitre 55-43, soit pour des réserves périphériques en conformité des orientations dégagées par le S. D. A. U. L'enveloppe pour 1973 n'est pas encore connue.

*
* *

Ainsi, les moyens budgétaires ont été peu modifiés d'une année sur l'autre, ou plutôt ils se trouvent diminués dans leurs possibilités d'action par les hausses de prix. C'est donc à l'épargnant qu'il est demandé de se substituer au contribuable pour le présent : nous sommes donc en présence d'une « débudgétisation ». *Il est de plus dommage qu'aucune ressource spécifique ne soit affectée à un fonds dont l'objet serait la constitution de réserves foncières.* L'idée avait pourtant été retenue, mais la *taxe d'urbanisation* promise pour la loi de finances de 1970 semble s'être perdue dans les oubliettes.

Cette imposition aurait eu pourtant un double mérite :

— assise sur la valeur vénale des propriétés non bâties mais constructibles, valeur au besoin déclarée par le propriétaire, elle aurait accru l'offre des sols et, en pesant sur les prix, normalisé le marché foncier ;

— son produit, à condition qu'il ait été affecté aux collectivités locales, aurait permis à ces dernières de financer les équipements de base et, au-delà, d'acquérir des réserves foncières.

Sans doute les municipalités disposent-elles de la *taxe locale d'équipement*, mais celle-ci ne remplit que le second office et encore imparfaitement : la seule couverture des aménagements.

B. — LES OUTILS JURIDIQUES

La *Zone d'aménagement différé* (Z. A. D.) est l'instrument d'une stratégie foncière à long terme et la *Zone d'aménagement concerté* (Z. A. C.) est l'instrument d'une stratégie à moyen ou court terme ; la différence de durée s'accompagnant d'une différence de dimension : la seconde, plus petite que la première, peut être contenue dans celle-ci.

1° La *procédure Z. A. D.* ouvre aux collectivités publiques ainsi qu'à certaines catégories d'établissements publics et de sociétés d'économie mixte, la possibilité de s'opposer, par l'exercice du *droit de préemption*, à la hausse spéculative des prix des terrains, notamment dans les secteurs où des opérations d'urbanisation sont en cours ou prévues. La durée d'exercice de ce droit, qui était fixée primitivement à huit ans, a été portée à quatorze ans par la loi du 16 juillet 1971, loi qui a, de plus, élargi la liste des bénéficiaires du droit de préemption et organisé une large déconcentration des décisions : un décret du 23 juin 1972 a précisé ces modifications.

Comme, de plus, les préemptions peuvent désormais s'exercer en vue de la constitution de réserves foncières et non plus seulement de la lutte contre la spéculation, il est à prévoir que la procédure de la Z. A. D. est appelée à une nouvelle extension. Au 1^{er} juillet 1972, 414.000 hectares ont été placés sous le régime de la Z. A. D. ou du périmètre provisoire.

L'objectif est de toucher 600.000 hectares supplémentaires pour répondre aux impératifs de protection des zones d'extension de l'ensemble des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme des grandes agglomérations.

Ce sont les crédits de la section « C » du F.N.A.F.U., qui sont destinés soit à des préemptions directes par l'Etat et pour assurer le droit de substitution prévu par la loi du 26 juillet 1962 modifiée, soit à aider les collectivités locales titulaires du droit de préemption. Les dotations correspondantes passent de 40 millions de francs en 1971 à 80 millions en 1972 et 90 millions en 1973.

2° *La procédure Z.A.C.* : c'est la loi d'orientation foncière qui a donné une consistance juridique à la notion de *zone d'aménagement concerté*. Celle-ci se définit comme « une zone à l'intérieur de laquelle une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour *réaliser*, ou *faire réaliser*, par une personne privée liée à elle par une convention, l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés ».

Rappelons que les Z.A.C. sont une source possible d'exception à deux règles importantes posées par la loi d'orientation foncière puisque les dispositions des plans d'occupation des sols ne leur sont pas applicables et que les constructions qui y sont implantées peuvent être exemptées de la taxe locale d'équipement si un minimum d'équipement est mis à la charge des constructeurs.

Au 1^{er} juillet dernier, les différents types de Z.A.C. se présentaient de la manière suivante :

NATURE DE LA Z. A. C.	REGIE DIRECTE			CONCESSIONS			CONVENTIONS			TOTAL		
	Nombre.	Surface en ha.	Capacité accueil logts.	Nombre.	Surface en ha.	Capacité accueil logts.	Nombre.	Surface en ha.	Capacité accueil logts.	Nombre.	Surface en ha.	Capacité accueil logts.
Habitation	74	4.797	95.211	77	4.070	98.675	207	9.354	209.486	358	18.221	403.372
Industries	62	4.523	»	62	3.613	»	26	1.677	»	150	9.313	»
Commerces ou entrepôts.....	11	519	»	2	57	»	21	335	»	34	911	»
Bureaux et services.....	2	222	»	5	714	»	4	61	»	11	997	»
Tourisme	»	»	»	2	177	4.833	7	3.214	16.786	9	3.391	21.619
Ensemble	149	10.061	95.211	148	8.631	103.503	265	14.641	226.272	562	33.833	424.991

On constate que la Z.A.C. conventionnée prend de plus en plus d'importance sur la réalisation en régie directe ou par concession à une société d'économie mixte ou à un établissement public. C'est ainsi qu'en ce qui concerne les Z.A.C. à usage d'habitation, les parts respectives sont de 58, 21 et 21 % ; en une année la convention a gagné trois points.

En une année également (30 juin 1971 - 30 juin 1972) il s'est créé 137 Z.A.C. représentant une capacité d'accueil de 170.000 logements, la taille moyenne des opérations étant de l'ordre de 1.000 logements.

La formule rencontre l'adhésion d'un nombre croissant de promoteurs et on peut se demander si les profits qu'elle est susceptible de leur procurer ne seraient pas excessifs : il appartient aux collectivités locales — du fait des mesures de déconcentration et d'allègement de la tutelle — de s'assurer que les bénéficiaires demeurent dans des limites raisonnables. Le ministère a de son côté demandé aux préfets que les conventions comportent une clause fixant un prix maximum de cession ou de location des logements destinés à répondre aux besoins des catégories sociales les moins favorisées : une telle clause entraîne en elle-même une limitation des bénéfices au niveau de l'ensemble de l'opération.

Autre critique formulée en ce qui concerne les Z.A.C. conventionnées : le promoteur, personne privée, bénéficie en fait du droit d'expropriation. Aussi des directives ont-elles été données pour que la procédure ne soit utilisée que d'une manière marginale.

3° Deux autres procédures :

La concession de l'usage des sols.

Les collectivités publiques doivent s'efforcer de développer au maximum la procédure de concession ou de la location des terrains qu'elles ont achetés et ne plus se borner à les vendre purement et simplement. Cette politique répond à deux objectifs : elle permet d'assurer la maîtrise publique de l'espace urbain dans le temps et préserve ainsi pour l'avenir des possibilités d'évolution du tissu urbain. Il n'est que de considérer les difficultés d'appropriation des terrains dans le cadre des opérations de rénovation urbaine pour comprendre l'intérêt de ce genre d'opération. Elle permet, par ailleurs, aux collectivités de profiter directement à long terme des plus-values liées à l'augmentation du prix des

terrains. Mais surtout, possédant un patrimoine foncier important, les collectivités pourront éventuellement *pratiquer des prix différenciés suivant le caractère plus ou moins social* des logements qui seront construits.

Pour ces raisons, l'article 14 de la loi d'orientation foncière stipule que les biens appartenant à l'Etat ou aux collectivités locales situés à l'intérieur de certains périmètres ne pourront faire l'objet de cessions.

Dans la pratique, le Ministre a d'ores et déjà prescrit à ses directeurs départementaux que les dispositions de la procédure de la concession d'usage des sols s'appliqueront aux terrains acquis avec l'aide des crédits budgétaires du chapitre 55-43. Il a invité de même, dans toute la mesure du possible, les collectivités locales à acquérir et à maintenir dans leur patrimoine les terrains sur lesquels les opérations bénéficiant de l'aide de l'Etat doivent être entreprises, la mise à disposition des utilisateurs desdits terrains s'effectuant sous la forme d'un bail à long terme (bail à construction, loi du 16 décembre 1964) ou d'une concession immobilière.

La réforme de la procédure de l'expropriation.

Elle avait fait l'objet d'un projet de loi, dont nous avons donné l'économie dans notre rapport de l'an dernier. Elle est actuellement « en panne », ayant rencontré de gros obstacles au cours de son cheminement.

En attendant une réactivation du projet, des textes mineurs ont été pris. Deux décrets du 29 février 1972 organisent une nouvelle répartition des compétences en matière de déclaration d'utilité publique.

Le principe demeure que l'utilité publique est prononcée par décret en Conseil d'Etat mais qu'en cas d'avis favorable du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, elle peut intervenir par arrêté ministériel ou préfectoral, à l'exception toutefois de certaines opérations dont la nature ou l'importance justifie qu'elle soit prise par décret en Conseil d'Etat.

La compétence du Préfet se trouve ainsi considérablement élargie car celui-ci est maintenant habilité à déclarer d'utilité publique toutes les opérations autres que celles concernant l'installation des administrations centrales, ou évoquées devant la Commission nationale des opérations immobilières et de l'architecture, ou réalisées sur plus de deux départements.

IV. — L'aménagement du tissu urbain.

L'action de l'Etat en matière d'urbanisme opérationnel recouvre cinq domaines.

A. — LA RÉNOVATION URBAINE

Au chapitre 65-42 « *Subventions pour une meilleure utilisation des îlots d'habitation* », les autorisations de programme demeurent fixées à 104,5 millions de francs ; les crédits de paiement passent de 86,6 à 90 millions de francs.

Ces dotations doivent assurer l'apurement partiel des opérations anciennes, 1974 devant en marquer, en principe, l'achèvement.

Compte tenu de cette contrainte qui bloquera de 35 à 40 millions de francs et des charges résultant des grandes opérations (les Halles et Bordeaux-Mériadec, en particulier), qui sont également subventionnées sur le chapitre 65-42, la Direction de l'Aménagement foncier et de l'Urbanisme espère pouvoir réserver 12 millions de francs environ au financement d'opérations nouvelles. Cette somme permettra le lancement de deux ou trois chantiers.

Au 1^{er} janvier 1972, 262 opérations de rénovation et de restructuration étaient engagées, tant en province qu'en région parisienne, dont 16 opérations nouvelles lancées dans le cadre de la procédure des zones d'aménagement concerté qui ne feront pas appel au concours financier de l'Etat au titre des subventions du chapitre 65-42.

Ces 262 opérations représentent une superficie de 1.655 hectares, dont 1.258 hectares d'emprise privée à acquérir, et portent sur quelque 112.000 logements à démolir ; il est prévu d'y construire 171.000 logements nouveaux.

A cette date, l'état d'avancement des opérations était le suivant (les 16 opérations nouvelles comprises) :

— surface acquise.....	966 hectares (77 %).
— logements détruits.....	68.000 hectares (61 %).
— logements mis en chantier.....	100.900 hectares (59 %).
— logements terminés.....	74.811 hectares (44 %).

Soixante-dix de ces opérations sont considérées comme terminées et trente-deux ont présenté leur bilan définitif.

En ce qui concerne les opérations de restauration immobilière, réalisée dans le cadre de la loi du 4 août 1967, signalons qu'à ce jour 41 secteurs sauvegardés ont été délimités portant sur plus de 2.000 hectares et que 18 îlots opérationnels portant sur 34 hectares ont été lancés.

B. — LA SUPPRESSION DES BIDONVILLES

Au chapitre 65-30 « Aide à la suppression des cités insalubres », les autorisations de programme s'élèvent de 125,8 à 151,6 millions de francs (+ 20,5 %) : c'est dire tout l'intérêt que les Pouvoirs publics portent à l'élimination non seulement des bidonvilles (loi du 11 décembre 1964) mais encore de tous les taudis garnis (loi du 10 juillet 1970) qui servent trop souvent de havre aux travailleurs immigrés.

Il est vrai qu'un plan de résorption de l'habitat insalubre, dressé en 1970 par le Groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre avait prévu l'éradication de cette lèpre pour la fin de 1972. Le terme vient d'en être reporté. Le problème était en effet ardu, car 70.000 personnes environ étaient concernées, 40.000 logées (si l'on peut dire) en bidonville et 30.000 en taudis dont un peu plus de la moitié en région parisienne.

Pour l'année 1971, le bilan de résorption — qui concerne surtout la Région parisienne, les Bouches-du-Rhône et le Rhône se présente de la manière suivante :

	NOMBRE de bidonvilles et de taudis-garnis entièrement résorbés.		I SO L E S		FAMIL- LES relogées.
	Bidon- villes.	Taudis- garnis.	Evacués.	Relogés.	
Région parisienne.....	18	33	4.469	2.949	2.183
Province	20	50	1.392	1.199	459
Total	38	83	5.861	4.148	2.642

Ce sont ainsi environ 17.500 personnes issues de bidonvilles et des taudis-garnis qui ont été relogées en 1971.

Pour le premier semestre 1972, en ce qui concerne la seule Région parisienne (les chiffres concernant la province n'étant pas encore disponibles) les résultats se présentent ainsi :

NOMBRE DE BIDONVILLES et de taudis-garnis entièrement résorbés.		I S O L E S		FAMILLES relogées.
Bidonvilles.	Taudis-garnis.	Evacués.	Relogés.	
21	16	1.388	928	1.099

Ces résultats montrent que, tout comme en 1971, l'effort porte maintenant sur le relogement des familles, ce que confirme un amendement voté par l'Assemblée Nationale en première lecture qui augmente la subvention aux H. L. M. de 4,3 millions de francs en autorisations de programme et 2 millions de francs en crédits de paiement. Parmi les familles relogées depuis le début de l'année, plus de la moitié (619 sur 1.099) l'ont été directement en H. L. M.

La liquidation des bidonvilles devrait être très avancée en région parisienne à la fin de 1973. Il ne devrait subsister que de très rares grandes unités dans les Yvelines, les Bouches-du-Rhône et les Alpes-Maritimes.

C. — L'AMÉNAGEMENT DES LOTISSEMENTS DÉFECTUEUX

Les dotations du chapitre 65-40 (7 millions de francs en autorisations de programme et 6 millions de francs en crédits de paiement) ont pour objet l'amélioration de quelques lotissements effectués antérieurement à 1946 sans qu'un minimum d'aménagements collectifs ait été mis en place. Pour ce faire, les municipalités reçoivent de l'Etat une subvention égale à 50 % du coût de l'opération.

Rappelons que l'article 29 de la loi de finances rectificative pour 1970 avait fixé au 31 décembre 1972 la date limite à laquelle pourraient être présentés, sous peine de forclusion, les dossiers de demandes de subventions pour cette catégorie d'opération : le délai a été reporté d'un an par la loi du 5 juillet dernier.

D. — LE FINANCEMENT DES ZONES D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ

Le chapitre 65-41 « Aide aux opérations d'aménagement concerté » — encore dénommé la « ligne budgétaire unique » — n'est pourvu d'aucun crédit bien qu'il soit d'une grande importance.

Ouvert pour la première fois dans le budget de 1971, il est alimenté en cours d'année des fonds nécessaires à la construction des équipements collectifs compris dans les Z. A. C. par transferts en provenance des départements ministériels intéressés.

L'année 1972 a vu une très nette amélioration dans le fonctionnement de ce chapitre par rapport à l'année 1971, dite « d'expérimentation ». En effet, le transfert des dotations s'est effectué le 12 janvier 1972 et elles ont pu être déléguées aux Préfets de région avant le 15 janvier 1972, à concurrence de 75 % de leur montant global.

Le montant et l'origine des transferts opérés au cours de l'année 1972 est indiqué dans le tableau ci-après :

ORIGINE	CHAPITRE	MONTANT des autorisations de programme.
		(En millions de francs.)
<i>Ministère de l'Education nationale.</i>		
Subventions d'équipement pour les établissements d'enseignement élémentaire.....	66-31	167,1
<i>Ministère de la Santé publique.</i>		
Subventions d'équipement aux établissements, orga- nismes et services à vocation sanitaire.....	66-11	4
Subventions d'équipement aux établissements, orga- nismes et services à vocation sociale.....	66-20	5
<i>Secrétariat d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs.</i>		
Subventions d'équipement aux collectivités.....	66-50	35,8
Total		211,9

La comparaison de ce montant avec celui de l'année 1971 (134,4 millions de francs) fait apparaître une augmentation de 57,7 %.

En ce qui concerne le montant des crédits prévus pour 1973, des discussions sont actuellement en cours avec chacun des ministères sectoriellement intéressés. Le montant définitif des transferts ne sera arrêté qu'après la phase de consultation des préfets de région.

E. — LES VILLES NOUVELLES

Neuf villes nouvelles sont aujourd'hui en voie de réalisation : Villeneuve-d'Ascq à Lille, Le Vaudreuil près de Rouen, L'Isle-d'Abeau à proximité de Lyon, l'étang de Berre, et pour la région parisienne : Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Evry, Melun-Sénart et Marne-la-Vallée. Sept d'entre elles sont dotées d'un établissement public d'aménagement ; les deux derniers concernant Melun-Sénart et Berre devraient être créés dans les mois à venir.

Nous ne reviendrons pas sur les problèmes doctrinaux, administratifs et juridiques posés par la création de villes nouvelles, mais, d'une manière plus terre à terre, nous examinerons les trois sujets suivants :

1° En attendant que les villes nouvelles puissent accueillir à la fin de ce siècle 100 à 400.000 habitants sur 5.000 hectares environ, comment se concrétisent sur le terrain les programmes déjà lancés ?

Le tableau ci-après apporte une réponse qui, faute de statistiques plus récentes, est quelque peu dépassée sans l'être trop :

	CERGY- PONTOISE	ÉVRY	MARNE- LA-VALLÉE	MELUN- SÉNART	SAINT- QUENTIN- EN- YVELINES	BERRE	LILLE-EST	ISLE- D'ABEAU	VAUDREUIL
<i>A. — Moyens mis en œuvre jusqu'au 31 décembre 1972 (autorisations de programme en millions de francs).</i>									
Fonctionnement de la mission de l'établissement (chap. 55-42, art. 2).....	20,2	16,9	15,9	11,5	21	14,7	14	13,2	14,7
Acquisitions foncières (chap. 55-43, et F. N. A. F. U.)..	61,6	58,3	66	36	59,4	30,3	71,7	29,5	15,8
Infrastructures (chap. 55-42, art. 1 ^{er}) :									
Voirie primaire.....	57,8	38,4	43,5	7,5	33,5	8,8	2,4	11,8	5,4
Voirie départementale et communale.....	»	»	»	»	»	3,7	6,5	»	»
Assainissement primaire.....	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	14,7	5,8	10,9	3,4
Espaces verts (chap. 65-44).....	1,2	2	»	4,4	0,6	»	0,3	»	»
Superstructures :									
Enseignement élémentaire.....	11,3	3,7	4,8	»	15,5	9,8	11	2,6	1,3
Enseignement secondaire.....	»	11,2	10,7	1,1	11	20,1	»	»	»
Equipement sportif.....	2,5	2,7	1	0,5	3,1	4,7	3,1	»	1,5
Equipement sanitaire.....	0,5	1,1	»	16	»	17,5	0,05	0,1	0,05
Equipements sociaux.....	1,8	2,7	»	0,3	0,7	1,7	»	0,9	»
Equipements culturels.....	»	2	»	»	»	1,5	»	»	»
<i>B. — Résultats au 31 décembre 1971.</i>									
Nombre d'hectares acquis (chiffres cumulés).....	233	551	154	619	210	791	520	592	30
Nombre d'emplois créés en 1971.....	4.000	1.000	400	600	1.950	3.100	»	250	»
Logements mis en chantier en 1971.....	3.150	1.923	1.134	1.707	2.472	4.891	85	»	»
Logements terminés.....	1.575	401	744	1.400	1.788	1.900	15	»	»

(a) Autorisation de programme.

2° L'attitude des élus locaux vis-à-vis des villes nouvelles n'est pas toujours faite de bienveillance ainsi que l'a prouvé le conflit qui oppose, depuis l'été dernier, certains maires de la zone de l'étang de Berre à l'administration préfectorale.

Certes, on a toujours tenté d'associer les élus à toutes les décisions prises en la matière.

S'agissant des décisions initiales, toutes les villes nouvelles correspondent à l'application soit de schémas d'aire métropolitaine en province, soit du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, documents ayant fait l'objet d'un avis favorable au niveau local.

S'agissant de la réalisation, les responsabilités en matière d'aménagement foncier sont confiées à un établissement public d'aménagement qui associe au sein du Conseil d'administration, sur une base paritaire et sous la présidence d'un élu local, les représentants des collectivités locales et ceux de l'Etat. L'expérience des établissements publics les plus anciens montre qu'après une période de rodage, une concertation franche et constructive s'instaure rapidement.

Mais le problème le plus aigu se pose au niveau communal. Chaque ville nouvelle concerne en effet un grand nombre de communes rurales ou semi-rurales. Pour leur permettre de pallier leur dispersion, l'insuffisance de leurs moyens et de remédier aux inégalités de recettes et de dépenses résultant de l'urbanisation, bref d'assumer pleinement leurs responsabilités, la loi du 10 juillet 1970 dite « loi Boscher » sur les agglomérations nouvelles a prévu une procédure de regroupement particulière conduisant, dans le cadre d'un « périmètre d'urbanisation », à la constitution d'un « syndicat communautaire d'aménagement » ou d'un « ensemble urbain ». Le syndicat ou l'ensemble urbain se caractérise par une mise en commun de l'ensemble des recettes et des dépenses liées à la ville nouvelle et bénéficie, pendant la période de démarrage, d'une aide exceptionnelle de l'Etat.

Malgré ces avantages, les réticences sont grandes, attisées par la méfiance traditionnelle des élus locaux à l'égard des « technocrates », les divergences politiques inévitables, le sens exarcebé de l'autonomie communale.

Mais il ne faut pas oublier que, par leur nature même, les villes nouvelles sont des opérations d'intérêt régional et national.

Ceci veut dire que, contrairement à la plupart des Z. U. P. par exemple, elles ne sont pas conçues par les communes sur le territoire desquelles elles sont implantées pour répondre à leurs besoins immédiats, mais au niveau régional pour permettre, sur une longue période, d'éviter la congestion des agglomérations existantes et d'assurer l'évolution harmonieuse de la région tout entière. Il est à cet égard inévitable que les villes nouvelles, pendant leurs premières années d'existence, suscitent sinon l'hostilité, du moins certaine incompréhension sur le plan strictement local.

3° Sur le plan des crédits budgétaires, les villes nouvelles sont alimentées au budget de l'Équipement, outre par l'article 20 du chapitre 55-43 en ce qui concerne les *acquisitions foncières*, par le chapitre 55-42 (*Opérations concertées pour la création de villes nouvelles*) avec 83 millions de francs d'autorisations de programme (70 millions de francs en 1972) et 55 millions de francs de crédits de paiement (39,2 millions de francs en 1972).

Jusqu'en 1968, les crédits de ce chapitre ont été consacrés au financement des études des villes nouvelles et provenaient de transferts du chapitre 65-01 (*Aide aux villes nouvelles*) du budget des Charges communes. Ils ont permis d'assurer la création et le fonctionnement des missions d'études et d'aménagement tant en région parisienne qu'en province.

Il est ensuite apparu nécessaire d'assurer le financement de la viabilité dans les villes nouvelles, les premières opérations étant en effet très avancées. C'est pourquoi la loi de finances pour 1968 a créé, à l'intérieur du chapitre 55-42 un article nouveau doté directement, et qui a permis d'engager les premiers travaux de voirie primaire.

Ce chapitre comporte, dès lors, deux articles :

— le premier destiné à financer les travaux de viabilité dans les villes nouvelles ;

— le second intitulé « autres opérations » assure le financement des études et le fonctionnement des missions qui en ont reçu la charge.

Les crédits correspondants proviennent comme précédemment de transferts du chapitre 65-01 du budget des Charges communes, lequel est doté pour 1973 de 85 millions de francs d'autorisations de programme (64,2 millions de francs en 1972) et de 70 millions de francs de crédits de paiement (33 millions de francs en 1972).

Le démarrage d'une ville nouvelle en terrain vierge suppose un effort important en ce qui concerne les infrastructures mais, compte tenu du bas prix du terrain et de l'absence de contraintes résultant de constructions existantes, le coût de ces équipements est très sensiblement inférieur à ce qu'ils sont dans les grandes agglomérations existantes : c'est ainsi que le coût annuel total de la voirie primaire des villes nouvelles de la région parisienne est égal au coût de deux kilomètres du boulevard périphérique.

Quoi qu'il en soit, l'enveloppe voirie primaire du Plan comportait 400 millions de francs de dotations. Celles qui figurent aux budgets de 1971 et 1972 accusaient déjà un retard de 22 millions de francs 1970. La dotation proposée pour 1973 ne permet pas de combler ce retard et il serait souhaitable qu'elle soit abondée en cours d'année par déblocage du Fonds d'action conjoncturelle pour répondre à certaines urgences, notamment sur les rives de l'étang de Berre.

Signalons enfin que les subventions ouvertes au chapitre 65-00 « *Equipements de base des grands ensembles* » du budget des Charges communes : 67 millions de francs en crédits de paiement (47,6 millions en 1972) et 68 millions de francs en autorisations de programme (71,5 millions en 1970), ont pour objet de compléter le financement des travaux d'infrastructure des grands ensembles tels qu'assainissement, voirie urbaine, voirie nationale et télécommunications.

Conclusion.

En résumé, le budget de l'urbanisme, qui est essentiellement un budget d'équipement, a quelque peu souffert de la limitation des dépenses en capital opérée pour sauvegarder l'équilibre budgétaire.

Trois domaines ont toutefois été préservés : la confection des documents d'urbanisme, la résorption des bidonvilles et la voirie des villes nouvelles.

Pour le restant, les dotations demeurent pratiquement inchangées et si les moyens dégagés pour l'action foncière augmenteront du dixième, ce n'est pas grâce au budget de l'Etat mais à des ressources d'emprunts demandées à la Caisse des Dépôts, soit au titre de la F. N. A. F. U., soit au titre de la C. A. E. C. L.

CHAPITRE II

LE LOGEMENT

510.000 logements devront être terminés chaque année, en moyenne, au cours du VI^e Plan et, au terme d'une progression régulière, c'est le nombre de 560.000 qui doit être atteint en 1975, dont 315.000 logements économiques et sociaux. D'autre part, le nombre des logements anciens qui devront être portés au minimum de confort doit atteindre une moyenne annuelle de 250.000 unités.

Tels sont les objectifs qui figurent au VI^e Plan pour, dans l'immédiat, loger un nombre accru de jeunes ménages et satisfaire la demande liée à l'urbanisation et, à plus long terme, assurer le renouvellement d'un parc immobilier particulièrement vétuste.

Comment se situera l'année 1973 dans cette perspective ?

I. — Dotations budgétaires et programmes de construction.

Le budget du Logement se résume dans le tableau qui suit :

	1972	1973	EN pourcen- tage.
	(En millions de francs.)		
<i>A. — Etudes et recherches.</i>			
Etudes économiques, sociologiques, architecturales et techniques	9	12,2	} + 17,9
Recherches en matière d'habitat (plan construction)	13,1	12,8	
Subvention au Centre scientifique et technique du bâtiment	4,2	6	
<i>B. — Constructions (aides à la construction).</i>			
Logement des fonctionnaires.....	17,9	19	
Primes	1.598,5	1.900,6	+ 18,9
Subventions pour le financement des H. L. M. destinées à la location.....	2.581	2.915,5	+ 12,9

A. — ÉTUDES ET RECHERCHES

Les dotations pour études et recherches progresseront de 14,2 %.

Au chapitre 55-41 sur lequel sont financées les études générales — économiques, sociologiques, architecturales et techniques — est ouvert un nouvel article « *Action d'accompagnement de la politique technique de la construction* » dont la dotation permettra d'entreprendre en 1973 le contrôle *a posteriori* par sondage de l'application du règlement de construction, le contrôle en appel et au second degré du label confort acoustique ainsi que la mise en place d'une grille d'appréciation de la consistance et de la qualité des constructions.

Le nouveau règlement de construction s'exprimant non plus en termes de moyens mais en termes de résultats, le contrôle sur pièce doit en effet être remplacé par un contrôle sur place.

Le Plan « *Construction* » lancé en 1971 fait l'objet d'une déclaration de priorité au VI^e Plan (pour 240 millions de francs) et fait partie de l'enveloppe « Recherche » de la Délégation générale à la recherche scientifique et technique. Il a pour objet de stimuler et financer des recherches sur contrats, d'ouvrir la construction aux innovations technologiques et architecturales et de parrainer de nombreux programmes expérimentaux. Les appellations des groupes de travail indiquent bien quels sont les thèmes de recherche qui sont explorés : industrialisation ouverte ; mobilité, flexibilité, obsolescence ; information et pédagogie de l'Habitat ; surfaces ; acoustique ; organisation, perception et utilisation des espaces ; coût économique global du logement ; analyse de système et blocage à l'innovation ; problèmes généraux de l'industrialisation du bâtiment ; amélioration de l'habitat ancien.

Par ailleurs, 6 millions de francs sont destinés à renforcer les moyens du *Centre scientifique et technique du bâtiment* : 1,3 million pour l'équipement du Centre de Nantes ; 3,35 millions pour la construction et l'équipement d'un Centre à Grenoble ; 1,35 million pour la construction et l'équipement d'un Centre en région parisienne.

Enfin, un million est réservé à l'*Union technique interprofessionnelle du Bâtiment et des Travaux publics*, représentant la participation de l'Etat à la construction d'un laboratoire d'études de l'environnement des matériaux à Marseille.

En mesures nouvelles de fonctionnement, il est prévu pour ce programme 4,1 millions de francs, dont :

— 3,85 millions de francs pour le C. S. T. B., correspondant à un réajustement des besoins en fonctionnement de l'organisme ;

— 0,25 million de francs pour le Secrétariat permanent du Plan « Construction », devant permettre l'accroissement très sensible des moyens de fonctionnement et la création de six emplois de techniciens et administratifs.

B. — CONSTRUCTIONS ET AIDES A LA CONSTRUCTION

Si l'on excepte le chapitre 65-00 « Contribution de l'Etat aux dépenses de construction de logements destinés à des fonctionnaires » où figurent les subventions qui seront accordées pour la construction d'un maigre et traditionnel contingent de 1.300 logements (19 millions de francs en autorisations de programme et 26 millions en crédit de paiement), les aides apportées à la construction font l'objet des chapitres suivants :

	AUTORISATIONS de programme.	CREDITS de paiements.
	(En millions de francs.)	
65-10 Primes à la construction :		
1972	1.598,50	910
1973	1.900,565	1.011
65-50 Subventions pour le financement d'H. L. M. destinées à la location :		
1972	2.581	2.542,10
1973	2.915,52	2.726,75

La progression des autorisations de programme est de 18,9 % pour les primes et 12,9 % pour les subventions versées au secteur H. L. M.

Pour expliquer ces majorations, il faut tenir compte non seulement de la croissance du nombre des logements aidés (elle n'est que d'un peu moins de 3 %) mais surtout des réformes intervenues qui portent sur la nature et la quotité des aides.

1° *Les réformes intervenues en 1971 et 1972.*

Elles ont eu trois objectifs principaux :

— améliorer la solvabilité des ménages les plus modestes concernés par chaque secteur de la construction ;

— réduire les discontinuités dans le dispositif des aides publiques ;

— supprimer les rentes de situation abusives.

Pour les atteindre, des modifications réglementaires ont été apportées dans trois domaines.

a) *Le réaménagement des plafonds de ressources.*

— *Elimination des incohérences* : ces incohérences résultaient essentiellement du fait que le mode de fixation des plafonds comme les modalités de leur revision étaient différents suivant qu'il s'agissait de logements financés sur prêts du Crédit foncier ou de logements H. L. M. Ainsi les plafonds Crédit foncier-prêt spécial immédiat étaient le plus souvent inférieurs aux plafonds H. L. M.-accession du régime 1966. C'était le cas notamment pour l'ensemble des ménages de deux personnes en région parisienne.

Il a été décidé, pour remédier à cette situation, mais aussi pour simplifier le mode de fixation des plafonds, de lier tous les plafonds aux plafonds H. L. M. O. qui deviennent la base 100 du système.

Ainsi la revision des plafonds H. L. M. O. en fonction de l'indice du coût de la construction entraînera désormais une augmentation équivalente de l'ensemble des plafonds de ressources.

On aboutit ainsi au dispositif suivant, du secteur le moins coûteux au secteur le plus coûteux pour les ménages :

STATUT D'OCCUPATION	TYPE DE FINANCEMENT	PLAFONDS de ressources.
		Indice.
Locatif	P. L. R.-P. S. R.....	75
Locatif	H. L. M. O.....	100
Accession	H. L. M. accession, régime 1970.	
Accession	H. L. M. accession, régime 1966.	140
Locatif	I. L. M. 72.....	150
Accession	Crédit foncier P. S. I.....	160

— *Etablissement d'une hiérarchie satisfaisante des secteurs aidés du point de vue des plafonds de ressources :*

Une hiérarchie satisfaisante des aides doit :

— permettre aux ménages de passer d'un secteur plus aidé à un secteur moins aidé sans que leur taux d'effort devienne insupportable ;

— à l'intérieur de chaque secteur éliminer les abus de l'aide, c'est-à-dire les situations dans lesquelles les ménages font un effort insuffisant, et solvabiliser les ménages les plus modestes.

b) La dégressivité de l'aide de l'Etat.

La dégressivité de l'aide de l'Etat a été instaurée dans les secteurs de l'H. L. M. accession et du prêt spécial immédiat du Crédit foncier afin de diminuer pour l'avenir la constitution de rentes de situation qui proviennent du décalage, lié à l'érosion monétaire, entre l'évolution des revenus et des mensualités de remboursement des accédants à la propriété.

— *Cas des deux régimes d'H. L. M. en accession à la propriété :* à partir de la douzième année la bonification attachée au prêt H. L. M. est supprimée. Le taux d'intérêt du prêt passe alors de 5 % à 7,25 %.

Toutefois, si l'emprunteur apporte la preuve que la charge de remboursement du prêt contracté pour l'acquisition de son logement, calculée en tenant compte du taux à 7,25 %, représente

une proportion supérieure à 20 % de ses revenus imposables, le taux d'intérêt est maintenu à 5 % de la douzième à la fin de la quinzième année.

— *Cas du secteur prêt spécial immédiat du Crédit foncier* : à partir de la onzième année la bonification attachée au prêt du Crédit foncier est supprimée. Le taux d'intérêt du prêt passe alors de 6 % à 9 %.

Toutefois, le taux de 6 % peut être maintenu jusqu'à l'expiration de la treizième année si l'emprunteur apporte la preuve que l'annuité du prêt calculée la onzième année au taux de 9 % représenterait une proportion supérieure à 25 % du total de ses revenus imposables.

c) L'atténuation de la discontinuité
entre les logements très sociaux et les logements moins sociaux.

Les mesures suivantes y ont contribué :

— l'amélioration de 25 % en moyenne du financement procuré par les prêts du régime 1966 de l'H. L. M.-accession a permis de solvabiliser les ménages dont les ressources sont supérieures aux plafonds d'entrée dans les H. L. M. locatives ou qui ne peuvent prétendre à un logement H. L. M.-accession régime 1970 parce que leurs revenus sont trop élevés.

Avant la réforme le taux d'effort $\left(\begin{array}{l} \text{défini comme le rapport} \\ \text{revenu réel} \end{array} \right)$ des ménages de quatre personnes dont les annuité de loyer $\left. \vphantom{\left(\begin{array}{l} \text{défini comme le rapport} \\ \text{revenu réel} \end{array} \right)} \right)$ des ménages de quatre personnes dont les revenus étaient légèrement supérieurs au plafond H. L. M. O. et qui devaient se loger en H. L. M.-accession régime 1966 était de 21 %. Ce taux a été, grâce à l'amélioration du financement, abaissé aux environs de 17 % ;

— l'augmentation de 25 % environ du prêt spécial immédiat a permis de solvabiliser les ménages à la « sortie » de l'H. L. M.-accession du régime 1966, leur taux d'effort étant abaissé de 23 % environ avant la réforme, à 18 % ;

— la création d'un secteur locatif intermédiaire (I. L. M. 72) a permis d'offrir aux ménagers « moyens » un logement locatif moins onéreux que celui construit aux conditions de l'ancien prêt spécial du Crédit foncier.

Ainsi, pour un ménage dont les revenus sont proches du plafond de ressources H. L. M.-accession régime 1966 le taux d'effort est de l'ordre de 16 % en I. L. M. 1972 alors qu'il était de 19 % en P. S. I. locatif.

2° Les modifications des quotités des aides.

a) En matière d'aides au secteur H. L. M., l'effort de l'Etat par unité, qui varie en fonction inverse des ressources des bénéficiaires est sensiblement accru pour les logements destinés aux catégories sociales les plus modestes, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après :

LIBELLES	1972	1973
	(En francs.)	
H. L. M. O :		
Subvention	20.730	23.530
Différé d'amortissement (1).....	2.450	2.700
P. S. R. :		
Subvention	23.700	26.070
Différé d'amortissement (1).....	1.400	1.130
P. L. R. :		
Subvention	26.750	29.885
Différé d'amortissement (1).....	1.090	1.300
I. L. N. :		
Différé (1).....	7.000	7.000
Bonification	4.500	4.500
I. L. M. 72 :		
Différé (1).....	300	1.630
Bonification	5.200	6.950
Accession régime 66 :		
Bonification	19.050	20.200
Accession régime 70 :		
Bonification	21.040	21.200

(1) Cette bonification est afférente aux emprunts que doit contracter pendant la période de différé d'amortissement la caisse de prêt pour compenser le décalage observé entre l'encaissement de la subvention versée en deux temps par le Trésor et le versement du prêt — Caisse des dépôts verse, quant à elle, en quatre temps.

b) En matière d'aide au secteur *Crédit foncier*, aucun changement n'interviendra en 1973.

— Prêts spéciaux immédiats, location et I. L. M. 72...	24.000 F.
— Prêts spéciaux accession.....	9.700
— Prêts immobiliers conventionnés (accession et location)	9.000

c) En matière de *primes*, le décret du 24 janvier 1972 a réduit de 700 à 500 F le montant unitaire moyen de la prime non convertible. De plus, elle ne sera maintenue que jusqu'en 1974, année à partir de laquelle les crédits correspondant permettront de concourir au financement des primes d'épargne-logement dont le montant s'accroîtra très sensiblement du fait de la venue à terme de plans d'épargne-logement souscrits en 1970. Enfin, le bénéfice de la prime sans prêt est réservé à l'habitat individuel.

Rappelons que l'octroi de la prime sans prêt n'est assorti d'*aucune condition de ressources*. Elle demeure ainsi, avec les prêts immobiliers conventionnés, le seul secteur du financement aidé par l'Etat non soumis à une telle condition.

Du fait de toutes ces modifications, le programme de 1973 — en consistance réelle et en coût final pour le budget de l'Etat — se présente, comparé à celui de 1972, de la manière suivante (compte tenu de l'amendement du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale) :

Programme de logements bénéficiant d'une aide de l'Etat en 1972 et 1973.

NATURE DES LOGEMENTS	1972			1973		
	Nombre de logements.	Coût budgétaire unitaire (subven- tions ou bonifi- cations).	Coût budgétaire total (subven- tions ou bonifi- cations).	Nombre de logements.	Coût budgétaire unitaire (subven- tions ou bonifi- cations).	Coût budgétaire total (subven- tions ou bonifi- cations).
		(En francs.)	(En milliers de francs.)		(En francs.)	(En milliers de francs.)
I. — Habitations à loyer modéré.						
A. — Programme financé par la Caisse de prêts aux organismes d'H. L. M.						
Logements locatifs H. L. M. ordinaires....	102.000	23.180	2.364.360	105.000	26.230	2.754.150
Programme social de relogement.....	5.000	25.100	125.500	2.000	27.200	54.400
Programme à loyer réduit.....	13.000	27.840	361.920	13.000	31.185	405.405
Immeubles à loyer moyen.....	11.000	6.000	66.000	16.000	8.580	137.280
Immeubles à loyer normal.....	2.000	11.500	23.000	2.000	11.500	23.000
Logements en accession à la propriété :						
Régime 1966	20.000	19.050	381.000	30.000	20.200	606.000
Régime 1970	20.000	21.040	420.800	20.000	21.200	424.000
Total A	173.000		3.742.580	188.000		4.404.235
B. — Logements financés au moyen d'emprunts assortis de bonifications d'intérêts.						
	35.000	19.530	683.550	35.000	20.550	719.250
Total H. L. M.....	208.000		4.426.130	223.000		5.123.485
II. — Primes avec prêts spéciaux du Crédit foncier.						
I. L. M.-72 Crédit foncier (secteur locatif) (1)	25.000	24.000	600.000	22.000	24.000	528.000
Primes avec prêts immédiats (1).....	65.000	9.700	630.050	68.000	9.700	659.150
Primes avec prêts immobiliers conven- tionnés	45.000	9.000	405.000	45.000	9.000	405.000
Total (primes et prêts)...	135.000		1.635.050	135.000		1.592.150
III. — Primes sans prêts.....						
	60.000	5.000	300.000	60.000	5.000	300.000
Total général	403.000			418.000		

(1) Le nombre de logements financés avec des prêts spéciaux immédiats du Crédit foncier de France est de 90.000 pour l'année 1972. La répartition donnée entre secteur locatif (I. L. M.-1972) et secteur accession (P. S. I.) a un caractère indicatif.

— On remarquera que pour 1973 le contingent d'H. L. M. ordinaires-location et celui des I. L. M. 72 s'accroissent et que, dans le même temps, le programme de P. S. R. diminue : il faut voir là

l'effet de la réforme de l'allocation de logement opérée par les lois du 16 juillet 1971 et du 3 janvier 1972 dans le cadre de la substitution progressive de l'aide à la pierre par l'aide à la personne.

Son champ d'application a été largement étendu : pratiquement ne peuvent encore y prétendre que les célibataires âgés de plus de vingt-cinq ans et de moins de soixante-cinq ans ; les ménages sans enfant à charge après cinq ans de mariage ou n'ayant plus d'enfant à charge et ayant moins de soixante-cinq ans et les travailleurs étrangers dont la famille ne réside pas en France.

En revanche, dans le barème, le montant du revenu intervient non seulement dans le calcul du loyer minimum mais également dans celui du coefficient de prise en charge, qui est une fonction décroissante des revenus : en conséquence, les loyers de certaines catégories d'immeubles deviennent accessibles aux catégories modestes.

— L'augmentation de la dotation réservée aux H. L. M. comporte, pour 296 millions de francs, la prise en charge en année pleine des mesures prises en juin dernier et destinées, d'une part, à améliorer la qualité des H. L. M. locatives et, d'autre part, à relever uniformément de 10 % les prix plafonds. Il s'agit notamment :

a) Des incitations à un dépassement du niveau moyen de qualité par la mise en place de financements spécifiques pour :

— l'augmentation des surfaces par rapport aux surfaces de référence ;

— une amélioration de la qualité par rapport au niveau moyen ;

— la réalisation de garages couverts pour les logements collectifs et des garages et annexes pour les maisons individuelles.

b) Des mesures particulières :

— qui étendent à la zone III (province en dehors des agglomérations de plus de 150.000 habitants) les majorations de prix consenties pour les opérations de moins de cinquante logements ;

— qui permettent de mieux prendre en compte le coût des fondations spéciales ;

— qui majorent les prix plafonds pour la construction d'H. L. M. en zone de montagne.

Dans le même ordre d'idée, des instructions ont été données aux services de prendre en compte, dans le choix des projets présentés — et plutôt que d'user de la formule classique de l'ordre de présentation des dossiers — la qualité architecturale, l'intérêt des projets du point de vue de l'urbanisme et de la qualité de la vie.

Parmi les zones à privilégier, étant donné leur rôle positif, et les projets qui méritent de recevoir les aides au logement par priorité, on peut citer :

— les zones qui assurent de bonnes conditions de vie à leurs habitants, grâce, par exemple, à la proximité d'un espace vert ou de loisirs, et d'une bonne desserte en moyens de transports en commun ;

— les zones de rénovation urbaine qui permettent la construction en centre-ville de logements sociaux ;

— les opérations périphériques qui viennent concourir à la détente du marché foncier.

En revanche, le voisinage des sources de nuisance, comme les aéroports ou les grandes voies de circulation, ainsi que le voisinage d'industries polluantes, devront être considérés comme des facteurs « défavorables » à l'octroi des aides de l'Etat au logement.

En ce qui concerne enfin les relations Etat-promoteurs, des conventions peuvent être signées aux termes desquelles pour les logements aidés par la puissance publique les promoteurs s'engageront à respecter un prix moyen fixé à l'avance, à atteindre pour chaque opération un certain niveau de qualité (niveau mesuré suivant la méthode du Centre scientifique et technique du bâtiment) à obtenir pour une part au moins de leur production le label « confort acoustique » et à fournir à chaque acquéreur une estimation prévisionnelle du montant des charges d'entretien.

En contrepartie, et afin de leur assurer une certaine continuité dans leur production, l'Etat accordera à ces « promoteurs conventionnés » un contingent minimum de primes à la construction pendant la durée des contrats et veillera à ce que des terrains leur soient réservés dans certaines Z. A. C.

II. — Les problèmes du financement de la construction et les réformes des mécanismes.

D'où proviennent les capitaux qui concourent au financement de la construction ?

Le tableau de la page suivante tente de donner une réponse à cette question. Sa lecture doit être précédée des observations suivantes :

— les investissements y sont exprimés en formation brute et capital fixe ;

— pour l'année 1972 — où ne figurent que des prévisions — certains éléments n'ont pu être encore chiffrés, même d'une manière prévisionnelle ;

— par ailleurs, le tableau ne fait pas de distinction, en ce qui concerne les capitaux publics, entre fonds d'Etat et fonds des collectivités locales et il est dommage que l'on ne puisse apprécier l'effort trop méconnu de ces dernières.

Aussi imparfait qu'il soit, il donne néanmoins une bonne idée de l'importance respective des sources de financement et de leur évolution dans le temps :

	1968		1969		1970		1971		1972
	En millions de francs.	En pourcentage du total.	En millions de francs.	En pourcentage du total.	En millions de francs.	En pourcentage du total.	En millions de francs.	En pourcentage du total.	En millions de francs (1).
1. <i>Capitaux publics</i>	7.157	25,9	7.940	25,4	8.106	26,2	8.379	23,5	»
Prêts aux organismes d'H. L. M.	6.681	24,2	7.550	24,2	7.700	24,9	7.903	22,2	8.210
Prêts complémentaires à taux normal aux organismes d'H. L. M.	330	1,2	220	0,7	220	0,7	220	0,6	»
Prêts complémentaires aux fonctionnaires.....	92	0,3	127	0,4	154	0,5	212	0,6	225
Constructions locales locatives pour les fonctionnaires	40		25	0,1	18	»	38	0,1	20
Prêts complémentaires aux rapatriés.....	»	0,2	»	»	10	0,1	1	»	»
Domages de guerre pour reconstruction.....	14		18	»	4	»	5	»	»
2. <i>Capitaux collectés sur décision publique</i> ..	6.157	22,3	7.422	23,8	8.343	27,1	9.243	26,0	»
Prêts bonifiés des caisses d'épargne aux H. L. M. ...	810	2,9	910	2,9	1.100	3,6	1.342	3,8	1.500
Prêts spéciaux du Crédit foncier (2).....	3.484	12,6	4.473	14,4	4.975	16,1	5.450	15,3	5.400
Investissement patronal (1 % des salaires) (3)....	1.650	6	1.800	5,8	2.000	6,5	2.200	6,2	2.200
Prêts et subventions des caisses d'allocations familiales	173	0,6	170	0,5	170	0,6	160	0,4	»
Contribution de la Sécurité sociale au logement des personnes âgées.....	40	0,2	69	0,2	96	0,3	91	0,3	100
3. <i>Capitaux privés</i>	14.298	51,8	15.812	50,8	14.363	46,7	17.978	50,5	»
Marché financier (souscription d'actions et d'obligations des sociétés immobilières et foncières)....	538	2	642	2,1	513	1,7	428	1,2	»
Crédits bancaires (4).....	13.760	49,8	15.170	48,7	13.850	45	17.550	49,3	17.500
Dont : Marché hypothécaire.....	(4.460)	(16,2)	(6.460)	(20,7)	(4.510)	(14,6)	(5.550)	(15,6)	(6.500)
Crédits à moyen terme mobilisables.....	(4.780)	(17,3)	(5.650)	(18,1)	(4.880)	(15,8)	(4.568)	(12,8)	(4.600)
Epargne-logement	(440)	(1,5)	(720)	(2,3)	(1.021)	(3,3)	(1.143)	(3,2)	(1.300)
Total des financements recensés.....	27.612	100	31.174	100	30.812	100	35.600	100	»
F. B. C. F. logement (terrain non compris mais autofinancement et apport personnel compris).....	35.400		38.600		42.350		44.000		»

(1) Extrapolation, compte tenu des chiffres disponibles à la fin du 1^{er} trimestre 1972.

(2) Y compris prêts familiaux et prêts spéciaux différés.

(3) Estimation.

(4) Y compris Crédit agricole, Crédit mutuel, etc. Compte tenu des prêts relatifs à : l'acquisition d'ancien (marché hypothécaire et crédits à M. I. mobilisables); l'amélioration et travaux neufs dans des immeubles anciens.

Il ressort de la lecture de ce tableau que *l'importance des sommes engagées chaque année dans la construction va croissant et que leur part relative varie assez largement en fonction de la conjoncture économique et monétaire*, supportant souvent le poids des décisions prises par la puissance publique, soit pour limiter la surchauffe, soit pour relancer l'activité : comme si les besoins à satisfaire n'occupaient que le second plan.

Par contre, *la recherche perpétuelle de mécanismes de plus en plus perfectionnés et de plus en plus ingénieux pour attirer l'épargne ne manque pas d'avoir un effet très positif sur le volume des capitaux disponibles*. Nous allons examiner les résultats donnés par les formules les plus connues.

A. — LE DÉMARRAGE DE LA FORMULE DES PRÊTS IMMOBILIERS CONVENTIONNÉS

Un décret et des arrêtés du 24 janvier 1972 ont procédé à la réforme des prêts spéciaux du Crédit foncier qui comporte deux volets : l'aménagement des prêts spéciaux immédiats et la substitution aux prêts différés, de la formule des prêts immobiliers conventionnés, les P. I. C.

— En ce qui concerne les *prêts spéciaux immédiats-accession* à la propriété, le montant est relevé de façon à représenter 70 % du prix plafond ; le supplément familial est accordé dans le même acte ; la durée est fixée à vingt ans et le taux d'intérêt à 6 % pendant les dix premières années et 9 % pendant les suivantes.

— En ce qui concerne les *prêts spéciaux immédiats-location*, le montant représentera 55 % environ du prix plafond, la durée sera de 30 %, le taux de 4,75 % pendant quinze ans, de 6 % pendant les cinq années suivantes et de 9 % après la vingtième année.

— Avec les *prêts immobiliers conventionnés*, le Crédit foncier cesse de distribuer directement aux emprunteurs les prêts correspondant aux actuels prêts différés. Il intervient en deuxième ligne pour refinancer, au bout de deux ans et à un taux préférentiel, une fraction prédéterminée des prêts accordés désormais par les banques. Un barème fixe, par taille de logement, le montant unitaire des concours du Crédit foncier.

Les P. I. C. ne peuvent être distribués que par les établissements ayant conclu une convention avec le Crédit foncier. Aux termes de cette convention, l'établissement agréé doit s'engager à pratiquer pour ces prêts des taux inférieurs à un certain plafond : ainsi, pour participer au système, les banques devront faire un effort sur les taux de leurs propres prêts d'autant qu'elles seront mises en concurrence entre elles par les promoteurs titulaires de primes différées, qui rechercheront normalement les conditions les plus favorables.

A la réduction du coût du crédit par un renforcement de la concurrence s'ajoute un autre avantage important : l'unité du financement. Les banques peuvent en effet consentir au constructeur, dès le début des travaux, un prêt unique correspondant à la totalité de ses besoins de financement. Le prêt bancaire pourra ainsi servir à la fois au préfinancement des travaux et au financement éventuel des acquéreurs (par transfert des promoteurs aux acquéreurs). Les premiers accords de financement partiel des P. I. C. par le Crédit foncier ont été autorisés le 26 juin dernier ; à la date du 7 septembre dernier, le montant des accords de financement s'élevait à 138,6 millions de francs.

La mise en place des P. I. C. est encore trop récente pour avoir eu un effet déterminant sur le taux et la concurrence. Les principaux avantages que ce régime de prêts comporte pour les établissements prêteurs — drainage d'une clientèle de futurs déposants, refinancement au taux préférentiel de 5,50 %, assurance de liquidité — sont, à l'heure actuelle attractifs du fait des larges disponibilités et des conditions peu onéreuses de refinancement sur le marché monétaire ou hypothécaire.

Les établissements bancaires signataires de la convention type et qui ont fait approuver leurs barèmes de prêts par le Crédit foncier, se situent pour la plupart au plafond de taux, se réservant la possibilité ultérieure de les abaisser en fonction de l'évolution de la conjoncture et d'un éventuel développement de la concurrence qui apparemment joue encore peu à l'intérieur du réseau bancaire.

Dans un premier temps, la concurrence s'est surtout développée entre les banques d'une part et le réseau de collecte de l'épargne populaire d'autre part ; il apparaît que les taux des prêts consentis par les Caisses d'épargne et les Caisses de Crédit agricole se situent à un niveau sensiblement inférieur à ceux des banques. (Pour un prêt à vingt ans taux moyen banques : 8,21 % ; Crédit agricole : 8,01 % ; Caisses d'épargne : 7,76 %.)

B. — L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ HYPOTHÉCAIRE

Une forte croissance des encours et une baisse sensible, régulière des taux de refinancement et des taux de prêts aux acquéreurs, telles sont les caractéristiques de l'évolution du marché hypothécaire depuis huit mois.

1° *Les encours.*

Au 31 décembre 1971 l'encours des créances éligibles au marché hypothécaire s'élevait à 20,9 milliards de francs contre 15,3 milliards de francs au 31 décembre 1970 (+ 5,6 milliards de francs ou + 36,6 %). Du 1^{er} janvier au 31 mai 1972 la croissance a atteint 3,5 milliards de francs (+ 16,8 %).

Cette rapide progression du marché qui tend d'ailleurs à s'accélérer depuis le début de l'année, s'explique par :

— le niveau élevé de la demande dû à une bonne solvabilisation de la clientèle résultant de l'élévation des revenus d'une part, de l'abaissement des conditions de crédit d'autre part ;

— la hausse des prix des logements qui entraîne des besoins de financement plus importants ;

— le retour en mars dernier à des conditions moins sévères en matière d'apport personnel pour les prêts éligibles au marché hypothécaires (le taux minimum d'apport a été uniformément ramené à 20 %, quel que soit le type d'opération financée).

Par ailleurs, les organismes qui consentent des prêts éligibles au marché hypothécaire ont tendance à moins recourir au refinancement. En effet, le coefficient de refinancement, qui était de 53,65 % fin 1970, a été ramené à 50,8 % au 31 décembre 1971 et à 47,7 % au 30 juin 1972.

Ceci résulte semble-t-il essentiellement du fait que les banques disposant de ressources monétaires abondantes portent la quasi-totalité des prêts ; seuls les établissements spécialisés se refinancent.

2° Les taux.

L'année 1971 et le premier semestre 1972 ont été marqués par une baisse très sensible des taux de refinancement, particulièrement importante pour les effets courts. Cette évolution est liée à la détente des taux sur le marché monétaire qui, amorcée au début de 1971, s'est ensuite sensiblement accélérée.

Voici quelques exemples :

EFFETS REPRESENTANTS	A 1 AN	A 5 ANS	A 10 ANS
	(En pourcentage.)		
31 décembre 1970.....	8 3/4	9 1/8	9 1/8
30 juin 1971.....	8 1/16	9 1/8	9 1/8
30 juin 1972.....	6 1/8	7 1/4	7 3/4

La baisse sensible des taux de refinancement a entraîné, avec un certain décalage, une diminution des taux de crédits acquéreurs. Alors qu'en décembre 1970 le taux des prêts éligibles au marché hypothécaire d'une durée de quinze ans était de l'ordre de 11,5 à 12 %, il était voisin de 10,5 % à 11 % en décembre 1971 et de 9,5 % à 10 % à la fin du premier trimestre 1972.

C. — L'ÉVOLUTION DE L'ÉPARGNE LOGEMENT

1° *La collecte* : les dernières statistiques connues font l'objet du tableau qui suit où est faite la distinction entre comptes et plans d'épargne.

	SITUATION AU :			PROGRESSION AU :	
	31 déc. 1970.	31 déc. 1971.	31 mars 1972.	31 décembre 1971 par rapport au 31 décembre 1970.	1 ^{er} trimestre 1972 par rapport au 31 décembre 1971.
1. Encours des dépôts (en millions de francs):					
— comptes	5.878	6.595	6.787	+ 717 (+ 12 %)	+ 192 (+ 2,9 %)
— plans	4.284	10.633	13.815	+ 6.349 (+ 148 %)	+ 3.182 (+ 29,9 %)
Total	10.162	17.228	20.602	+ 7.066 (+ 69 %)	+ 3.374 (+ 19,6 %)
2. Nombre de comptes :					
— comptes	486.642	532.208	543.648	+ 45.566 (+ 9 %)	+ 11.440 (+ 2,1 %)
— plans	363.380	796.767	1.049.946	+ 433.387 (+ 119 %)	+ 253.179 (+ 31,8 %)
Total	850.022	1.328.975	1.593.594	+ 478.953 (+ 56 %)	+ 264.619 (+ 19,9 %)

On peut constater que cette formule est en voie de constituer une des plus importantes sources de financement du logement. Sur les plans économique et financier, elle représente un moyen à la fois moderne — fondé sur un circuit court (sans intermédiaire entre le collecteur et le prêteur et un très faible écart entre la rémunération servie par le banquier à l'épargnant et le taux du prêt qu'il lui consent) — et sain puisque incitateur à l'épargne. Elle présente toutefois l'inconvénient de constituer, pour de gros contribuables avertis, un moyen d'évasion fiscale étant donné que les intérêts servis sont exonérés de l'impôt sur le revenu même si au terme du plan, la somme n'est pas utilisée dans la construction.

La répartition de la collecte de 1971 entre les différents établissements habilités a été la suivante :

Caisses d'épargne :

49,9 % au titre des comptes ;

16,2 % au titre des plans ;

19,6 % pour l'ensemble.

Banques :

50,1 % au titre des comptes ;

83,7 % au titre des plans ;

80,4 % pour l'ensemble.

Dans cette dernière catégorie, le Crédit agricole est passé de la cinquième à la deuxième place.

2° *Les encours de prêts*, aux dates retenues dans le précédent tableau, étaient les suivants :

	SITUATION AU		
	31 déc. 1970.	31 déc. 1971.	31 mars 1972.
Encours des prêts (en millions de francs)...	1.846	2.584	2.755

Les encours de prêts progressent lentement, mais cette évolution est normale puisqu'ils ne concernent que les prêts liés aux comptes d'épargne-logement. Les premiers plans ne viendront à échéance qu'en 1974.

D. — DES CIRCUITS COURTS ET BON MARCHÉ

Le Crédit agricole et les Caisses d'épargne ont consenti et consentiront au cours du VI° Plan un volume croissant de prêts au logement : de 550 millions en 1971 à 1.300 millions en 1975 pour les Caisses d'épargne ; de 2 milliards environ en 1971 à 2,7 milliards pour le Crédit agricole ; soit un total de 4 milliards en fin de Plan, c'est-à-dire le volume des prêts consentis par le Crédit foncier en 1969.

Le développement de ces circuits, en accentuant la concurrence entre les différents secteurs de distribution des crédits au logement, contribuera indirectement à un abaissement du coût de l'ensemble du financement de la construction.

1° Le *Crédit agricole* a d'ailleurs signé avec le Crédit foncier la convention-type l'habilitant à acorder à sa clientèle des prêts immobiliers conventionnés.

Pour 1970 et 1971, les concours du Crédit agricole dans le domaine du financement de la construction ont été les suivants :

	PRETS BONIFIES non plafonnés.		PRETS BONIFIES plafonnés à 50.000 F.		PRETS non bonifiés.		TOTAL	
	Nombre.	Montant.	Nombre.	Montant.	Nombre.	Montant.	Nombre.	Montant.
	(En milliers de francs.)							
1970	79.347	2.774.761	(1)	(1)	18.603	383.877	97.950	3.158.638
1971	39.756	1.615.612	62.376	1.444.252	85.539	2.347.702	187.671	5.407.666

(1) Pour 1970, les prêts bonifiés plafonnés ne sont pas isolés dans les statistiques ; ils sont inclus dans les prêts bonifiés non plafonnés.

Il semble que l'accroissement du montant des crédits nouveaux se poursuive pour 1972 à un rythme soutenu, l'entrée en application au 1^{er} janvier dernier des références arrêtées en août 1971 — le Crédit agricole peut désormais financer la construction de résidences secondaires — n'étant pas étrangère à cette progression.

Les prêts non bonifiés qui sont l'élément moteur de ce vif accroissement (+600 % entre 1971 et 1970) sont appelés à revêtir une importance croissante puisque de 1970 à 1975 l'essentiel de l'augmentation des crédits nouveaux consentis devrait être constitué par des prêts *non bonifiés*, la part des prêts bonifiés demeurant relativement stable.

2° *Les Caisses d'épargne*, comme les Caisses de Crédit agricole, participent à la collecte de l'épargne-logement et peuvent attribuer des prêts. Elles accordent en outre :

— des prêts aux particuliers, en complément des prêts d'épargne-logement sur un contingent fixé, à l'origine, à 25 % des excédents enregistrés sur les livrets B ;

— des prêts personnels (décret du 11 décembre 1969), à la convenance des emprunteurs mais utilisés pour 90 % de leur montant dans l'immobilier. Pour cela, le contingent disponible sur l'excédent des livrets B a été porté à 40 % et de plus les Groupements régionaux d'épargne (les G. R. E. P.) ont été autorisés à émettre dans les mêmes conditions que le Trésor des bons à moyen terme et au porteur dont 40 %, puis 60 % ont été affectés au financement des prêts personnels des Caisses d'épargne ordinaires.

Le tableau ci-après fait apparaître l'évolution en 1970, 1971 et au cours du 1^{er} trimestre 1972 de ces différents prêts :

	1970		1971		PREMIER trimestre 1972.	
	Prêts nouveaux versés pendant l'année.	En cours au 31 décembre 1970	Prêts nouveaux versés pendant l'année.	En cours au 31 décembre 1971.	Prêts nouveaux versés pendant le trimestre.	En cours au 31 mars 1972.
	(En millions de francs.)					
Prêts d'épargne-logement (1)...	464,8	1.020,2	540,2	1.378,1	139,3	1.447,7
Prêts complémentaires d'épargne-logement (1).....	204,8	365,9	297,01	633,3	84,7	707,2
Prêts personnels (2).....	»	»	518,3	507,2	271,5	766,8

(1) Caisse nationale d'épargne + caisses d'épargne ordinaires.

(2) Seules les caisses d'épargne ordinaires sont habilitées à consentir des prêts personnels.

E. — L'ENCADREMENT DE LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS A L'EFFORT DE CONSTRUCTION

La loi du 16 juillet 1971 relative à l'allocation de logement a ramené la participation des employeurs à l'effort de construction de 1 à 0,90 % des salaires qu'ils versent annuellement, cette réduction compensant la cotisation de 0,10 % dont le produit doit constituer une des ressources du Fonds national d'aide au logement. Deux décrets du 30 décembre 1971 ont eu pour objectif, dans le cadre d'une réglementation qui est restée libérale, d'accentuer la vocation de la participation des employeurs et de la mieux utiliser en fonction des besoins réels de la construction aidée par l'Etat.

Ces nouvelles dispositions visent à :

1° *Accentuer le caractère social et désintéressé des investissements :*

— L'employeur ne pourra plus se libérer de sa contribution en construisant directement des logements pour ses salariés, sauf autorisation expresse qui sera donnée par le Préfet lorsqu'il n'y

a pas d'autres possibilités pour répondre aux besoins de logement. Dans le cas de construction directe, les logements devront comme auparavant respecter les caractéristiques et les prix plafonds fixés pour l'octroi des primes à la construction.

— Le prêt d'un employeur à un salarié ne pourra être consenti à un taux d'intérêt supérieur à 3 % l'an. Comme auparavant, il ne sera pris en compte que dans la limite d'un barème. Les dirigeants de l'entreprise, leurs conjoints, leurs enfants non émancipés ne pourront en bénéficier. La possibilité de verser des subventions aux salariés est supprimée.

— Les souscriptions de parts ou d'actions de sociétés de construction ou les acquisitions de titres ou les prêts faits au nom de l'employeur, par l'intermédiaire d'organismes collecteurs, ne pourront concerner que des logements locatifs construits par des sociétés dont les organismes collecteurs gardent au moins les trois quarts du capital social ou sur lesquelles l'organisme collecteur exerce un contrôle aux termes d'une convention qui fixe les conditions des prêts ou souscriptions de titres et la destination des sommes ainsi mises à disposition.

2° *Elargir l'usage de la contribution des employeurs :*

— a des organismes spécialisés ayant pour objet l'acquisition de terrains destinés à supporter des programmes de logements sociaux. L'objet, le statut et les conditions d'habilitation de ces organismes fonciers sont actuellement encore à l'étude et seront définis ultérieurement ;

— au financement des équipements sociaux annexés à l'habitation à raison de 3 % des sommes recueillies par les organismes collecteurs au lieu de 1 % actuellement.

3° *Renforcer les obligations imposées aux Comités interprofessionnels du logement (C. I. L.). Il est notamment interdit aux C. I. L. :*

— de rémunérer les fonds que leur versent les employeurs sous forme de prêts ;

— de verser des subventions aux sociétés privées. Les prêts qu'ils leur consentiront devront d'autre part servir au financement de logements sociaux soumis à plafonds de ressources et plafonds de loyers et les bénéfices éventuels de la société devront être affectés à leur amortissement.

Par contre, les C. I. L. pourront continuer d'accorder leur concours sous forme de subventions aux constructeurs à but non lucratif qui sont eux-mêmes collecteurs des fonds des employeurs : organismes d'H. L. M. et sociétés d'économie mixte.

Enfin, les taux des prêts que les C. I. L. pourront consentir à des sociétés de construction filiales ou sous contrôle ne seront plus limités. Ces prêts pourront ainsi être mieux modulés selon l'équilibre financier possible de la construction sociale (en fonction du prêt principal obtenu, des autres prêts complémentaires, du prix du terrain, du coût de la construction...). Mais il est alors expressément prévu que la fraction des intérêts des prêts dépassant 3 % doit obligatoirement être réinvestie dans la construction.

III. — L'amélioration et une meilleure utilisation du patrimoine existant.

Davantage de besoins seraient satisfaits si, aux nouvelles capacités de logements produites chaque année grâce à un effort considérable du contribuable et de l'épargnant, il était procédé à une meilleure répartition du patrimoine locatif existant. L'unité du marché du logement est un objectif plus souhaitable que souhaité, tant sont fortes les pressions qui tentent — et réussissent — d'en retarder l'échéance, s'abritant pour cela derrière le paravent commode des cas sociaux. Mise à part la traditionnelle révision annuelle de loyers taxés, aucune mesure n'a été prise tendant à revenir sur le blocage. Mieux encore : les auteurs du VI^e Plan ne se sont pas fait d'illusion à ce sujet, comme les auteurs des plans précédents.

Il est vrai que la libération des loyers passe bien souvent par l'amélioration des logements.

A. — RÔLE DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

Le Plan estime à 250.000 le nombre des logements vétustes qui devraient, chaque année, être dotés d'un minimum de confort : une cuisine, l'eau courante, un W. C. intérieur et une baignoire ou une douche.

Faute de loyers d'un niveau suffisant, l'amélioration suppose, pour les propriétaires, l'aide de la collectivité sous forme de prêts bonifiés ou de subventions. Ce rôle était dévolu au Fonds national de l'habitat, avant la création, par l'article 6 du collectif pour 1970 de l'Agence nationale qui s'y substitue — au moyen d'un prélèvement de 5 % sur les loyers régis par la loi du 1^{er} septembre 1968 — lequel a été remplacé par un prélèvement de 3,5 % applicable à tous les locaux construits avant 1948.

L'A. N. A. H. a été mise en place à compter du 1^{er} octobre 1971 et son conseil d'administration installé officiellement le 10 novembre 1971 ; son action n'a donc pu se faire véritablement sentir qu'en 1972 et un bilan ne pourra être dressé qu'à la fin de cette année.

Toutefois, l'aide à l'amélioration de l'habitat n'a pas été interrompue en 1971 et le F. N. A. H. a poursuivi son activité pendant toute l'année ; en effet, de nombreuses demandes ont été déposées dans les derniers jours de septembre et ont fait l'objet de décisions de la part des commissions compétentes au cours du dernier trimestre 1971, selon la réglementation du Fonds national.

Au total, le montant des subventions allouées a été de 187 millions de francs (soit une majoration de plus de 30 % par rapport à 1970) pour 589 millions de francs de travaux (en augmentation de 26 % sur l'année précédente).

Enfin, les prêts consentis par les sociétés de crédit immobilier pour permettre le financement d'opérations de modernisation, d'aménagement ou d'agrandissement d'immeubles existants ont été sensiblement majorés :

— modernisation, aménagement : 19.800 F par logement (au lieu de 7.800 F) ;

— agrandissement : 6.900 F par pièce nouvelle (au lieu de 5.500 F) ; 19.500 F par logement (au lieu de 14.000 F) ;

— acquisition et remise en état d'habitabilité : 39.000 F (au lieu de 23.500 F).

B. — LES PRIMES POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT RURAL

Ce régime particulier d'aide a été institué en 1955 pour accroître le confort des logements situés dans les communes rurales — à l'exclusion des résidences secondaires.

Un décret du 6 février 1972 a apporté les améliorations suivantes :

1° *Un fort relèvement du montant de l'aide.* — Le taux de la prime par mètre carré de logement amélioré passe ainsi de 5,25 F à 9,50 F (+ 80 %) dans la limite d'une aide maximum par logement qui est également relevée de 6.000 F à 8.500 F. La prime est versée aux bénéficiaires en espèces et pendant dix ans.

Ainsi, le bénéficiaire d'une prime qui aura engagé 20.000 F de travaux sur un logement de 90 mètres carrés percevra chaque année, pendant dix ans, une prime de 850 F. A supposer qu'il contracte un emprunt de 20.000 F au Crédit agricole à 9,55 % sur vingt ans, le taux réel de cet emprunt sera ramené à 2,75 %.

2° *Une meilleure coordination avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.* — Désormais, l'A. N. A. H. pourra, à la différence de l'ancien Fonds, intervenir en zone rurale, mais son action ne pourra s'exercer qu'au profit des seuls propriétaires d'immeubles anciens qui les mettent en location sans les occuper eux-mêmes.

Il est donc de bonne politique — et c'est le second point de la réforme — de réserver à l'avenir le bénéfice de l'aide à l'amélioration de l'habitat rural aux seuls propriétaires occupants (qui eux n'ont donc pas accès aux aides de l'A. N. A. H.).

3° *Une meilleure coordination avec le Crédit agricole.* — Un décret du 11 août 1971 a autorisé le Crédit agricole, dont les prêts étaient jusqu'alors réservés aux agriculteurs et aux résidents non agricoles des communes de moins de 2.000 habitants, à étendre son activité au profit des non-agriculteurs :

— dans les communes de 2.000 à 5.000 habitants ;

— dans les communes situées dans les zones de rénovation rurale et d'économie de montagne, à la seule condition que la population de ces communes ne dépasse pas 50.000 habitants.

Les *primes* à l'amélioration de l'habitat rural — qui ont une vocation toute particulière à accompagner les *prêts* du Crédit agricole — pourront être distribuées désormais dans les nouvelles zones d'intervention du Crédit agricole.

Quant aux agriculteurs et aux ouvriers agricoles, ils pourront — comme dans le passé — bénéficier des primes — quelle que soit l'importance de la localité dans laquelle ils résident.

Rappelons que les crédits de primes affectés à cet usage et figurant au chapitre 65-10 ont été fixés, pour 1973, à 120 millions, comme en 1972.

*
* *

Conclusion.

L'état de santé du secteur de la Construction au cours de ces dernières années — ses moments dépressifs comme ses moments d'euphorie — transparaît dans la statistique des logements autorisés, commencés et terminés :

	1967	1968	1969	1970	1971	SIX MOIS	
						1971	1972
Autorisés	466.200	556.200	585.000	597.900	667.400	»	»
Commencés	435.100	434.300	499.900	481.500	516.700	253.400	271.300
Terminés	422.500	411.000	427.000	455.000	475.700	217.900	234.300

La première ligne de ce tableau traduit, imparfaitement sans doute, l'essentiel de la *demande* de logements ; plus de 650.000 personnes ont obtenu un permis de construire en 1971 : mais combien iront au terme de cette petite aventure que constitue la réalisation d'un logement, semée d'embûches dont les moindres ne sont pas d'ordre financier ? Il faut dix-huit mois à deux ans pour cela. La lecture de la dernière ligne qui, elle, recense d'une manière rigoureuse *l'offre* de logements neufs prouve que le déchet est important.

Depuis 1968, année où l'on a d'ailleurs terminé moins de logements qu'en 1965 — mais il y a eu des grèves de longue durée — la courbe s'est redressée avec une tendance à l'accélération : + 3,9 % de 1968 à 1969 et 6,6 % de 1969 à 1970 : puis une baisse de tension avec + 4,6 % pour l'année 1971 et une remontée importante au cours du premier semestre de 1972 (+ 7,5 %).

Aussi cette année, la production devrait-elle dépasser les 500.000 unités, soit vingt-cinq mille de plus qu'il y a un an. Quant aux mises en chantier, elles devraient largement excéder 650.000 unités.

Le bilan de 1972 est bon, mais l'effort ne doit pas se relâcher un seul instant pour « tenir » le Plan dans ce secteur vital.

EXAMEN EN COMMISSION

M. Christian Bonnet, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, qui accompagnait M. Olivier Guichard a présenté les crédits concernant le logement à la Commission des Finances dans sa séance du 14 novembre dernier. Reconnaisant l'ampleur des besoins à satisfaire, il a souligné les progrès de la dotation du budget de ses services.

Il a rappelé que 500.000 logements étaient annuellement construits en France, dont plus de 400.000 aidés. Ce rythme de croissance est satisfaisant, compte tenu du niveau des prévisions du VI^e Plan. Le montant des dépenses en capital atteint près de 5 milliards de francs. Au surplus, une réduction des inégalités sociales doit être attendue grâce à la réforme de l'allocation-logement, alors qu'une politique active de résorption de l'habitat insalubre est également suivie. Afin de permettre l'élévation du niveau de vie, la tendance à l'accession à la propriété est encouragée par les Pouvoirs publics, qui définissent en outre une politique de la qualité interdisant de construire des H. L. M. peu satisfaisantes. Le Secrétaire d'Etat a ainsi souligné le passage d'une politique de logement à une politique de l'habitat.

Après que le Secrétaire d'Etat eut présenté ces observations, M. Coudé du Foresto, rapporteur général, a manifesté son intérêt pour la publication relative au « budget de programmes » du Ministère. Il a également demandé des précisions relatives à la hausse du taux de l'escompte sur le coût de la construction et concernant l'évolution des investissements britanniques en France ; il a exprimé son souci de mieux déterminer le rôle futur de l'architecte au moment de la délivrance des permis de construire.

M. Descours Desacres a demandé des précisions relatives aux principes de la politique gouvernementale concernant la taxe d'urbanisation.

M. Monory a regretté que les procédures actuelles et le financement des logements H. L. M. renchérisse le montant des loyers ; il a en outre souhaité une extension des possibilités des collectivités locales en matière de constitution de réserves foncières.

M. de Montalembert a abordé le problème de l'adaptation des ressources des familles aux charges imposées par l'accession à la

propriété ; il a regretté la complexité de certaines dispositions en vigueur, ainsi que l'utilisation du montant de l'allocation-logement quand elle n'est pas affectée à l'amélioration de l'habitat.

En réponse aux intervenants, M. Bonnet a souligné que les travaux d'une commission spéciale devraient à l'avenir permettre d'affiner les études statistiques consacrées au logement ; il a affirmé que la hausse du taux de l'escompte n'aura pas d'incidence sur le coût de la construction des logements sociaux ; il a exprimé son souci de limiter l'influence des investissements britanniques en favorisant les entreprises françaises ; en ce qui concerne la réforme de la profession des architectes, il sera prévu que l'intervention de ces derniers ne s'effectuera qu'à partir d'un certain seuil de superficie ; l'amélioration de la transmissibilité du patrimoine immobilier sera encouragée. Le Secrétaire d'Etat a également précisé que le Gouvernement considérait que la taxe d'urbanisation n'était qu'un moyen parmi d'autres pour lutter contre la spéculation ; il a estimé que les offices d'H. L. M. devaient être gérés selon les techniques comptables les plus modernes ; des mesures seront prises afin d'éviter une mauvaise utilisation de l'allocation-logement.

Compte tenu des exemples étrangers, le financement de la situation française des H. L. M. ne semble pas d'un coût excessif.

Le Secrétaire d'Etat a en outre exprimé son souci de procéder à une simplification et à une clarification des textes actuels. Il a souligné qu'il convenait d'aider davantage, au moment des remboursements initiaux, les familles candidates à l'achat d'un logement. L'aide à l'habitat rural sera encouragée.

A une question de M. Coudé du Foresto relative à la disparition de l'exonération foncière, le Secrétaire d'Etat a répondu que les propriétaires des constructions dont la réalisation était retardée bénéficiaient néanmoins de l'exemption en vigueur, sous réserve que les permis de construire aient été délivrés avant le 1^{er} juillet 1972, et que les chantiers aient été ouverts avant le 1^{er} octobre 1972.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat les crédits du budget des services du logement pour l'exercice 1973.

DISPOSITIONS SPECIALES

Article 43.

Programme de construction d'habitations à loyer modéré.

Texte. — I. — Le programme de construction des habitations à loyer modéré, en 1973, est fixé à 223.000 logements, tous secteurs confondus.

II. — Dans les 223.000 logements susvisés, sont compris ceux de la troisième tranche du programme triennal institué par l'article 57 de la loi n° 70-1199 du 21 décembre 1970, ainsi que ceux de la deuxième tranche du programme triennal institué par l'article 37 de la loi n° 71-1061 du 29 décembre 1971.

III. — Le Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme est autorisé à établir un nouveau programme triennal de construction d'habitations à loyer modéré destinées à la location ou à l'accession à la propriété et dont le total n'excédera pas 80.000 logements à réaliser par tranches annuelles de :

- 25.000 logements en 1973 ;
- 28.000 logements en 1974 ;
- 27.000 logements en 1975.

La première tranche de ce programme triennal s'imputera sur le programme global fixé au paragraphe I.

Commentaires. — Cet article prévoit le financement de 223.000 H.L.M. réparties comme suit :

— H.L.M. locatives ordinaires	105.000
— Programme social de relogement	2.000
— Programme à loyer réduit	13.000
— Immeubles à loyer moyen et à loyer normal	18.000
— Logements en accession à la propriété	50.000
— Logements financés sur emprunts bonifiés	35.000

Le financement de ce programme sera assuré, à l'exception des emprunts bonifiés, par la Caisse de prêts aux organismes d'H.L.M. Les ressources de cette Caisse sont constituées par des subventions inscrites au chapitre 65-50 du présent budget et des emprunts contractés auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations. Les prêts aux organismes d'H.L.M. seront consentis par la Caisse, en vertu de décisions du Ministre responsable du logement ou des préfets.

En outre, les organismes d'H.L.M. pourront obtenir, en application de l'article 45 du Code des Caisses d'épargne, des prêts permettant le financement des logements sur emprunts bonifiés.

Comme les années précédentes, le Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme est autorisé à lancer un nouveau programme triennal d'H. L. M.

Votre Commission des Finances vous propose l'adoption de cet article.

M. de Montalembert a fait observer que la loi du 16 juillet 1971 a supprimé la catégorie des sociétés coopératives d'H.L.M., remplacées par des coopératives de production d'H.L.M. au terme d'une période se terminant à la fin de la présente année. Il lui a paru souhaitable de proroger ce délai d'un an.

Article 44.

Habitations à loyer modéré. — Bonifications d'intérêts.

Texte. — Pour l'année 1973, les bonifications d'intérêts prévues à l'article 207 du Code de l'urbanisme et de l'habitation et à l'article 7 du décret n° 61-549 du 23 mai 1961, modifié par l'article 4 du décret n° 66-157 du 19 mars 1966 et par l'article 1^{er} du décret n° 69-142 du 6 février 1969, sont applicables aux emprunts émis ou contractés par les organismes d'habitations à loyer modéré dans la limite de 7.960 millions de francs.

Peuvent être également bonifiés, dans les mêmes conditions, sans limitation de montant, les emprunts contractés par ces organismes en application de l'article 45 du Code des Caisses d'épargne.

Commentaires. — L'article proposé permet d'accorder les bonifications d'intérêts nécessaires pour la réalisation des prêts consentis par la Caisse de prêts aux organismes d'habitation à loyer modéré ainsi que pour les emprunts contractés en application de l'article 45 du Code des Caisses d'épargne.

Le montant d'emprunt de 7.360 millions de francs se répartit comme suit :

- 7.310 millions de francs pour les emprunts de la Caisse de prêts aux organismes d'H.L.M., soit :
 - 918 millions de francs pour le financement des immeubles à loyer normal (18.000 logements) ;
 - 3.189 millions de francs pour l'accession à la propriété (50.000 logements) ;
 - 3.203 millions de francs pour les programmes locatifs d'H.L.M. ordinaires et les P.S.R. ou P.L.R. (120.000 logements, dont 15.000 P.S.R. ou P.L.R.).

— 50 millions de francs pour les emprunts bonifiés autres que ceux consentis en application de l'article 45 du Code des Caisses d'épargne.

Votre Commission des Finances vous propose l'adoption de cet article.

Article 45.

Programme triennal de logements primés.

Le Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme est autorisé à établir un nouveau programme triennal d'attribution de primes à la construction prévues à l'article 257 du Code de l'urbanisme et de l'habitation. Ce programme est fixé à 450 millions de francs, les imputations sur les trois années étant elles-mêmes limitées à :

- 150 millions de francs en 1973 ;
- 150 millions de francs en 1974 ;
- 150 millions de francs en 1975.

Les engagements pris au titre de la première tranche de ce programme ainsi que ceux pris au titre de la troisième tranche du programme triennal institué par l'article 59 de la loi n° 70-1199 du 21 décembre 1970 et au titre de la deuxième tranche du programme triennal institué par l'article 39 de la loi n° 71-1061 du 29 décembre 1971 s'imputeront sur les autorisations de programme ouvertes au titre de 1973.

Commentaires. — Par analogie avec les mesures adoptées pour les H. L. M. il est de tradition que la loi de finances autorise le Ministre de la Construction à établir un programme triennal d'attribution de primes à la construction.

Ce dispositif, qui permet de garantir pendant trois ans le bénéfice des primes à la construction, facilite au constructeur l'établissement d'un plan de financement pluriannuel lui permettant d'envisager, dès la première année, le déroulement de la totalité de l'opération. A ce titre, le programme triennal de primes s'intègre dans la politique générale d'industrialisation du bâtiment. Il est donc proposé d'autoriser le Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme à établir en 1973 un nouveau programme triennal de primes, étant entendu que les dotations qui, dans cette limite, ne seraient pas affectées à des opérations inscrites à ce programme triennal, pourront être utilisées au titre du programme annuel normal.

Votre Commission des Finances vous propose l'adoption de cet article.