

# SÉNAT

1<sup>re</sup> SESSION ORDINAIRE DE 1959-1960

---

Annexe au procès-verbal de la 1<sup>re</sup> séance du 1<sup>er</sup> décembre 1959.

---

## AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1)  
sur le projet de loi de finances pour 1960, CONSIDÉRÉ COMME  
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, aux termes de l'article 49,  
alinéa 3, de la Constitution.

TOME III

### CONSTRUCTION

Par M. Charles SURAN

Sénateur.

---

---

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1<sup>re</sup> législ.) : 300, 328 (annexe 8), 339 (tome II, annexe III) et in-8° 58.  
Sénat : 65 et 66 (tome III, annexe 6) [1959-1960].

Mesdames, Messieurs,

Phénix, l'oiseau fabuleux qui, selon la légende, se brûlait lui-même sur un bûcher et renaissait de ses cendres, me paraît être le modèle mythique du Ministère dont j'ai l'honneur d'analyser les propositions budgétaires.

Le Ministère de la Reconstruction, en effet, n'a pas survécu à la IV<sup>e</sup> République, et c'est dans de courts délais que le premier Ministère de la Construction de la V<sup>e</sup> République veut achever les tâches provisoires de reconstruction et de liquidation des dommages de guerre qui ont été la raison de sa création pour mener à bien les missions permanentes de construction, d'urbanisme et d'aménagement du territoire qui lui ont été confiées.

Comme nous le verrons plus loin, c'est par une sorte de régression dialectique, de passage du particulier au général, de la conséquence au principe, que le Ministère a vu sa mission s'étendre de la reconstruction à la construction, puis à l'urbanisme, puis enfin à l'aménagement du territoire. L'évolution logique et conforme à l'intérêt national devrait aboutir à en faire un ministère de l'aménagement et de la mise en valeur du territoire dont l'action s'appliquerait aux tâches d'urbanisme puis de construction, en fonction de principes définis en matière d'aménagement et de mise en valeur du territoire.

Le présent rapport a été établi après que les Commissions de l'Assemblée Nationale ont déposé le leur. Il paraîtrait donc fastidieux de reprendre, dans leur détail, les analyses qui ont été présentées dans les travaux de M. Courant et de M. Coudray, députés.

Il est toutefois nécessaire, pour vous permettre d'avoir une vue complète de l'ensemble des propositions budgétaires relatives à la reconstruction, à la construction, à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire, de retenir les principales données présentées dans ces

rapports, en les complétant par des études approfondies sur des points qui ont retenu moins longtemps l'attention des rapporteurs de l'Assemblée Nationale, tel par exemple l'aménagement du territoire.

Nous diviserons notre exposé en trois parties correspondant à la nature même des tâches confiées au Ministre de la Construction :

- 1° Reconstruction et dommages de guerre ;
- 2° Habitat ;
- 3° Aménagement et mise en valeur du territoire.

## I. — Reconstruction et dommages de guerre.

### A. — SITUATION ACTUELLE

La reconstruction arrive à son terme. Les paiements effectués de l'origine au 31 décembre 1958 se sont élevés à 5.099.806 millions de francs valeur 1958. Il restait à payer, le 1<sup>er</sup> janvier 1959, 651 milliards de francs.

#### a) Dommages immobiliers.

Le tableau suivant donne la situation de la reconstruction au 30 septembre 1959 et l'évolution de cette situation au cours des deux dernières années.

#### RECONSTRUCTION IMMOBILIERE

**(Bâtiments publics et privés ayant ouvert droit à indemnisation  
au titre de la loi du 28 octobre 1946.)**

(En millions d'unités.)

	IMMEUBLES détruits en totalité. 1.	IMMEUBLES RECONSTRUITS		
		A fin 1957. 2.	A fin 1958. 3.	Au 30 septembre 1959. 4.
A usage principal d'habitation.	236,8	135,3	144,9	150,3
Agricoles :				
Comportant habitation ...	42,2	25,5	27,1	27,9
Exploitation .....	89,1	35,9	38,6	39,6
Industriels et commerciaux...	49,6	22,4	23,3	24,1
Collectivités publiques (à l'ex- clusion des bâtiments appar- tenant à l'Etat) .....	9,1	3,9	4,4	4,7
	426,8	223,0	238,3	246,6

De ce tableau on ne saurait conclure qu'il restait à reconstruire, au 1<sup>er</sup> octobre 1959, un nombre d'unités égal à la différence entre les chiffres de la colonne 1 (immeubles détruits en totalité) et ceux de la colonne 4 (immeubles reconstruits au 30 septembre 1959).

La reconstruction s'est accompagnée, en effet, d'un regroupement immobilier dans le secteur industriel et commercial, notamment. Les dommages afférents à plusieurs maisons individuelles détruites ont été souvent réunis. En outre, les créances initiales ont été affectées d'un coefficient de vétusté et les immeubles reconstruits ont été modernisés et améliorés.

Sous les réserves indiquées ci-dessus, on peut toutefois noter qu'au 30 septembre 1959, 63,4 % des immeubles détruits à usage principal d'habitation ont été reconstruits. Pour les raisons qui viennent d'être indiquées, le pourcentage des logements reconstruits est plus fort: 72,7 %.

Au 1<sup>er</sup> janvier 1960, sur 456.000 logements détruits, il aura été reconstruit approximativement 336.000 logements, 26.000 étant en cours de reconstruction, et il en restera à reconstruire environ 16.000 (dont 2.000 résidences secondaires).

Le nombre total de logements qui seront reconstruits s'établit aux environs de 378.000. En rapprochant ce chiffre du nombre total de logements détruits, soit 456.000, il apparaît que 78.000 logements environ ne seront pas reconstruits. Il s'agit là, comme nous l'avons dit, d'une situation normale, étant donné que la reconstruction des immeubles à usage d'habitation s'est effectuée, dans de nombreux cas, en augmentant la capacité des logements, leur qualité et leur équipement, ce qui a conduit à utiliser plusieurs indemnités à la reconstruction d'un seul logement.

En outre, certains sinistrés n'ont pas procédé à la reconstitution de leurs biens et ont reçu une indemnité d'éviction.

Au chiffre des logements reconstruits il faut joindre celui des logements réparés, soit 828.700. Ainsi on peut dire que 1.190.700 logements ont été rendus à l'habitation ou sont sur le point de l'être.

Au 1<sup>er</sup> janvier 1960, le montant des restes à payer au titre des indemnités à verser aux sinistrés était de 2.430 millions de NF.

Le pourcentage des dossiers de dommages immobiliers soldés au 1<sup>er</sup> octobre 1959 n'atteint pas 55 % par rapport au nombre total des dossiers immobiliers (992.496 contre 1.805.139). Le nombre de dossiers ayant donné lieu à une décision définitive d'indemnité est également faible : 1.025.482 sur 1.805.139.

Cette situation de la liquidation des dossiers montre que, sur le plan administratif et technique, beaucoup de choses restent à faire.

b) *Eléments d'exploitation.*

Pour les éléments d'exploitation (R. I. C. A. et S. P.), la situation est semblable. 632 millions de NF restent à payer au 1<sup>er</sup> janvier 1960 au titre des indemnités à verser aux sinistrés. Sur un total de 1.372.723 dossiers, 822.858 seulement ont donné lieu à une décision définitive d'indemnité ; 790.215 sont soldés.

c) *Dommmages mobiliers.*

675 millions de NF restent à payer au 1<sup>er</sup> janvier 1960, 280 milliards de francs mêlés ayant été payés au 31 décembre 1959 (208 milliards en espèces, 72 milliards en titres). Sur 1.600.000 dossiers, 1.238.000 ont été soldés. Dans ce domaine donc, le pourcentage de dossiers soldés atteint 77 %.

On peut remarquer, surtout, que le nombre des dossiers ayant donné lieu à une décision définitive d'indemnité est très proche de celui des dossiers déposés (1.560.000 contre 1.600.000). Ceci signifie que le travail administratif de règlement des dossiers est presque terminé, alors que, dans les secteurs précédents, il est loin de l'être.

En résumé, on peut dire que si la reconstruction, au sens physique du mot, est près d'être achevée, la liquidation des dommages de guerre est en retard. Il reste, en effet, au 1<sup>er</sup> octobre 1959, 1.855.151 dossiers à liquider (dont 99.000 pour le mobilier d'usage courant).

Rappelons, à propos du mobilier *d'usage courant*, qu'une ordonnance du 31 décembre 1958 ne laisse droit à indemnité que pour les dommages supérieurs à 5.000 F valeur 1939. Il en résulte que le nombre de dossiers concernant des dommages mobiliers d'usage courant qui peuvent donner lieu à indemnité, et qui était de 1 million, doit faire l'objet d'une nouvelle évaluation, le chiffre de 100.000 étant donné par les services du Ministère, à titre indicatif.

Indiquons, enfin, que le décret n° 59-452 du 22 mars 1959 tendant à l'accélération et à la liquidation des travaux de reconstruction a permis au Gouvernement d'obtenir des résultats encourageants.

Le montant global des dépenses que l'Etat doit encore régler pour achever la liquidation des opérations de dommages de guerre s'élève à 5.157 millions de NF se répartissant de la façon suivante :

Indemnités et avances payées aux sinistrés . . . .	3.737.000.000 NF.
Français sinistrés à l'étranger . . . . .	5.000.000
Autres dommages (indemnités d'éviction, allocations d'attente) . . . . .	45.000.000
Participation de la Métropole à la reconstruction des territoires d'Outre-Mer . . . . .	360.000.000
Travaux de reconstruction exécutés par l'Etat.	1.010.000.000
	<hr/>
Total . . . . .	5.157.000.000 NF.

#### B. — LA RÉPARATION DES DOMMAGES DE GUERRE DANS LE BUDGET

Remarquons tout d'abord qu'à l'exception des crédits affectés à l'indemnisation de la S. N. C. F. (66 millions NF de crédits de paiement) et de la reconstruction de la flotte marchande (3 millions 871.000 NF de crédits de paiement), les crédits du titre VII « Dommages de guerre » sont inscrits au budget du Ministre de la Construction.

##### *Crédits de paiement.*

1. — Règlement en espèces de la C. A. R. E. C. : 1.030 millions NF contre 1.100 millions NF en 1959.

2. — Paiement par remise de titres. — Montant des titres que la Caisse autonome est autorisée à émettre en règlement d'indemnités de dommages de guerre : 470 millions NF contre 550 millions NF en 1959.

Donc, au rythme actuel, sur la base des crédits de paiement prévus pour 1960, la reconstruction ne serait pas achevée avant la fin de 1964. Encore doit-on remarquer que les titres donneront lieu à la charge du Trésor au paiement des annuités pendant de nombreuses années encore.

Cependant, le Gouvernement a posé le principe du règlement sur trois ans du solde des dommages de guerre (titres et espèces). En fait, selon le plan d'échelonnement établi pour les paiements

relatifs aux dommages immobiliers, 2.233 millions NF seront payés avant la fin de 1962 sur les restes à payer au 1<sup>er</sup> janvier 1960, c'est-à-dire un peu moins de 92 % de ces restes.

En ce qui concerne les *meubles d'usage familial*, la *totalité des crédits relatifs à leur indemnisation* est prévue au budget de 1960. 180 millions NF sont, en effet, inscrits pour les paiements en espèces ; 250 millions NF sont prévus pour les paiements en titres. Pour les 250 millions de titres, le Trésor a la charge, en 1960, du paiement en espèces de la première annuité. Les sinistrés qui avaient plus de 70 ans lors du règlement ayant été antérieurement payés, c'est au dixième de la valeur globale des titres que se monte la première annuité, soit 25 millions NF.

En 1961, aucun crédit ne sera prévu pour le mobilier familial. Seront à la charge du Trésor les sommes nécessaires au paiement de la deuxième annuité.

Pour le *mobilier d'usage courant*, la situation est différente. En 1960, 100 millions NF seront payés en titres, le Trésor supportant la charge des annuités dont le montant varie selon la caractéristique des titres (10 % pour les sinistrés n'ayant pas 70 ans, 20 % par année d'âge pour ceux qui ont entre 70 et 75 ans, 100 % pour ceux qui ont plus de 75 ans). En 1961, sera payé en titres le reliquat des indemnités à verser pour le mobilier d'usage courant, reliquat évalué à 110 millions NF, le Trésor supportant la charge des annuités selon la caractéristique des titres. Ainsi, la dernière année où auront lieu les paiements de dommages *mobiliers* est 1970.

Pour les dommages *immobiliers* dont les titres sont à 3, 6 ou 9 ans, mais qui donneront lieu à paiement sous forme de titres en 1963 et les années suivantes, la dernière année de paiements à la charge du Trésor est beaucoup plus éloignée.

En résumé, sur un total de 3.737 millions NF restant à payer au 1<sup>er</sup> janvier 1960, 1.500 millions, soit un peu plus de 40 %, seront payés en 1960. Mais ce pourcentage varie selon la nature des dommages. Il atteint presque 80 % pour les meubles d'usage courant ou familial (100 % pour les meubles d'usage familial) et moins de 25 % pour les éléments d'exploitation.

Autre constatation : les paiements en espèces représentent en 1960 49 % des paiements globaux (725 millions NF sur un montant de 1.500 millions NF). Mais ce pourcentage est très variable : 3,3 % pour les éléments d'exploitation contre 65,2 % pour les immeubles.

Il apparaît donc nettement que l'effort essentiel a porté sur *les meubles d'usage familial*. Pour les meubles, en effet, les prévisions de consommation de crédits en 1959 sont de 175 millions NF, alors que le chiffre des crédits de 1960 est de 530 millions. La progression de 1 à 3 est considérable, alors que pour les dommages immobiliers il y a une chute (938 millions NF en 1959, 820 millions NF en 1960) ainsi que pour les éléments d'exploitation (227 millions en 1959, 150 millions en 1960).

Si votre Commission constate avec le plus vif plaisir l'effort fait par le Gouvernement pour liquider la totalité des dommages « mobilier familial » dès 1960, ce qui sera mesure de justice et de bonne administration, elle regrette que ce résultat semble acquis au prix d'une diminution des paiements des dommages immobiliers et des dommages relatifs aux éléments d'exploitation. Elle constate que la masse globale des crédits accuse une très sensible diminution, puisqu'elle passe de 1.650 millions NF à 1.500 millions. Elle déplore aussi que sur 430 millions NF de dommages mobiliers restant à indemniser, 180 millions seulement, soit moins de 42 % soient payés en espèces, proportion très faible si on la compare non à celle de 1959 (42,8 %) mais à l'ensemble des dommages déjà payés (plus de 70 %).

Il n'est pas nécessaire d'insister sur le caractère onéreux pour le sinistré et finalement pour l'Etat du paiement par titres. Votre Commission voulait seulement souligner une fois de plus l'erreur de base que constitue le paiement par titres.

Notons enfin qu'un décret paru au *Journal officiel* du 6 novembre pris pour l'application de la loi-cadre (article 10) autorise la cession des dommages de guerre mobiliers non encore réglés par l'intermédiaire du centre régulateur des dommages de guerre, en vue de leur investissement dans la construction et la réparation d'immeubles à usage d'habitation.

### C. — PROBLÈMES ANNEXES

Au problème de la reconstruction et des dommages de guerre se rattachent deux questions que nous devons examiner maintenant :

- a) *Le problème des constructions provisoires ;*
- b) *Les effectifs du personnel des services chargés des tâches provisoires de reconstruction et des dommages de guerre.*

a) *Problème des constructions provisoires.*

Au 30 juin 1959, 124.200 logements (soit 27,2 % des logements détruits) n'avaient pas été reconstruits. Ceci explique suffisamment qu'à cette date, une proportion assez forte de sinistrés — estimée par le Ministre à 15 % — restait encore hébergée dans des constructions provisoires. Les sinistrés n'ont pu, jusqu'ici, bénéficier de l'effort de construction d'habitations à loyer modéré, aucune priorité spéciale n'étant attachée à leur qualité et les critères imposés aux Offices pour l'attribution de logements ne permettant pas d'en tenir compte.

Pour résoudre ce problème social qui concerne non plus les propriétaires de biens détruits mais les locataires, il importe que l'Etat affecte très rapidement un certain contingent d'H. L. M. au relogement des sinistrés actuellement abrités dans des baraquements provisoires.

Votre Commission demande au Gouvernement de prendre toutes mesures utiles en vue de déterminer un contingent spécial de logements H. L. M. qui devront être affectés aux sinistrés actuellement abrités dans des logements provisoires.

b) *Effectif du personnel des services chargés des tâches provisoires de reconstruction et des dommages de guerre.*

Le tableau ci-après permet de suivre l'évolution des effectifs du Ministère de la Construction :

ANNEES	ADMINISTRATION centrale.	SERVICES extérieurs.	TOTAL
1945 .....	1.950	12.848	14.798
1946 .....	2.964	20.446	23.420
1947 .....	2.952	20.836	23.788
1948 .....	2.040	15.644	17.684
1949 .....	1.922	15.141	17.063
1950 .....	1.931	15.157	17.088
1951 .....	1.881	14.358	16.239
1952 .....	1.862	14.325	16.187
1953 .....	1.835	13.978	15.813
1954 .....	1.785	12.951	14.736
1955 .....	1.802	12.210	14.012
1956 .....	1.516	11.970	13.486
1957 .....	1.497	11.127	12.624
1958 .....	1.423	10.385	11.808
1959 .....	1.393	9.638	11.031

Des mesures de deux ordres concernant le personnel sont prises ou à l'étude : d'une part, et en vue de donner au Ministère les moyens en personnel lui permettant d'accomplir ses tâches de caractère permanent, 1.452 nouvelles titularisations vont prochainement permettre de porter les effectifs de titulaires à 7.426 unités. D'autre part, et en liaison avec l'achèvement de la reconstruction, les emplois de temporaires restant au nombre de 3.382 seront progressivement supprimés.

Le projet de budget pour 1960 prévoit la suppression de 1.100 emplois en deux tranches : 750 au 16 juin 1960, 350 au 16 décembre 1960. Ces licenciements posent un problème humain douloureux.

Votre Commission s'est préoccupée des mesures que le Gouvernement avait prises ou entendait prendre pour résoudre ce problème. Votre rapporteur a procédé à des auditions et rappelle ici les informations que le Ministre de la Construction a données récemment au Sénat.

Un décret du 27 octobre offre des possibilités de titularisation aux agents temporaires qui acceptent de servir en Algérie. Les agents du Ministère qui y sont déjà en fonction comme contractuels vont pouvoir bénéficier de cette nouvelle disposition.

D'autre part, un décret du 2 novembre 1959 publié au *Journal officiel* du 3 novembre, autorise les diverses administrations de l'Etat à recruter, en qualité de contractuels, dans la limite des crédits disponibles sur les chapitres de personnels, les agents temporaires du Ministère de la Reconstruction licenciés par suppression d'emploi.

Ces agents pourront donc être recrutés, compte tenu de l'emploi qu'ils ont occupé et de la durée des services qu'ils ont accomplis, dans les cadres du Ministère de la Construction.

Enfin, des projets de décret actuellement soumis au Ministère des Finances tendent à permettre le reclassement de ces agents dans des emplois permanents des administrations de l'Etat et dans les offices publics d'habitations à loyer modéré.

Il a semblé à votre Commission que ces mesures étaient de nature à résoudre ce problème dont les aspects humains ne peuvent être négligés, s'agissant spécialement ici d'agents dont la durée de service dépasse souvent dix années.

Toutefois, il lui apparaît, malgré les explications qui lui ont été données sur les conditions dans lesquelles cette date a été fixée, que le licenciement au 16 décembre ne répond pas à des nécessités administratives et que la date du 31 décembre devrait lui être substituée. Cette décision aurait pour avantage appréciable de donner une satisfaction non négligeable au personnel qui supporte le poids de la reconversion nécessaire du Ministère.

D'autre part et en raison même de la proportion très forte des dossiers non soldés, ou même dans certains secteurs des dossiers n'ayant pas donné lieu à une décision définitive d'indemnité, votre Commission n'est pas sans quelques craintes que ces suppressions d'emplois ne retardent, par le désordre au moins provisoire qu'elles sont de nature à provoquer, la liquidation définitive des dommages

de guerre. Elle note, à ce sujet, que le rythme des suppressions d'emplois s'accroît brusquement en 1960, puisque le montant du chiffre des suppressions dépasse de 350 unités celui qui est observé au cours des années précédentes. Elle rappelle qu'à la tribune du Sénat, M. le Ministre de la Construction a précisé qu'à partir de 1961 de nouvelles suppressions d'emplois ne pourraient être envisagées que dans la mesure où des crédits suffisants seraient affectés à l'achèvement rapide de la reconstruction.

Dans ces conditions, elle souhaite vivement que M. le Ministre de la Construction donne au Sénat l'assurance formelle que :

1° Les mesures précédemment rappelées régleront d'une façon satisfaisante les problèmes humains posés par les licenciements d'agents temporaires prévus pour 1960 ;

2° Ces licenciements seront sans aucune influence sur la bonne marche des services et spécialement sur la liquidation des dommages de guerre.

Enfin, elle soumet à l'agrément du Sénat un amendement tendant à reporter au 31 décembre 1960 le licenciement de 350 agents contractuels.

## II. — L'habitation.

Pour juger les principes et les résultats de la politique du Gouvernement en matière d'habitation, il est nécessaire d'avoir présent à l'esprit quelques données statistiques.

La France compte en 1959 44.800.000 habitants. On estime que sa population atteindra en 1960 45.200.000, en 1965, 46 millions et en 1970, 47 millions.

Le nombre des taudis est de 500.000.

Dans le rapport général d'information établi par le service de l'inspection générale du Ministère de la Construction le 15 mai 1959, le déficit actuel des besoins en logements est estimé à 3 millions, dont les deux tiers correspondent à des logements surpeuplés et le tiers à des habitations vétustes ou provisoires.

\*  
\* \*

La politique de l'habitation a deux composantes : construction de logements d'une part, répartition des logements entre les occupants éventuels d'autre part.

Nous étudierons principalement la construction qui est d'ordre économique.

### CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

La construction de logements, c'est d'abord un problème de quantité. Il faut répondre aux besoins définis par un nombre déterminé de demandes insatisfaites. Comme tel, le problème est social par les fins, économique par les moyens, politique par l'ajustement des moyens aux fins.

Mais c'est aussi un problème de qualité. Il ne s'agit pas seulement de savoir combien de logements on a construits ou construira, mais aussi où l'on construit, comment on construit et ce que l'on construit.

C'est ici un problème pour partie *esthétique*, pour partie économique et politique dont la solution conditionne l'avenir du pays.

#### 1° Problème quantitatif.

##### a) Situation actuelle de la construction.

Le tableau ci-après donne la statistique des constructions de logements. Il fait apparaître un progrès continu de 1956

à 1959 des logements terminés, et une légère reprise en 1959 des logements mis en chantier dont le nombre était en régression de 1956 à 1958.

**Statistique des constructions de logements.**

NOMBRE DE LOGEMENTS	1956	1957	1958		1959
	Année entière.	Année entière.	Année entière.	Neuf premiers mois.	Neuf premiers mois.
Autorisés .....	353.800	334.400	345.500	248.000	255.000
Primés .....	211.400	167.100	173.700	129.000	168.000
Ayant bénéficié de prêts du Crédit foncier .....	129.100	115.200	110.300	81.000	99.000
Mis en chantier .....	320.900	309.000	301.500	223.000	230.000
Terminés .....	236.000	274.000	290.000	203.000	226.000

NOTA. — Les constructions de logements par l'Etat (par exemple les logements construits par la défense nationale pour les officiers) sont comprises dans ces chiffres.

Il a paru utile de compléter ces premières données statistiques par le tableau suivant qui donne la répartition par secteur.

**Nombre de logements achevés en 1956, 1957, 1958 et 1959 (1<sup>er</sup> semestre) et répartition par secteurs (location, accession à la propriété, etc.).**

Unité : millier de logements.

SECTEURS	1956	1957	1958	PREMIER semestre 1959.
I. — Reconstruction .....	33	33	24	9
II. — H. L. M. destinées à la location....	30	55	69	39
H. L. M. destinées à l'accession à la propriété .....	15	19	19	8
III. — Logements primés (économiques et familiaux) .....	52	67	73	40
IV. — Autres logements primés.....	83	78	80	42
V. — Autres logements non primés.....	23	22	25	13
Ensemble .....	236	274	290	151

Nous apercevons immédiatement à la lecture de ce tableau que la part des logements construits sans aucune aide de l'Etat est très faible. Elle était en 1958 de 8,6 % (25.000 logements sur 290.000).

La situation actuelle de la construction dans chacun des secteurs II, III et IV se présente de la façon suivante :

*H. L. M.* — Le nombre des logements *H. L. M.* a progressé d'une façon très sensible au cours des trois dernières années :

45.000 en 1956.

74.000 en 1957.

88.000 en 1958.

Mais cette augmentation est due uniquement à l'extension du secteur locatif.

En 1956, les *H. L. M.* d'accession à la propriété représentaient le tiers du nombre global de logements *H. L. M.* ; au premier trimestre 1959, ce rapport est voisin de un sixième.

En regard des réalisations *H. L. M.* il convient de présenter les autorisations de programme et les crédits de paiement :

ANNEE	AUTORISATIONS de prêts.	VERSEMENTS autorisés.	PAIEMENTS effectifs.
	(En milliards de francs courants.)		
1956 .....	170	107	99,8
1957 .....	132	145	143,7
1958 .....	168	175	175
1959 .....	230	214	»

*Logements économiques et familiaux.* — Depuis l'origine, les logements économiques et familiaux ont connu un essor considérable.

La moyenne hebdomadaire des décisions de primes provisoires (1) est passée de 565 en 1953, à 2.315 en 1959, après avoir connu en 1957-1958 un certain fléchissement (2.088 en 1956, 1.766 en 1957, 1.730 en 1958).

Les causes du fléchissement sont essentiellement :

— la hausse du prix de la construction, alors que la prime restait inchangée à 1.000 francs ;

(1) Annulations non déduites.

— la réduction du prêt de 80 à 68, 65 et même 60 %. Il résulte de l'aveu même du Ministre que l'apport initial du constructeur peut atteindre 1 million à 1.500.000 francs à Paris, 700.000 à 850.000 francs en province, alors qu'en 1953, pour édifier un logement F 4, il ne fallait que 400.000 francs.

Le montant des prêts spéciaux accordés pour les « Logéco » a évolué de la façon suivante au cours des trois dernières années :

1957 .....	115 milliards.
1958 .....	120,7 —
1959 .....	154 —

Les indications qui viennent d'être données sur les H. L. M. et les « Logéco » constituent les données de base du problème du logement populaire qui est une des préoccupations majeures de votre Commission des affaires économiques et du plan. Ce problème est en réalité double. Il s'agit, d'une part, et d'abord, de permettre aux travailleurs de devenir propriétaires d'un logement s'ils le désirent ; il s'agit, d'autre part, de loger en qualité de locataires et dans des conditions satisfaisantes d'habitat ceux d'entre eux qui ne peuvent ou ne veulent pas faire l'effort d'épargne nécessaire.

La législation sur les logements économiques et familiaux, qui devait répondre au premier de ces impératifs, est devenue inopérante, en raison de l'augmentation considérable de l'apport personnel. Si aucune amélioration n'était apportée à la situation actuelle, ce serait la faillite du système.

A la seconde préoccupation répond notamment le programme triennal de construction d'H. L. M. locatives défini par l'ordonnance n° 58-1374 dans son article 143.

Dans le domaine H. L. M. et « Logéco », le déséquilibre s'accroît au détriment du secteur accession à la propriété, en sorte que sur 345.000 logements autorisés en 1958, on peut estimer à 42 % le nombre de logements locatifs et à 58 % celui des logements en vente ou accession à la propriété.

32 % des logements économiques et familiaux autorisés en 1958 appartiennent au secteur locatif, contre 17 % pour les autres logements primés, soit en moyenne 26 % pour l'ensemble des logements primés.

Votre Commission estime que la répartition des crédits H. L. M. entre la construction d'immeubles locatifs et la construction de

logements en accession à la propriété doit être étudiée avec beaucoup de soin, en tenant compte bien sûr des besoins par région et de la nécessité de donner au marché du logement populaire locatif toute l'ampleur et la fluidité nécessaires, mais toujours dans la pensée de répondre, dans toute la mesure possible, au désir légitime que les travailleurs peuvent avoir d'accéder à la propriété.

C'est pour laisser au Gouvernement une grande souplesse dans la répartition des crédits que votre Commission s'est ralliée à l'amendement présenté à l'article 43 du projet de loi de finances par M. Denvers et adopté à l'Assemblée Nationale, rejetant par avance, au cas où il serait repris au Sénat, l'amendement n° 105 de M. Coudray, qui tendait à compléter le paragraphe 2 de l'article 43 par l'alinéa suivant : « Sur le montant des autorisations nouvelles éventuelles de prêts concernant les H. L. M., une part de 30 % sera réservée à des opérations d'accès à la propriété ».

Votre Commission estime, d'autre part, qu'une solution doit être trouvée dans les plus brefs délais au problème de l'apport personnel pour les « Logéco ». Sur la base 100, au quatrième trimestre 1953, le coût de la construction était, au quatrième trimestre 1958, à l'indice 140, et au deuxième trimestre de 1959 à l'indice 142, alors que le prêt moyen par logement qui était en 1953 de 1 million 500.000 francs, était en 1958 de 1.840.000 francs.

Si l'on avait appliqué le coefficient 1,42 au prêt moyen de 1953, celui-ci aurait atteint en 1958 2.130.000 francs courants.

Votre Commission estime qu'il serait justifié et nécessaire de procéder à des rajustements. Elle demande sur ce point des explications précises au Gouvernement et le prie instamment, au cas où il devrait, pour des raisons majeures qu'il serait utile de connaître, renoncer au relèvement des prêts forfaitaires, de mettre au point tel système de nature à résoudre la difficulté.

Votre Commission insiste aussi pour que la solution proposée n'aboutisse pas à la réduction des normes, mais qu'au contraire elle en favorise le desserrement. Notons, à ce sujet, que pour l'ensemble des logements, la surface habitable moyenne n'a cessé de décroître, passant de 87 m<sup>2</sup> en 1951 à 68 m<sup>2</sup> en 1958, et que, pour les « Logéco » elle est demeurée pratiquement égale à elle-même depuis 1954 (62 m<sup>2</sup> en 1954, 63 m<sup>2</sup> en 1958).

*Constructions bénéficiant des primes à 600 francs.* — D'après les statistiques qui ont été mises à notre disposition, le nombre

de logements construits que l'on peut ranger dans cette catégorie est en légère diminution : 83.000 en 1956, 80.000 en 1958. Cela s'explique fort bien pour des raisons semblables à celles qui ont limité l'extension du secteur « Logéco » : non rajustement du montant de la prime qui est restée fixée à 600 francs ; diminution du montant du prêt moyen qui, de 2 million en 1952, est descendu à 1.850.000 en 1958, alors que, dans le même temps, le coût de la construction croissait d'une façon très sensible.

Notons que le financement de la construction de ces logements absorbe un montant moindre de prêts spéciaux pour un nombre plus important de logements construits.

Ainsi, en 1958, 120.700 millions ont été nécessaires pour financer 67.000 logements économiques et familiaux, alors que 87 milliards 400 millions permettaient l'achèvement, dans la même année, de 78.000 logements primés à 600 francs.

Notons enfin que les immeubles de cette catégorie comprennent dans une très forte proportion des logements en vente ou accession à la propriété : 73 %.

Que peut-on conclure, sinon que l'on devrait encourager très sérieusement la construction d'immeubles de cette catégorie qui conviennent au logement des personnes appartenant aux cadres du pays, afin de réserver les « Logéco » au logement populaire. Il est probable que le déplacement de clientèle constaté du secteur primé à 600 francs au secteur primé à 1.000 francs vient précisément en grande partie du fait que la construction dans le secteur primé à 600 francs ne se développe pas comme elle le devrait.

b) *Le potentiel industriel et l'activité de l'industrie du bâtiment.*

Une étude sur les problèmes de la construction serait incomplète si elle ne comportait une analyse de la situation de l'industrie du bâtiment :

1° *Potentiel industriel.* — L'évaluation du potentiel de l'industrie du bâtiment est évidemment difficile à faire. Si nous retenons les informations du Ministre de la Construction lui-même, la capacité de construction de notre industrie du bâtiment est, non plus de 300.000 logements par an, mais de l'ordre de 350.000. Cette augmentation s'explique par le développement des méthodes industrielles de construction et par le progrès de la productivité. Cette dernière serait passée de 1 à 4 de 1950 à 1959, alors que dans le même temps, les effectifs s'accroissaient seulement de 25 %.

En 1956, la construction d'un logement exigeait 3.000 heures de travail ; aujourd'hui, il en faut en moyenne 1.000 et, sur certains chantiers particulièrement avancés au point de vue technique, 800 ou même 700.

L'augmentation de la capacité de production, et par conséquent, de la concurrence qui en résulte naturellement, est sans doute la cause de la stabilité des prix dans le secteur de la construction au cours de l'année 1959.

Du premier trimestre 1958 au deuxième trimestre 1959, la progression n'a été, en effet, que de 5 points.

2° *Activité de l'industrie du bâtiment.* — En ce qui concerne l'activité de l'industrie du bâtiment, le rapporteur de la Commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée Nationale a fait dans le tome I de l'avis présenté au nom de cette Commission, une étude très poussée que je ne reprendrai pas en détail. Cette étude analyse les résultats d'une enquête effectuée en avril-mai 1959 par le Ministère du Travail sur la situation de la main-d'œuvre dans l'industrie du bâtiment et ceux d'une enquête effectuée par la Fédération Nationale du Bâtiment sur l'évolution récente et les perspectives à court terme du secteur bâtiment.

Reprenant les conclusions de cette étude, nous noterons qu'en ce qui concerne l'évolution récente et les perspectives à court terme, la tendance accuse très nettement une aggravation de la récession.

Potentiel industriel au niveau de 350.000 logements, nombre dégressif de logements mis en chantier (1), récession, alors que le déficit des logements est évalué à 3 millions, quelle est la cause de cette situation paradoxale ?

Elle doit être cherchée dans l'insuffisance des crédits publics et privés et dans la faiblesse des dotations budgétaires pour l'aide à la construction.

### *c) Financement de la construction :*

Sur un ensemble de crédits à court, moyen et long terme en cours au 31 décembre 1958 de 7.508,9 milliards de francs, 2.086,9 milliards, soit 27,8 % étaient utilisés pour la construction de logements. Ces chiffres montrent avec évidence l'ampleur des problèmes posés par le financement de la construction.

---

(1) 320.000 en 1956, 309.000 en 1957, 301.500 en 1958.

Les dépenses de construction de logements et de réparations d'immeubles peuvent être évaluées en francs courants à 930 milliards en 1957 et à 1.022 milliards en 1958. Ces dépenses se répartissent selon leur nature et selon l'origine du financement de la façon suivante :

	1957	1958	1959	1960
	(En milliards de francs.)			
<i>Reconstruction.</i>				
Règlements en espèces .....	68,9	(1) 46,3	(2)	(2)
Travaux d'Etat .....	22,9	20,6	(2)	(2)
Titres émis pour les immeubles d'habitation .....	15,3	17,5	(2)	(2)
<b>Total .....</b>	<b>107,1</b>	<b>84,4</b>	<b>(2)</b>	<b>(2)</b>
<i>H. L. M.</i>				
Prêts à taux réduit réalisés .....	(3) 137,4	(3) 169,5	(4) 214	(4) 215
Prêts bonifiés .....	24,3	23,6	(5) 40,1	(5) 40,1
<i>Prêts spéciaux.</i>				
(Versements aux emprunteurs.)				
Logements économiques et familiaux .....	115	120,7	(6) 154	(5) 240
Autres logements .....	100,2	87,4	(6) 66	
<b>Total prêts spéciaux.....</b>	<b>215,2</b>	<b>208,1</b>	<b>(6) 220</b>	<b>(5) 240</b>
<i>Contribution de 1 p. 100 sur les salaires .....</i>	50,5	(5) 54	(5) 57	(5) 60
<i>Caisses d'allocations familiales .....</i>	9,4	10,5	(5) 11	(5) 11,5

(1) Y compris 3 milliards 9 de paiements par anticipation sur les crédits de 1959.

(2) La ventilation des paiements au titre des dommages de guerre, en fonction des catégories, ne peut être opérée qu'après la fin de l'exercice.

(3) Non compris les crédits utilisés en Algérie.

(4) Crédits de paiement accordés ou, en ce qui concerne 1960, prévus par le projet de loi de finances.

(5) Estimation.

(6) Les versements effectués au titre des prêts spéciaux sont fonction de l'avancement des travaux, ce qui explique la différence entre le montant total des prêts susceptibles d'être alloués en 1959 (240 milliards) et celui prévu pour les versements (220 milliards).

Votre Commission a procédé à un examen détaillé des crédits affectés pour 1960 à la construction de logements en vue de savoir si la cadence annuelle de réalisation que la loi-cadre a assignée au troisième Plan de modernisation, soit 300.000 logements, sera atteinte en 1960.

Elle s'est efforcée également de déterminer d'une façon aussi exacte que possible la part relative des crédits publics et des crédits privés concourant au financement de la construction.

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits affectés à la construction de logements de 1955 à 1960.

**Evolution des crédits affectés à la construction de logements.**

	1955	1956	1957	1958	1959	1960
	(En milliards de francs.)					
Crédits H. L. M. :						
Prêts à taux réduits.....	130	170	132	168	190	208
Prêts bonifiés .....	22,7	26,8	24	23,6	40	(1) 40
Total .....	152,7	196,8	156	191,6	230	248
Prêts spéciaux du C. F. ....	218,5	233	213	204	240	240
Crédits de dommages de guerre immeubles :						
Espèces .....	115	103	95	65,1	72	54
Titres .....	37	30	31,6	34,8	30	30
Total .....	152	133	126,6	99,9	102	84
Total général .....	523,2	562,8	495,6	495,5	572	572

(1) Prévision.

### 1° Crédits H. L. M.

L'article 43 de la Loi de Finances fixe le montant des autorisations de programme pour les prêts concernant les H. L. M. à 2.080 millions NF. Si l'on suit le pertinent raisonnement développé dans son rapport par M. Coudray, il apparaît bien qu'en ce qui concerne le volume des travaux susceptibles d'être engagés en

1960 et dans la mesure où les 230 milliards de 1959 ont été engagés, le Ministre ne disposera que de 198 milliards se répartissant de la façon suivante :

— 163 milliards pour le programme de la loi-cadre du 7 août 1957, article 2 ;

— 20 milliards pour le solde de la tranche 1960 du programme triennal, ordonnance n° 58-1374, article 143 III ;

— 15 milliards par anticipation sur la tranche 1961 du programme triennal, article 43 II du projet de Loi de Finances.

Mais ce qu'il est important de considérer ce sont les *autorisations de prêts elles-mêmes* dont le montant est bien de 208 milliards :

163 milliards pour le programme de la loi-cadre ;

45 milliards pour le programme triennal.

La difficulté indéniable que présente la lecture de l'article 43 disparaît dès que l'on se rend compte que les anticipations prévues pour l'exécution du programme triennal ne donnent pas lieu à l'octroi de prêts avant l'ouverture de l'exercice sur lequel elles ont été faites. Pour l'étude du financement de la construction en 1960, le seul chiffre qui compte est celui des autorisations de prêts.

Le plafond des crédits de paiement consacrés à la construction H. L. M. est fixé par l'article 19 de la Loi de Finances à 2.150 millions NF (1.750 millions pour les services votés et 400.000 pour les autorisations nouvelles).

*Crédits sur emprunts faisant l'objet d'une bonification d'intérêt.*

L'article 5 de la loi-cadre n° 57-908 du 7 août 1957 et l'article 44 du projet de Loi de Finances fixent à 5 milliards NF le montant maximal des capitaux privés susceptibles de bénéficier des bonifications d'intérêt prévues par la loi n° 49-310 du 8 mars 1949 modifiée par l'article 11 de la loi n° 51-650 du 24 mai 1951.

D'autre part, le Gouvernement évalue à 35 milliards NF le montant des prêts que les offices et les sociétés d'habitations à loyer modéré et de crédit immobilier peuvent obtenir sur les ressources des Caisses d'Epargne dans les conditions prévues par la loi n° 50-736 du 24 juin 1950 modifiée par le décret n° 52-159 du 27 juin 1952.

Il est précisé que dans le cas des emprunts contractés en vertu de l'article 45 du Code des Caisses d'épargne, il n'existe aucune limitation de montant ; le chiffre de 35 milliards résulte d'une simple évaluation.

## 2° Prêts spéciaux du Crédit foncier.

L'article 31 de la loi de finances fixe à 100 millions NF pour l'année 1960 les dépenses susceptibles d'être mises à la charge de chacune des années ultérieures du fait de l'attribution des primes à la construction prévues par l'article 257 du Code de l'urbanisme. Sur ce montant, 25 millions NF sont réservés pour l'attribution de permis aux personnes qui s'engageront à ne pas solliciter l'octroi d'un prêt spécial garanti par l'Etat dans les conditions prévues à l'article 266 du Code de l'urbanisme et de habitation.

Pour 1959 (art. 117 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958), 8.500 millions de francs courants avaient été prévus pour le paiement des primes, dont 2 milliards pour l'attribution de primes sans prêts. Ces 8.500 millions de primes correspondaient à un montant de prêts spéciaux de 200 milliards, chiffre qui ne résultait pas d'une disposition réglementaire ou législative, mais seulement d'une décision prise à l'origine par la Banque de France pour 1957.

Au cours du deuxième trimestre 1959, le Ministre de la Construction a obtenu du Ministre des Finances que le plafond des prêts soit augmenté de 40 milliards. Pour assurer le paiement des primes correspondantes, un crédit d'un milliard a été prévu par le décret du 28 septembre 1959.

Enfin, et toujours pour 1959, un crédit supplémentaire de 500 millions de francs courants a été prévu dans le collectif pour l'attribution de primes sans prêts.

Comparés à ceux de 1959, les chiffres de 1960 n'accusent donc aucune augmentation.

Le chiffre de 240 milliards pour les prêts est probable, bien qu'aucune décision définitive n'ait encore été prise.

Votre Commission estime qu'avant le vote du budget, une déclaration formelle du Ministre devrait être donnée au Sénat.

En résumé, on peut dire que la masse globale des crédits affectés en 1960 à la construction de logements est identique à celle de l'année 1959, qui était, elle, il faut le reconnaître, en progression très sensible par rapport à 1958.

Nous nous trouvons pour la construction devant un budget de reconduction, bien que les crédits prévus pour l'ensemble du budget soient en légère augmentation : 57,961 milliards NF contre 56,718.

L'égalité est obtenue malgré la diminution des crédits de reconstruction immobilière qui tombent de 72 milliards à 54 milliards, grâce à l'augmentation des prêts à taux réduit pour les H. L. M.

L'examen du financement de la construction fait apparaître que, pour tout ce qui n'est pas construction H. L. M., le montant des capitaux privés investis dans la construction est considérable, tant par le jeu de l'apport personnel et du remboursement des sommes empruntées que par l'intervention du Crédit Foncier, organisme qui collecte des fonds privés.

Conscient de la déficience du financement, le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures de nature à drainer l'épargne vers la construction et à financer celle-ci par un apport encore plus important de capitaux privés. A cette tendance répondent l'institution de l'épargne-crédit et celle des sociétés conventionnées.

Il est intéressant de noter que le montant des prêts consolidés depuis l'origine par le Crédit Foncier était au 31 décembre 1958 de 146 milliards 500 millions. Sur ce chiffre, 66,5 milliards avaient été couverts par des émissions autorisées d'obligations, 80 milliards par des avances du Trésor.

Au 31 juillet 1959, le montant des prêts consolidés était, toujours depuis l'origine, de 254,4 milliards, dont 78,4 milliards de produits d'obligations et 176 milliards d'avances du Trésor.

Il est bien évident que la part respective des fonds du Trésor et des fonds privés utilisés pour la consolidation dépend des autorisations d'émissions d'obligations sur le marché qui sont accordées au Crédit Foncier. On doit noter en outre que le montant annuel des consolidations étant supposé constant, le montant des avances du Trésor doit diminuer régu-

lièrement dans les années qui viennent, en fonction du paiement des annuités. Les sommes mises à la charge du Trésor tendent ainsi vers zéro. En 1967, le système d'octroi des prêts spéciaux sera excédentaire, les remboursements venant compenser les prêts et s'ajouter aux intérêts.

*L'épargne-crédit.*

Une ordonnance n° 59-235 du 4 février 1959 a institué un régime d'épargne-crédit qui remplace celui de l'épargne-construction résultant de la loi du 15 avril 1953.

Le principe de l'épargne-crédit consiste à faire dépendre le droit de priorité pour l'octroi d'un prêt du Crédit Foncier et l'attribution d'un prêt complémentaire à un effort d'épargne préalable. Le mécanisme repose sur l'équivalence des deux efforts, celui de la collectivité qui prête, celui du particulier qui épargne. La méthode est, en définitive, susceptible d'échelonner dans le temps, sur une très longue période et par conséquent de le faciliter, l'effort d'épargne individuelle effectué en vue d'accéder à la propriété.

Le tableau suivant montre que ce système a déjà rencontré une certaine faveur dans le public.

Résultats de l'épargne-crédit au 31 octobre 1959.

	CAISSE nationale.	CAISSES ordinaires.	TOTAL
Nombre de comptes ouverts .....	4.029	4.505	8.534
Montant des dépôts (en millions)...	1.008	1.314	2.322

*Sociétés conventionnées :*

Les sociétés conventionnées ont été instituées par l'ordonnance du 24 septembre 1958. Elles répondent au principe que la meilleure thérapeutique consiste à supprimer la cause de la maladie, étant supposé que dans le cas particulier la cause essentielle de la pénurie de logements a été le blocage des loyers. Pour obtenir le retour des capitaux privés vers le secteur « construction », l'Etat s'interdit, par avance, de faire peser sur les sociétés dites conventionnées les conséquences d'une éventuelle intervention en matière de loyers.

L'Etat donne la garantie que, s'il venait à bloquer les loyers des immeubles nouvellement construits, il devrait payer aux propriétaires d'actions des sociétés conventionnées la différence entre le loyer de rentabilité et le loyer fixé par lui.

Il accorde, en outre, un certain nombre d'avantages d'ordre fiscal. Le principe semble juste et votre Commission féliciterait le Gouvernement de son action en la matière si ce nouveau système de sociétés conventionnées permettait de séduire les capitaux privés au point que de très nombreux logements locatifs soient proposés aux classes aisées de la société, car cela permettrait de réserver les fonds d'Etat aux logements populaires. Mais il ne suffit pas de séduire les capitaux privés. Les logements construits par les sociétés conventionnées donnent lieu, par principe, au paiement de loyers de rentabilité, donc élevés, par des gens qui pourront et voudront bien les payer.

Pense-t-on pouvoir atteindre une clientèle suffisamment étendue et ne faudra-t-il pas forcer en quelque sorte une certaine catégorie de locataires à se diriger vers ces logements en augmentant pour eux les loyers des H. L. M. jusqu'à un taux de rentabilité ? On voit par là que tout le problème de la politique des loyers est posé.

Actuellement, sept sociétés immobilières conventionnées, représentant un capital de 12,2 milliards de francs courants, ont été agréées en application de l'article 2 (§ 1) de l'ordonnance n° 58-876 du 24 septembre 1958.

Votre rapporteur estime que l'examen de la politique des loyers déborderait le cadre de ce rapport, mais, étant donné le lien très étroit qui existe entre cette politique et les perspectives de construction et d'amélioration de la situation du logement, il souhaite que le Ministre donne des explications précises sur la politique qu'il entend suivre en la matière.

Cette politique est en particulier fonction de la répartition des logements selon leur mode juridique d'occupation, répartition retracée dans le tableau ci-joint pour 1954 :

**Logements (Résidences principales).**

(Source I. N. S. E. E. — Recensement de 1954. — Exploitation au 1/20.)

STATUT D'OCCUPATION	
Propriétaires :	
Propriétaire de la maison :	
Ferme .....	1.195.520
Maisons individuelles .....	2.563.160
Copropriétaire du logement .....	300.540
Autres (1) .....	701.360
Ensemble .....	4.760.580
Locataires :	
Logements fournis par l'employeur .....	1.089.420
Logements loués (vides) .....	6.580.020
Ensemble .....	7.669.440
Dont loyer à la surface corrigée .....	2.304.660
Autres :	
Locataires logements loués meublés .....	272.900
Hôtels ou maisons meublés .....	214.420
Sous-locations .....	72.880
Non déterminé .....	411.320
Total .....	13.401.540

(1) Par exemple, propriétaire d'un immeuble d'habitation habitant dans un des logements dudit immeuble.

Dans le domaine de la *répartition* judicieuse des logements existants, votre Commission note avec plaisir l'inscription d'un chapitre 44-22 nouveau qui prévoit une subvention de 200.000 NF à un *organisme créé en vue de favoriser les échanges de logements*. Il s'agit essentiellement de substituer à l'échange-troc, permis actuellement par la législation, des échanges de caractère multilatéral.

La forme juridique de l'organisme en question n'est pas encore définie et votre Commission souhaiterait que M. le ministre de la Construction veuille bien donner quelques explications sur ce projet.

En résumé, votre Commission estime qu'il serait possible et nécessaire d'augmenter le rythme de la construction en améliorant le financement. Les ressources prévues pour 1960 et qui sont évaluées à 572 milliards, chiffre égal à celui de 1959, devraient être augmentées dans une proportion assez forte, la situation actuelle de l'industrie du bâtiment étant de nature à enlever tout caractère inflationniste à cette augmentation des investissements.

#### *Problème qualitatif.*

Atteindre en 1960 ou dépasser dans des proportions notables le chiffre de 300.000 logements n'est pas le seul objectif que le Gouvernement doit se proposer d'atteindre. Il s'agit de savoir où l'on construira et ce que l'on construira. Nous voulons par là évoquer les problèmes d'urbanisme et de rénovation urbaine, les grands ensembles, les zones à urbaniser en priorité.

#### *Urbanisme.*

L'examen des chapitres concernant l'urbanisme — chapitres 55-01, 55-46 et 65-40 — a été suffisamment analysé dans le rapport de la Commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée Nationale pour que nous considérions comme superfétatoire de reprendre cet examen.

Notons seulement, en ce qui concerne le chapitre 55-01 — *Etudes nécessaires à l'établissement et à la réalisation des projets d'aménagement et des ensembles de construction* — qu'il est prévu pour 1960 des autorisations de programmes nouvelles s'élevant à 9 millions NF contre 6,5 millions NF en 1959 et des crédits de paiement s'élevant à 10 millions NF contre 8,8 millions NF en 1958.

En ce qui concerne le chapitre 65-40 — *Aménagements des lotissements défectueux* —, il est prévu pour 1960 des autorisations de programme nouvelles s'élevant à 8 millions NF contre 9 millions NF en 1959 et de crédits de paiement s'élevant à 11 millions NF contre 10.600.000 NF en 1959.

Le chapitre 55-46 est consacré aux opérations d'urbanisme dans les villes sinistrées (application de l'ordonnance n° 45-2062 du 8 septembre 1945). Il est doté de 4 millions NF en crédits de

paiement et ne comporte pas de nouvelles autorisations de programme. En effet, toutes les opérations imputées sur ce chapitre sont terminées et ne nécessitent plus que des parachèvements.

*Rénovation urbaine.*

Un intérêt particulier s'attache à la rénovation urbaine. Le financement des opérations de rénovation urbaine est assuré par les subventions prévues au chapitre 65-42, *Subventions pour une meilleure utilisation des îlots d'habitation* et par les avances du Fonds national d'aménagement du territoire.

Les subventions accordées par le Ministère de la Construction au titre de l'article 79-1 du Code de l'urbanisme et de l'habitation ont pour objet d'assurer l'équilibre financier de la phase foncière des opérations de rénovation urbaine. Leur rôle est de ramener le prix de revient du terrain libéré à un coût compatible avec la nature et l'importance des opérations de construction.

Le chapitre 65-42 est doté de 46 millions NF en autorisations de programme, contre 20 millions NF en 1959, et de 17,9 millions NF en crédits de paiement, contre 17 millions en 1959.

La situation actuelle de la rénovation urbaine est retracée dans le tableau suivant :

ANNÉES	NOMBRE d'opérations lancées.	MONTANT de la subvention (en milliers de NF.)	NOMBRE de logements à démolir.	NOMBRE de logements à reconstruire.
1956 .....	2	490	163	184
1957 .....	21	13.055,260	4.701	7.602
1958 .....	10	10.250	3.497	5.901
1959 (jusqu'au 1 <sup>er</sup> décembre).	40	31.944,170	9.899	16.659

Quinze opérations lancées, dont 13 des 73 qui viennent d'être mentionnées comme ayant bénéficié de subventions, ont fait l'objet d'avances du Fonds national d'aménagement du territoire pour un montant de 41.480.000 NF.

Le Fonds national de l'aménagement du territoire comporte, en effet, depuis 1959, une section B — Rénovation urbaine et lutte contre le taudis — (art. 59 de l'Ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958, portant Loi de Finances pour 1959).

Les autorisations nouvelles s'appliquent à concurrence de 70 millions NF à cette section.

Le rôle du Fonds est de consentir des avances aux communes et organismes de rénovation en vue de leur procurer la trésorerie nécessaire à la réalisation des opérations de rénovation urbaine.

*Grands ensembles.*

Le chapitre 65-00 du budget des charges communes — *Equi-  
pement de base des grands ensembles* — a été ouvert pour la première fois en 1959 et correspond aux besoins nouveaux nés de la réalisation de grands ensembles d'habitation. Il est doté de 80 millions NF en autorisations de programme en 1959 et de 20 millions NF en crédits de paiement. Il comporte, pour 1960, 80 millions NF en autorisations de programme et 50 millions NF en crédits de paiement.

Votre Commission n'est pas sans avoir les plus grandes craintes en ce qui concerne les conséquences sociales à long terme de la politique de création des grands ensembles.

Elle est très inquiète de la tendance excessive à la construction collective. Elle regrette qu'à la zone pavillonnaire soit substituée la zone concentrationnaire.

De nombreuses statistiques précisent et expliquent l'impression de tristesse que procure, à cet égard, un voyage dans la grande banlieue parisienne. Alors que le nombre des maisons individuelles construites depuis 1956 est en régression constante en Seine-et-Oise :

7.691 en 1956,

7.400 en 1957,

7.355 en 1958,

on note une augmentation considérable du nombre des logements situés dans des immeubles collectifs ou dans des ensembles comprenant des bâtiments individuels et collectifs :

15.058 en 1956,

19.039 en 1957,

25.243 en 1958.

Le nombre de logements de Seine-et-Oise situés dans des immeubles collectifs ou dans des ensembles comprenant bâtiments individuels et bâtiments collectifs et correspondant à des permis de 50 logements et plus par rapport au nombre de maisons individuelles et de logements situés dans des immeubles collectifs et mixtes, passe de 47,8 % en 1956 à 60 % en 1958.

Certes, en raison d'impératifs économiques, l'immeuble collectif ne saurait être proscrit, mais une place plus importante doit être laissée au logement individuel et, surtout, l'immeuble collectif doit rester à la mesure humaine et s'intégrer dans un ensemble social, économique et humain, qui constitue une unité de vie. Il faut tendre à la suppression de la commune-dortoir.

Le tableau ci-joint donne le nombre de logements autorisés, par type de construction, au cours du premier semestre 1959.

**PERMIS DE CONSTRUIRE**

France métropolitaine, 1<sup>er</sup> semestre 1959.

**Nombre de logements autorisés par type de construction.**

**Nombre de pièces, surface habitable et montant des devis correspondants.**

(Source : M. C. - I. N. S. E. E.)

TYPE DE CONSTRUCTION	NOMBRE total de logements.	NOMBRE total de pièces principales (milliers).	SURFACE habitable (1.000 m <sup>2</sup> ).	MONTANT des devis déclarés (millions de francs (a)).
Maisons individuelles (habitation seule) .....	49.091	198,2	3.603	155.097
Immeubles collectifs (habitation seule) .....	100.375	333,7	5.950	259.991
Mixte, ensemble individuels et collectifs (habitation seule)....	2.250	8,1	144	7.158
Immeubles collectifs avec rez-de-chaussée commercial .....	17.301	54,6	1.044	63.185
Constructions partiellement à usage d'habitation (a) .....	4.738	16,8	331	45.143
Logements créés par addition, surélévation, transformation ..	6.945	21,7	444	18.247
Ensemble .....	180.700	633,1	11.516	548.821
Pièces ajoutées à des logements existants .....		15,3	265,1	13.967
Habitations communautaires (chambres) .....		1,8	32,9	2.004
Totaux .....		650,2	11.814	564.792

(a) Devis « construction seule » mais y compris éventuellement le coût de la partie non habitable (à usage commercial, agricole, industriel, administratif ou social).

*Les zones à urbaniser par priorité.*

Les zones à urbaniser par priorité ont été instituées par décret n° 58-1464 du 31 décembre 1958. Elles répondent à la nécessité de coordonner les opérations nécessaires à la création d'un ensemble vivant, de donner le moyen d'acquérir des terrains pour la construction par la délimitation du secteur où l'on veut réaliser des programmes massifs et ordonnés, de livrer au constructeur un terrain équipé, de décourager la spéculation.

Dans ces zones, le Fonds national d'aménagement du territoire consent des avances à six ans. Toutes les mutations immobilières qui pourraient intervenir dans ces zones donnent lieu à un droit de préemption de l'Etat ; le prix du terrain est éventuellement fixé comme en matière d'expropriation.

Toutes ces opérations d'urbanisme, de rénovation urbaine, de création de grands ensembles à l'intérieur de zones à urbaniser en priorité, doivent s'inscrire dans un plan d'aménagement du territoire qui répond à une politique d'aménagement du territoire.

### III. — Aménagement du territoire.

Dans un régime d'économie libérale pure, la répartition des hommes et des activités sur le territoire national résulte du libre jeu de la concurrence. Elle est fonction de la répartition des ressources naturelles et des moyens de communication.

Dans le régime économique mixte qui est le nôtre, il est un fait capital dont il faut tenir compte, c'est l'intervention de l'Etat en matière d'investissements. Toujours, peu ou prou l'Etat est intervenu pour la construction des routes, des voies ferrées et des voies navigables. Mais l'importance des investissements dans l'économie moderne, leur choix souvent orienté par l'Etat et la vitesse de rotation des capitaux qui sont mis en œuvre, sont tels qu'il serait faux de dire que la répartition actuelle des hommes et des exploitations est un fait naturel.

Comme M. Jourdain faisait de la prose sans le savoir, l'Etat, depuis longtemps, fait de l'aménagement du territoire sans paraître s'en apercevoir.

Dans ces conditions tout conflit entre libéralisme et dirigisme s'évanouit. Il vaut mieux faire une politique cohérente d'aménagement du territoire que laisser les différentes interventions de l'Etat produire des effets désordonnés sur le plan de la géographie, de la répartition des hommes et des activités.

L'aménagement du territoire, c'est en effet une politique, c'est-à-dire un ensemble coordonné de fins et de moyens, une action qui vise à donner au pays une structure économique et démographique autre que celle qui résulterait d'un développement inorganique.

La politique d'aménagement du territoire répond à cette idée fondamentale que toute action économique de l'Etat doit être pensée à la fois sous l'aspect quantitatif et sous l'aspect qualitatif. La réflexion et l'action des pouvoirs publics se sont exercées jusqu'ici dans l'ordre quantitatif. Mais il y a aussi un problème de structure, de répartition géographique, car un pays n'est pas seulement une somme d'énergies et de pouvoirs, mais une structure.

Il n'y a pas seulement un problème de rentabilité des efforts et de niveau de vie, il y a, aussi, un problème de genre de vie, d'utilisation des revenus dans un cadre propre au développement de l'homme.

Il y a actuellement une lacune fondamentale dans notre politique économique. L'idée d'un aménagement harmonieux du territoire ne doit pas être offerte seulement aux rêves des hommes politiques et en quelque sorte flotter dans leur esprit, elle doit commander une action énergique et en particulier déterminer un refus catégorique de toute mesure, de toute action qui ne s'ordonnerait pas dans la catégorie de la qualité aussi bien que dans celle de la quantité. On a jusqu'ici traité les problèmes économiques par grands secteurs « verticaux », il faut les penser et les traiter sous leur aspect spatial.

Mais cette politique d'aménagement du territoire que votre Commission requiert du Gouvernement et qui se présente comme une remise en ordre du développement économique en vue de fins politiques ne saurait atteindre son but si elle n'était globale et une. Cela exige du point de vue de la structure gouvernementale une autorité unique.

*L'autorité gouvernementale chargée de l'aménagement  
du territoire.*

L'article 57 de la loi cadre sur la construction avait prévu que la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire était assurée par le ministre chargé de l'Urbanisme, de l'Aménagement du territoire et de la Construction. Le décret n° 58-1305 du 23 décembre 1958 a fixé les attributions du Ministre de la Construction.

Le Ministre est chargé :

— de mettre en œuvre la politique du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'habitation et de construction, d'en élaborer les procédures et techniques, de conseiller et de coordonner à cet effet l'action du Ministère ;

— de préparer pour l'ensemble du territoire et pour chaque région, avec le concours des Ministres intéressés, les plans d'aménagement du territoire, et de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures destinées à favoriser la décentralisation.

Votre Commission estime que les pouvoirs confiés au Ministre de la Construction sont insuffisants.

Certes, la réalité que recouvre la notion d'aménagement du territoire est complexe. Elle relève de la compétence de plusieurs ministères. Elle est par conséquent et par nature gouvernementale

et elle requiert une politique globale. Aussi, pourrait-on être amené à envisager la création d'un Secrétariat d'Etat dépendant directement du Premier Ministre et qui soit spécialement et uniquement chargé de l'aménagement du territoire.

Votre Commission ne peut prendre parti sur le choix à faire en la matière, mais elle estime qu'il est absolument nécessaire qu'une autorité soit responsable de l'aménagement du territoire et *que cette autorité ne saurait dépendre du Ministre des Affaires économiques et des Finances*. Elle incline à penser que, puisque des tâches d'aménagement du territoire ont déjà été confiées au Ministre de la Construction et que les lacunes en la matière ne lui sont pas imputables, c'est lui qui pourrait être l'autorité responsable. Sa mission serait essentiellement de *penser* et de *traiter* tous les problèmes économiques sous leur aspect « aménagement du territoire ». Il devrait être investi de pouvoirs beaucoup plus forts que ceux de conseiller et de coordinateur. Il deviendrait le Ministre de l'Aménagement du Territoire et de la Construction.

La question fondamentale de l'organisation gouvernementale ayant été examinée, il convient d'analyser maintenant la législation et la réglementation en matière d'aménagement et de mise en valeur du territoire, les résultats obtenus, les perspectives d'avenir et les objectifs à atteindre.

L'action de *l'Etat* concerne la décentralisation, les zones critiques, l'aménagement et la mise en valeur du territoire proprement dits.

#### A. — *La décentralisation.*

La tendance centralisatrice qui s'est manifestée en France depuis de nombreux siècles a abouti à la concentration démographique et industrielle dans la région de Paris.

Sur la superficie du district de la région de Paris (1) vivront en 1960 8.150.000 habitants, et l'augmentation annuelle, due pour un quart à l'excédent de naissances sur les décès et pour les trois quarts à l'afflux des populations de province, est de 200.000 environ.

---

(1) Créé par l'ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959.

Depuis 1955, l'Etat est préoccupé de cette situation qui présente des dangers très graves.

1) *Etablissements qui relèvent de l'Etat ou qui sont soumis à son contrôle.*

Un décret n° 55-883 du 30 juin 1955 facilite la décentralisation des services et établissements scientifiques et techniques. Il a été modifié par le décret n° 58-1461 du 31 décembre 1958 facilitant les décentralisations des installations et établissements industriels, scientifiques et techniques relevant de l'Etat.

Dans ce domaine, qui est son domaine propre, le Gouvernement peut agir par voie autoritaire, soit pour réaliser un transfert progressif, soit pour contrôler les créations ou extensions d'installations dans la région parisienne.

Toute l'importance de ces textes vient de ce que, d'une part, une décentralisation effective en matière intellectuelle, scientifique et financière est la condition nécessaire de la décentralisation industrielle et de l'arrêt de la concentration de la population dans la région parisienne, et de ce que, d'autre part, la décentralisation intellectuelle, scientifique et financière *dépend, avant tout, de l'Etat* dont relèvent la plupart des grands établissements financiers, des organismes, instituts et écoles de caractère scientifique.

C'est à Paris que se trouve la quasi-totalité des services administratifs, d'études, de contrôle et de commande. C'est Paris qui possède la quasi-totalité des organismes de crédits bancaires.

Sur ce plan, et pour paradoxal que cela puisse paraître, puisque l'Etat peut agir ici par voie autoritaire, les résultats sont très limités.

Un plan décennal pour le transfert en province des services ou des établissements dont la présence à Paris n'est pas indispensable a été approuvé le 20 décembre 1958 et des instructions ont été adressées par le Chef du Gouvernement aux Ministres intéressés afin que chaque opération retenue dans le plan soit étudiée et surtout préparée sous ses aspects techniques et financiers.

Mais votre Commission n'a pas l'impression qu'un *effort suffisant soit fait en la matière*, et ses griefs vont, par delà le Ministre de la Construction, dont les pouvoirs sont dans ce domaine limités au Premier Ministre et au Gouvernement tout entier.

*Elle considérerait comme inadmissible* par exemple le maintien en région parisienne de l'Ecole nationale de l'aviation civile actuellement installée sur l'aérodrome d'Orly dans des bâtiments pro-

visoires qu'elle est mise en demeure d'évacuer. *Elle estime impardonnable* la résistance que les différentes administrations opposent à l'exécution du plan.

Dans le domaine de la décentralisation universitaire, elle regrette que le ressort de l'Université de Paris n'ait pas été limité, tout en prenant acte avec satisfaction que des facultés des sciences ont été créées à Nantes, à Reims et à Nancy.

Elle demande *avec la plus grande insistance* au Ministre de la Construction et au Gouvernement de *s'engager à fond* dans la voie de la décentralisation administrative.

## 2) *Etablissements ne relevant pas de l'Etat.*

L'Etat contrôle la création et l'extension des établissements industriels et commerciaux qui ne relèvent pas de lui.

Le décret n° 58-1460 facilitant la décentralisation des installations et établissements industriels scientifiques et techniques ne relevant pas de l'Etat remplace les textes antérieurs en étendant aux immeubles de bureau les contrôles déjà existants ou prévus pour les créations ou extensions d'établissements industriels dans la région parisienne.

Le décret *n'interdit pas* toute création ou extension, il *soumet* toute création ou extension à *l'agrément* du Ministre de la Construction. Cet agrément est refusé ou donné sur avis d'une Commission, composée de représentants des différents ministères intéressés, du Commissaire à la construction et à l'urbanisme pour la région parisienne et de trois membres du Haut Conseil de l'Aménagement du Territoire. *Le décret ne permet pas non plus au Gouvernement d'imposer des transferts*, il se borne à un contrôle de la création ou de l'extension, laissant d'ailleurs en dehors de son champ d'application les extensions qui sont inférieures à 10 % des surfaces de planchers utilisés au 5 janvier 1955.

Mais, et ceci est très important, il vise également à la réutilisation des bâtiments existants, précisant, à ce sujet, que « *la substitution dans un bâtiment existant d'une activité industrielle à une activité non industrielle est assimilable à la création d'une installation industrielle* ».

Pour compléter ces dispositions de caractère négatif et pour favoriser la décentralisation par voie de transfert ou d'extension d'une installation industrielle, l'Etat accorde un certain nombre d'avantages d'ordre fiscal et financier. C'est d'abord la réduction

à 1,40 % du droit de mutation à titre onéreux prévue par l'article 722 du Code général des impôts ; c'est aussi la possibilité donnée par l'article 1473 *bis* du Code général des impôts aux collectivités locales d'exonérer, à concurrence de 50 % au maximum et pour une durée ne pouvant excéder cinq ans de la patente dont elles auraient été redevables, les entreprises ayant réalisé des transferts et création d'installations industrielles et commerciales avec le bénéfice, soit d'un prêt du fonds de modernisation et d'équipement, soit des exonérations fiscales prévues à l'article 722 du Code.

L'aide *financière* de l'Etat prévue par l'article 152-6 du Code de l'urbanisme et de l'habitation est accordée sous la forme de :

— prêts dont le montant est imputé à la section 2 du Fonds de développement économique et social ;

— bonifications d'intérêt et garantie de l'Etat : le montant des bonifications et des dépenses entraînées éventuellement par la mise en jeu de la garantie de l'Etat étant imputées sur les crédits budgétaires ouverts à cet effet (art. 152-8) ;

— subventions sur crédits budgétaires ouverts au Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale, pour la réadaptation du personnel licencié ou le transfert de domicile du personnel licencié ou mis à pied.

Votre Commission des Affaires Economiques et du Plan estime que ces textes sont insuffisants, qu'en particulier les sanctions prévues par l'ordonnance n° 58-1446 du 31 décembre 1958 devraient être plus fortes et que l'obligation d'agrément devrait être requise même lorsqu'il s'agit d'une surface de bureau inférieure à 1.000 mètres carrés.

Mais pour insuffisante que soit à ses yeux cette législation, votre Commission estime que certains résultats non négligeables ont été acquis. La proportion des surfaces de planchers d'entreprises industrielles autorisées à Paris par rapport à celles de la France entière qui pourraient normalement être de 20 % environ, eu égard à l'importance actuelle de l'activité industrielle de la région de Paris, a été, dans les dernières années, de 32 à 36 %. En 1958, elle tombait à 19,5 %, ce qui est imputable en grande partie à l'application des textes de 1955. Pour les neuf premiers mois de 1959, la proportion n'était plus que de 15 %.

Le pourcentage des refus de permis de construire industriels dans la région parisienne passe de 23 % en 1958 à 43 % en 1959. Les surfaces de constructions industrielles autorisées du 1<sup>er</sup> jan-

vier au 30 septembre 1959 sont de 265.100 mètres carrés contre 505.100 mètres carrés pour la période correspondante de 1958.

Enfin, pour bien marquer qu'il y a accélération des opérations de décentralisation, indiquons que de 1950 à 1954, 57 opérations de décentralisation ont été opérées ; de 1955 à 1958, 308, et, pour les neuf premiers mois de 1959, 102.

## B. — *Les zones critiques.*

Dans certaines zones qui souffrent de sous-emploi grave et permanent ou d'un développement économique insuffisant et qui sont prévues par le décret n° 55-878 du 30 juin 1955, et dans les *zones spéciales de conversion* instituées par décret du 27 mars 1959, un ensemble de moyens juridiques, financiers et fiscaux a été mis au point.

### 1) *Moyens juridiques.*

Un décret du 30 juin 1955 a créé des *sociétés de développement régional* appelées à participer au financement des entreprises industrielles dans ces régions.

Un second décret du 30 juin 1955 a prévu la création de *sociétés d'économie mixte* ayant pour objet de construire et d'aménager des immeubles à usage industriel en vue de leur revente.

Le montant des emprunts des sociétés de développement régional bénéficiant de la garantie de l'Etat a atteint 2 milliards 100 millions pour l'ensemble des années 1955 à 1957. Il s'est élevé en 1958 à 3 milliards 300 millions, et il atteindra en 1959 plus de 6 milliards.

### 2) *Aide financière.*

Une *prime spéciale d'équipement* est accordée aux entreprises qui créent dans ces zones de nouveaux établissements industriels ou développent des installations industrielles existantes. Le montant de cette prime est limité à un maximum de 20 % du montant des charges d'investissement supportées par l'entreprise.

Un décret du 2 avril 1959 étend le bénéfice de cette prime aux localités où il existe un chômage total ou partiel d'une importance exceptionnelle, et un chiffre particulièrement élevé de demandes d'emplois non satisfaites, ou quand une situation comparable risque d'être causée à bref délai par une fermeture

décidée ou prévue d'usines ou par une réduction importante de leur activité.

Des prêts, des bonifications d'intérêt et la garantie de l'Etat peuvent également être accordées.

Pendant les dix premiers mois de 1959, il a été accordé 92 primes spéciales d'équipement pour un montant total d'environ 4 milliards, ce chiffre représentant le double du montant total des primes accordées entre 1954 et 1959. Plus de la moitié des primes accordées en 1959 intéressent, non pas les zones spéciales de conversion, mais les zones critiques ordinaires.

### 3) *Avantages fiscaux.*

Les avantages fiscaux sont les mêmes que pour les opérations de décentralisation. Toutefois, le bénéfice de l'exonération *totale* de la patente est accordée aux entreprises qui procèdent à des transferts ou créations d'établissements industriels dans les zones critiques.

## C. — *Aménagement et mise en valeur du territoire.*

L'aménagement et la mise en valeur du territoire dans des zones neutres et lorsque les opérations envisagées ne sont pas le corollaire d'une décentralisation bénéficient d'aides moins importantes.

Le cadre juridique et administratif de l'aménagement du territoire dans toutes les régions qui ne sont pas définies comme zones critiques est constitué par les *comités d'expansion économique* institués par le décret n° 54-1231 du 11 décembre 1954, par les *programmes d'action régionale* (décret n° 55-873 du 30 juin 1955), les *plans d'aménagement régional* (article 27 de la loi du 7 août 1957) et enfin dernièrement par les *plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire* (décret n° 58-1459 du 31 décembre 1958).

Un certain nombre de *programmes d'action régionale* ont été établis en application du décret du 30 juin 1955 pour la Bretagne, Le Poitou-Charente, la Corse, la Lorraine, le Midi-Pyrénées, le Nord, le Languedoc et l'Alsace.

Le décret relatif à l'établissement de plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire assure par l'établissement d'un document unique une *liaison organique* entre les programmes économiques et les plans d'aménagement qui doivent localiser les équipements et les activités.

Cette liaison organique voulue par le législateur entre le plan national de modernisation et d'équipement et la politique d'aménagement du territoire se reflète dans la composition du comité chargé d'établir les plans et dans la procédure de leur approbation.

Notons dans le même ordre d'idée le décret du 7 janvier 1959 qui prévoit la désignation de préfets chargés de coordonner les activités économiques dans le cadre des régions de programme et qui n'a pas jusqu'ici donné lieu à des décisions concrètes.

Notons enfin l'institution des *districts urbains* par l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 et celle du district de la Région de Paris par l'ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959. Pour cette dernière institution, qui n'a d'ailleurs pas encore pris vie, votre Commission regrette que l'ordonnance du 4 février n'ait établi aucune articulation entre les organismes qu'elle crée et ceux qui, sur le plan gouvernemental, sont chargés de la décentralisation

L'analyse du décret n° 55-874 du 30 juin 1955, devenu article 52-6 et suivants est très large puisqu'il s'applique à « toutes opérations tendant au développement régional », mais les moyens financiers limités à la garantie de l'Etat, aux bonifications d'intérêt et à des crédits budgétaires ouverts pour la réadaptation professionnelle et les transferts de domicile du personnel, sont faibles.

Lorsque le développement régional est en quelque sorte le *corollaire d'une opération de décentralisation*, les moyens financiers sont plus importants, puisque l'article 152-6 du Code de l'urbanisme prévoit l'octroi de prêts. Lorsqu'il concerne des « *localités ou zones qui souffrent de sous-emplois graves et permanents ou d'un développement économique insuffisant* », les moyens financiers mis à la disposition de l'Etat sont également plus importants puisque aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 55-878 du 30 juin 1955 la création ou le développement d'établissements industriels dans ces « zones » peut donner lieu au bénéfice d'une prime spéciale d'équipement. *Hors de ces deux hypothèses, le développement régional est insuffisamment aidé.*

Un régime privilégié est toutefois institué pour les établissements ayant pour objet l'étude, la recherche, l'expérimentation ou le contrôle en matière économique, scientifique et technique.

Le décret n° 58-1462 du 31 décembre 1958 en effet octroie la prime d'équipement d'un montant maximum de 20 % des charges d'investissement pour la création de ces établissements quel que soit le lieu d'implantation.

## LE FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

A côté du Fonds de développement économique et social, un compte spécial du Trésor, créé par la loi du 9 août 1950, a pour mission de contribuer à réaliser les opérations d'aménagement des zones résidentielles ou industrielles et, depuis cette année, comme nous l'avons vu, les opérations de rénovation urbaine. Il consent des avances à court terme (deux ans) et accorde des bonifications d'intérêt pour les emprunts à long terme.

Au 30 juin 1959, le montant des engagements sur autorisations de programme était de 49.670.900.000 francs, se répartissant de la façon suivante :

ANNEE	NATURE de l'opération.	ZONE d'habitation	ZONE industrielle	TOTAUX partiels.	TOTAL général.
(Chiffres indiqués en millions de francs.)					
De 1951 à 1958 (inclus).	Avances .....	18.278,2	3.726,3	22.004,5	} 39.949
	Opérations directes et grands ensembles..	15.524,7	1.766,5	17.291,2	
	Opérations en participation .....	»	653,3	653,3	
1959 (1 <sup>er</sup> semestre).	Avances .....	8.503	681	9.184	} 9.549
	Opérations directes..	365	»	365	
Totaux cumulés.....		42.670,9	6.827,1	49.498	49.498

La loi de Finances fixe à 320 millions NF le montant des engagements du F. N. A. T. pour 1960, à concurrence de 250 millions NF pour la section A (localisation des industries et des habitations). Les dépenses du Fonds prévues pour 1960 s'élèvent à 215 millions NF. Ses recettes sont évaluées à 40 millions NF.

Le montant maximum du découvert du compte de commerce, dans lequel se retracent les opérations du Fonds national d'aménagement du territoire, passe de 400 millions NF en 1959 à 570 millions en 1960.

\*  
\* \*

Après avoir procédé à une analyse complète de la législation, tant sur le plan de la décentralisation que sur ceux du soutien des zones critiques ou du développement régional, votre Commission

des Affaires économiques et du Plan estime que *les moyens juridiques et financiers d'une véritable politique d'aménagement du territoire ne sont pas réunis.*

Sans qu'il soit besoin d'insister sur la comparaison qui peut être faite entre les aides à l'implantation d'établissements industriels en Algérie, d'une part, et en France métropolitaine, de l'autre, on est bien obligé *de constater que la différence est considérable*, qu'il s'agisse des primes d'équipement, des primes d'emplois, des bonifications d'intérêt, des facilités de crédits à court terme, des prêts directs ou des avantages fiscaux.

Elle n'ignore pas que des considérations d'ordre politique justifient l'effort consenti pour le développement économique de l'Algérie, et c'est avec satisfaction qu'elle a vu les ressources affectées à la caisse d'équipement pour l'Algérie portées de 1.240 millions NF pour 1959 à 1.545 millions NF pour 1960.

Mais elle estime que d'autres raisons, impérieuses elles aussi, justifieraient un effort financier beaucoup plus important pour favoriser l'expansion économique régionale, et elle *envisagerait avec faveur la création d'une caisse d'expansion économique régionale qui permettrait le regroupement de toutes les ressources pouvant concourir à cette expansion.* Elle considère aussi que les mesures de décentralisation et de « soutien » des « zones critiques » devraient trouver leur place et perdre ainsi leur caractère *empirique* dans une politique plus large d'expansion économique décentralisée *dont les principes restent à poser.*

Votre Commission, qui a procédé, au cours de cette année, à de nombreuses auditions et qui a examiné avec attention le problème de l'expansion économique régionale, estime que le moment est venu de refondre l'ensemble des textes intervenus et mis à l'épreuve en la matière, depuis 1955, en fonction d'une politique générale d'aménagement et de mise en valeur du territoire.

Elle requiert du Gouvernement qu'il définisse sa politique dans ce domaine et qu'il établisse une véritable *charte de l'expansion économique décentralisée.*

Votre Rapporteur désire seulement exprimer quelques idées de nature à éclairer ce problème.

Un premier principe doit être posé ; si, comme il a déjà été indiqué, un *organisme central doté de pouvoirs forts* doit promou-

voir l'expansion économique régionale, une telle politique contiendrait en elle une contradiction et serait vouée à l'échec si elle n'était mise en œuvre par des organismes décentralisés. L'expansion économique régionale suppose la *décentralisation administrative*.

En deuxième lieu, s'il est nécessaire de lutter contre l'accroissement démesuré de la région parisienne, cela ne peut se faire que par le *développement de grands centres urbains harmonieusement répartis sur le territoire* et qui constitueraient des pôles d'attraction puissants tant du point de vue intellectuel qu'économique.

Le troisième principe est qu'un *équilibre démographique et économique villes-régions rurales* doit être obtenu par une amélioration de la rentabilité des exploitations agricoles et par une amélioration des conditions d'existence des ruraux.

Dans ce domaine, une pièce maîtresse de la politique d'aménagement du territoire consiste dans *l'amélioration de l'habitat rural* et la *création de villages-centres* qui permettraient aux ruraux de bénéficier de l'ensemble des agréments de la vie en commun (centres culturels, terrains de sports, etc.).

Votre Commission estime qu'en définitive le seul moyen efficace d'obtenir une expansion industrielle régionale n'est pas tant de faciliter *l'installation* d'entreprises industrielles que de leur procurer des *conditions d'exploitation* satisfaisantes.

C'est *l'ensemble des charges* qui pèsent sur les exploitations industrielles ou agricoles des régions insuffisamment développées qu'il faut diminuer. Par conséquent, en raison des caractères particuliers de chaque région, l'action du Gouvernement devra porter plus spécialement sur tel ou tel élément du prix de revient : prix de l'énergie, du transport des matières premières et des produits fabriqués, salaires, charges financières, charges fiscales, etc.

Une saine politique d'expansion économique régionale doit par conséquent être *différenciée*. Mais elle doit aussi être *cohérente*. Il est absurde par exemple de pratiquer une politique d'égalité des tarifs sur l'ensemble du territoire national pour l'un des éléments du prix de revient de l'exploitation agricole ou industrielle, par exemple l'énergie, en même temps qu'une politique de tarification commerciale pour un autre élément de prix de revient.

Il ne faut pas perdre de vue non plus, en particulier pour les transports, la notion de *service public*. Une politique tarifaire en matière de transports doit être établie en conformité avec les prin-

cipes d'une politique d'aménagement du territoire et s'intégrer à elle. Si cette dernière l'exige, il faudra bien admettre le principe de la *péréquation des prix des transports*.

Votre commission regrette à cet égard la politique tarifaire de la S. N. C. F., entièrement contraire à l'expansion économique régionale.

Elle regrette également qu'il n'y ait pas eu pour le Gaz de Lacq des *prix différentiels* qui eussent pu compenser l'infériorité où se trouvaient précisément, en raison de leur éloignement des lieux de grosse production et de grande consommation, les industries du Sud-Ouest. Elle demande instamment que cette question soit mise à l'étude.

Un principe enfin doit être clairement défini et appliqué avec soin, faute de quoi l'expansion économique régionale serait artificielle et nuirait à la prospérité générale, c'est la nécessité de tenir compte dans la recherche des activités à créer ou à développer des *caractéristiques de chaque région*. Chaque « pays » a sa vocation et tel qui pourrait développer son économie agricole grâce à l'ouverture de crédits importants et à l'apport de capitaux privés dans les exploitations rurales ne gagnerait rien à recevoir des industries de grande ou de moyenne taille sans lien direct avec la nature des productions agricoles locales.

Ici des activités d'appoint peuvent être apportées à l'agriculteur par l'implantation d'industries de transformation — par exemple de maïseries dans le Sud-Ouest. Là, au contraire, la main-d'œuvre agricole excédentaire pourra être utilisée dans des entreprises de moyenne importance qui donneront vie à de petites cités.

En ce qui concerne\* enfin *l'agglomération parisienne*, votre Commission a la conviction qu'aucun résultat sérieux ne sera obtenu si l'on n'emploie pas des *méthodes coercitives*. Il lui apparaît comme totalement absurde de construire dans des conditions onéreuses des grands ensembles pour loger un excédent de population dû pour la plus grande part à un afflux de provinciaux.

\*  
\* \* \*

En conclusion votre Commission prend acte des résultats déjà obtenus en matière de reconstruction et de dommages de guerre.

Elle affirme à nouveau la nécessité d'achever rapidement la réparation des dommages de guerre ; elle attend du Gouvernement

l'assurance que les mesures de licenciement prévues pour 1960 ne retarderont pas cet achèvement.

En ce qui concerne la construction, votre Commission constate que le budget de 1960 veut être seulement un budget de reconduction. Elle craint qu'il ne soit moins que cela et que l'objectif prévu par la loi-cadre de 300.000 logements par an ne soit pas atteint en 1960.

Elle estime absolument nécessaire, en raison du potentiel de l'industrie du bâtiment et du déficit actuel de logements, d'augmenter dans d'assez fortes proportions les moyens de financement.

Elle réclame instamment qu'une solution soit donnée au problème du logement populaire.

Surtout votre Commission attire l'attention du Sénat et des pouvoirs publics sur l'importance primordiale d'une expansion économique régionale équilibrée sans laquelle il ne saurait y avoir à long terme une expansion économique satisfaisante sur le plan national.

Elle réclame du Gouvernement qu'il définisse devant le Parlement une politique d'aménagement du territoire, c'est-à-dire qu'il trace le dessin de la France de demain.

Elle demande que le Ministère de la Construction ait les pouvoirs nécessaires pour promouvoir cette politique dont les organes d'exécution devront être décentralisés.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Affaires Economiques et du Plan donne *un avis favorable* à l'adoption des dispositions budgétaires concernant la construction et l'aménagement du territoire qui sont soumis à votre examen. Elle vous propose néanmoins l'adoption de l'amendement suivant :

## **AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION**

*Art. 27.*

ETAT F

### **Construction.**

Titre III. — Moyens des services..... — 1.760.921 NF.

Augmenter cette réduction de 140.000 NF et porter en conséquence la réduction totale afférente au titre III à — 1.900.921 NF.