

# SÉNAT

1<sup>re</sup> SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

---

Annexe au procès-verbal de la 1<sup>re</sup> séance du 14 novembre 1961.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),*  
**sur le projet de loi de finances pour 1962, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.**

TOME III

CONSTRUCTION

Par M. Charles SURAN

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, vice-présidents ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Louis André, Octave Bajoux, Jean Bardol, Amar Beloucif, Jean Bène, Auguste-François Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Gabriel Burgat, Michel Champeboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Léon David, Jean Deguise, Alfred Dehé, Henri Desseigne, Hector Dubois, Baptiste Dufeu, Emile Durieux, René Enjalbert, Jean Errecart, Jacques Gadoin, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Mohamed Gueroui, Roger du Halgouet, Yves Hamon, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Jean Lacaze, Henri Lafleur, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouvery, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Robert Liot, Henri Longchambon, Jacques Murette, Pierre-René Mathey, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôte, Pierre Patria, Gilbert Paulian, Marc Pautet, Paul Pelleray, 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.) : 1436 et annexes, 1445 (annexe 9), 1459 (tomes I et II, annexe 4) et In-8° 331 ;

Sénat : 52 et 53 (tome III, annexe 7) (1961-1962).

## SOMMAIRE

---

	Pages.
<b>Instruction</b> .....	<b>3</b>
<b>I. — Le financement de la construction de logements</b> .....	<b>7</b>
§ 1. — Le financement des constructions H. L. M.....	9
A. — Les nouvelles dispositions relatives à la construc- tion des H. L. M.....	9
B. — Les crédits affectés à la construction des H. L. M. pour l'année 1962.....	11
§ 2. — Le financement de la construction par les prêts du Crédit foncier .....	15
§ 3. — Le financement de la construction et le système des primes..	17
<b>II. — La politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire</b> .....	<b>20</b>
§ 1. — L'entretien et l'amélioration du patrimoine immobilier...	21
A. — Les études préalables aux opérations d'urbanisme.	21
B. — La politique de rénovation urbaine.....	23
§ 2. — La décentralisation.....	26
A. — Opérations de décentralisation réalisées en 1960...	27
B. — Limitation de la construction de locaux à usage de bureau et à usage industriel.....	28
C. — Politique d'action régionale.....	29
§ 3. — Les mécanismes de financement de la politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire : le F. N. A. T.....	29
<b>III. — Les perspectives de la politique de construction</b> .....	<b>35</b>
§ 1. — Elimination des obstacles qui freinent le rythme de la cons- truction .....	36
§ 2. — Meilleure répartition de notre patrimoine immobilier.....	39
§ 3. — « Personnalisation » de l'aide à la construction.....	40
<b>Conclusion</b> .....	<b>41</b>
<b>Amendements proposés par la commission</b> .....	<b>43</b>

---

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'examen du budget du Ministère de la Construction précède de quelques semaines, selon les renseignements qui nous ont été communiqués, l'étude des dispositions du IV<sup>e</sup> Plan d'équipement par le Parlement.

La discussion qui va s'ouvrir constitue donc une préface aux débats qui accompagneront l'examen du nouveau programme quadriennal. Dans la mesure où le nouveau plan d'équipement est destiné à devenir le cadre essentiel de l'activité économique française au cours des quatre prochaines années, on ne peut que déplorer que les dispositions budgétaires pour 1962 — première année d'exécution du plan — n'aient pas pu être confrontées avec les objectifs du nouveau plan quadriennal.

Aussi, en fonction des prochains débats de votre Assemblée, la Commission des Affaires économiques et du Plan a plus spécialement orienté ses travaux sur l'examen des dispositions budgétaires concernant la politique de construction de logements.

\*

\* \*

Après les excellents rapports de nos collègues Coudray et Courant, à l'Assemblée Nationale, et de notre collègue Bousch, au Sénat, votre Rapporteur de la Commission des Affaires économiques et du Plan n'a pas jugé nécessaire de consacrer de longs développements au problème de la réparation des dommages de guerre.

Deux questions ont été toutefois envisagées plus spécialement par la Commission :

— en premier lieu, votre Rapporteur tient à attirer l'attention de M. le Ministre de la Construction sur le problème du reclassement du personnel contractuel des services départementaux de construction. Il serait souhaitable, tout au moins pour les agents les plus âgés, que les opérations de reclassement dont ils vont bénéficier se réalisent dans le cadre même du département où ils travaillent actuellement.

— en second lieu, la Commission des Affaires économiques et du Plan a considéré que les dispositions du second alinéa de l'article 53 du projet de loi de finances, relatives à l'exercice du droit de recours, en matière de dommages de guerre, se révèlent nettement insuffisantes pour les victimes.

En conséquence, la Commission des Affaires économiques et du Plan vous présentera un amendement tendant à fixer au 1<sup>er</sup> avril 1962 la date de forclusion édictée par les arrêtés ministériels des 10 janvier et 10 novembre 1959.

Enfin, bien qu'il s'agisse d'une question n'entrant pas directement dans l'examen de la présente loi de finances, votre Commission, à la demande de M. Brégégère, attire l'attention du Gouvernement sur le sort des victimes des catastrophes atmosphériques des années passées et souhaite que l'attribution des sommes auxquelles ils ont droit soit accélérée.

\*

\* \*

Ainsi que nous le notions l'année dernière, lors de l'examen des dispositions budgétaires pour 1961, l'effort de construction s'est stabilisé à 320.000 logements annuellement achevés.

En 1959, le nombre des logements terminés était de 320.000. Pour 1960, il est de 317.000. Les résultats provisoires portant sur les neuf premiers mois de 1961 semblent indiquer que le nombre total de logements terminés à la fin de la présente année sera proche des résultats obtenus au cours des deux années précédentes.

**Situation de la construction (France métropolitaine).**

Unité : millier de logements.

	1959	1960	1961 (9 premiers mois).
Logements autorisés.....	343,1	357,1	(1) 261,0
Logements primés par décisions provisoires .....	199,5	206,1	169,7
Logements mis en chantier.....	318	338	(1) 252
Logements terminés (2).....	320	317	(1) 226
			(8 premiers mois).
Logements ayant bénéficié de prêts du Crédit Foncier.....	132,6	129,1	93,5

(1) Nombres provisoires.

(2) Non compris les logements partiellement sinistrés et inhabitables à la Libération, rendus habitables.

**A. — Répartition par secteur de la construction des logements achevés (a)  
en 1959 et 1960.**

(France métropolitaine.)

Unité : millier de logements.

	1959	1960
Reconstruction .....	17	13
H. L. M. destinées à la location.....	83	77
H. L. M. destinées à l'accession à la propriété.....	18	19
Logements primés (économiques et familiaux).....	86,5	89
Autres logements primés.....	87,5	88
Autres logements non primés.....	28	31
<b>Total.....</b>	<b>320</b>	<b>317</b>

(a) Non compris les logements partiellement sinistrés et inhabitables à la Libération, rendus habitables.

**B. — Répartition par secteur de la construction des logements achevés (a)  
au cours des premier semestre 1960 et premier semestre 1961.**

(France métropolitaine.)

Unité : millier de logements.

	1 <sup>er</sup> SEMESTRE 1960	1 <sup>er</sup> SEMESTRE 1961 (b)
Reconstruction .....	6,4 (c)	5,5
H. L. M. destinées à la location.....	34,6	33,7
H. L. M. destinées à l'accession à la propriété.....	8,6	9,4
Logements primés (économiques et familiaux).....	41,4	48,0
Autres logements primés.....	42,9	40,3
Autres logements non primés.....	13,7 (c)	14,8
Ensemble.....	147,6 (c)	151,7

(a) Non compris les logements partiellement sinistrés et inhabitables à la Libération, rendus habitables.

(b) Nombres provisoires.

(c) Nombres rectifiés.

Bien que considérables par rapport aux résultats atteints il y a dix ans, les progrès enregistrés se situent encore nettement au-dessous des réalisations qui permettraient de satisfaire les demandes immédiates ou prévisibles à court terme.

Dans son rapport sur le Budget de la Construction, M. Courant chiffre les besoins annuels de logements neufs à 425.000. Lors du Congrès H. L. M. de Lille, M. le Ministre de la Construction a fixé à 370.000 logements nouveaux l'objectif de la politique de construction pour 1965. Plus modeste, le IV<sup>e</sup> Plan s'en tient à 350.000 logements ; aussi, quelle que soit la valeur des progrès réalisés, des efforts importants restent à accomplir : dans cet esprit, la stabilisation actuelle de la construction doit être considérée comme un simple palier, prélude à une nouvelle phase d'expansion. Il reste à savoir toutefois si les structures juridiques, financières, foncières qui caractérisent actuellement le secteur « construction » permettent un nouveau « bond en avant ».

— I —

## LE FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

Sur l'ensemble des crédits — à court, moyen et long terme — en cours au 31 décembre 1960, le pourcentage des crédits consacrés à la construction de logements est le suivant :

	EN COURS au 31 décembre 1960.	DONT construction de logements.	POURCENTAGE —
(En milliards de nouveaux francs.)			
Crédits à court terme.....	46,92	0,37	0,79
Crédits à moyen terme.....	20,16	10,11	50,1
Crédits à long terme.....	47 »	21,57	45,9

Les dépenses de construction de logements et de réparation d'immeubles ont été évaluées par le Service des Etudes Economiques et Financières du Ministère des Finances, en francs courants, à 9 milliards 700 millions de nouveaux francs en 1957, 10 milliards 800 millions de nouveaux francs en 1958, 11 milliards 200 millions de nouveaux francs en 1959 et 11 milliards 700 millions de nouveaux francs en 1960. Elles devraient être approximativement du même ordre de grandeur en 1961.

Les principales sommes de financement recensées sont indiquées dans le tableau ci-après (pour la métropole seulement).

	1957	1958	1959	1960	1961
	En milliards de nouveaux francs.				
<i>Reconstruction</i> .....	0,810	0,694	0,710	0,646	(1)
<i>H. L. M. :</i>					
— Prêts à taux réduit réalisés....	1,422	1,695	2,055	2,027	(2) 2,280
— Prêts bonifiés réalisés.....	0,243	0,259	0,275	0,429	(3) 0,400
<i>Prêts spéciaux :</i>					
Versements aux emprunteurs.....	2,152	2,081	2,215	2,247	(3) 2,400
Dont :					
Logécos .....	1,142	1,207	1,436	1,680	(3) 1,910
Autres logements.....	1,010	0,874	0,779	0,567	(3) 0,490
<i>Participation de 1 % sur les salaires</i> (4).....	0,514	0,660	0,660	(3) 0,660	(3) 0,660
<i>Caisses d'allocations familiales</i> .....	0,088	0,096	0,102	(3) 0,105	(3) 0,110
<i>Prêts complémentaires aux fonctionnaires</i> .....	0,051	0,042	0,039	0,042	(4) 0,045

(1) 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.

(2) Crédits de paiements accordés pour 1961 (2,430) moins 0,150 (estimations des prêts à verser en Algérie).

(3) Estimations.

(4) Investissements directs des entreprises et sommes utilisées par les organismes collecteurs.

\*

\* \*

Dans le cadre des dispositions budgétaires pour 1962, nous allons être amenés à examiner successivement :

- le financement des constructions H. L. M. ;
- le financement de la construction et les prêts du Crédit foncier ;
- le financement de la construction par le système des primes.

Nous donnerons enfin quelques précisions sur l'aide financière de l'Etat en faveur de l'habitat rural.

## § I<sup>er</sup>. — Le financement des constructions H. L. M.

L'année 1961 a été marquée par la parution d'un nombre relativement important de réformes touchant à la législation des H. L. M. : aussi, avant d'examiner les crédits budgétaires affectés au Ministère de la Construction pour 1962, il nous a paru utile de rappeler les grandes lignes des dispositions réglementaires du 3 juin 1961, dont les effets ne peuvent manquer d'agir sur la politique générale des constructions H. L. M.

### A. — LES NOUVELLES DISPOSITIONS RELATIVES A LA CONSTRUCTION DES H. L. M.

La réglementation de la construction des H. L. M. a été modifiée en juin 1961 par un certain nombre de décrets.

La réforme ainsi élaborée s'efforce :

1° *De simplifier la législation actuelle.*

Désormais, il n'existera qu'un seul type de logements H. L. M., dont la construction sera subordonnée à des prescriptions techniques et fonctionnelles minima. A un souci d'uniformisation — condition essentielle d'une meilleure productivité dans l'industrie du bâtiment — s'ajoute un effort de simplification en matière de financement.

2° *D'harmoniser la politique du logement H. L. M., notamment en matière de loyers, aux possibilités financières des locataires.*

C'est dans cet esprit qu'à côté des programmes de constructions H. L. M. à loyers normaux seront construits, désormais, des logements dont les caractéristiques techniques sont identiques à celles des H. L. M. habituelles, mais qui seront destinés aux familles ne pouvant supporter la charge financière d'un loyer H. L. M. normal.

Dans le même souci d'adaptation, les familles disposant de revenus trop élevés pour prétendre à l'octroi d'une H. L. M. normale, mais insuffisants, toutefois, pour payer le loyer d'un logement du secteur privé, auront la possibilité d'être logés dans une nouvelle catégorie de constructions H. L. M. répondant à leurs besoins. Les deux initiatives dont nous venons de parler seront conduites,

l'une dans le cadre des programmes sociaux de relogement (P. S. R.), l'autre dans le cadre des programmes d'« Immeubles à loyer normal » (I. L. N.).

3° *D'apporter des améliorations de qualité et de superficie aux nouvelles constructions.*

Les prêts affectés à la construction des immeubles H. L. M. ou de leurs dépendances sont désormais forfaitaires.

Le forfait tient compte, toutefois, de la zone de construction et de la destination du logement. Des majorations aux prêts forfaitaires peuvent également être octroyées : c'est ainsi qu'une majoration de 370 NF par pièce principale peut être accordée pour les logements comportant une installation de chauffage central ; de même, une majoration de crédit de 950 NF par logement est prévue pour les constructions d'immeubles comportant plus de cinq niveaux habitables avec ascenseur. Enfin, un prêt complémentaire forfaitaire, dont la détermination sera fixée par les Ministres des Finances et de la Construction, est prévu en vue de tenir compte de la variation des prix résultant des clauses de revision inscrites dans les marchés.

Les prêts ainsi déterminés sont frappés d'un abattement de 15 % s'ils ne sont pas assortis de la garantie d'une collectivité publique ou d'une chambre de commerce. Au contraire, les prêts forfaitaires sont majorés de 12 %, notamment, pour la construction de logements de fonctionnaires et d'immeubles locatifs dont la construction est entreprise dans le cadre des opérations de rénovation urbaine.

En vertu des nouvelles dispositions, le financement des H. L. M. répond désormais à trois séries de conditions :

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

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

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

Outre les dispositions nouvelles relatives à l'octroi de prêts à taux réduit de l'Etat, un décret du 23 mai 1961 fixe les conditions d'octroi des bonifications d'intérêt et les formalités de demandes d'attribution de ces bonifications.

Enfin, un arrêté du 26 mai 1961 prévoit le pourcentage maximum, au-delà du prêt forfaitaire, d'un emprunt dispensé d'approbation.

#### B. — LES CRÉDITS AFFECTÉS A LA CONSTRUCTION DES H. L. M. POUR L'ANNÉE 1962

L'article 36 du projet de loi de finances pour 1962 dispose que l'autorisation de programme ouverte au Ministre de la Construction, au titre des mesures nouvelles des comptes de prêts de consolidation pour les constructions H. L. M. s'élève à 2.620 millions de nouveaux francs. Sur le montant total de ces crédits, une somme de 110 millions de nouveaux francs est réservée aux prêts concernant les constructions H. L. M. en Algérie.

Signalons, à titre de comparaison, que le montant des autorisations de programme prévu au titre des H. L. M., dans le budget que nous examinons, est identique à celui des autorisations ouvertes en 1961.

En effet, si dans la loi de finances pour 1961, les programmes ouverts s'élevaient à 2.120 millions de nouveaux francs, la loi de finances rectificative, pour la même année, avait ouvert de nouvelles autorisations pour 500 millions de nouveaux francs.

Il apparaît donc, à la lecture des dispositions budgétaires actuelles, que la politique de constructions H. L. M., pour l'année nouvelle, se réfère moins à un souci de développement qu'à un souci de stabilisation des efforts antérieurs. La construction annuelle de 100.000 H. L. M. environ, marque, sans doute, un progrès notable par rapport aux objectifs qui avaient été tracés par le III<sup>e</sup> Plan (75.000 H. L. M.) : les résultats atteints ou envisagés se révèlent toutefois insuffisants en regard des objectifs définis par le IV<sup>e</sup> Plan (120.000 logements H. L. M. par an, en moyenne).

Une partie de la politique de constructions H. L. M. est désormais menée dans le cadre de programmes triennaux. L'intérêt de ces programmes réside dans le fait qu'ils permettront aux maîtres des ouvrages, quand se présente la réalisation d'une construction

importante, de passer des marchés d'un montant plus élevé et à de meilleures conditions avec une même entreprise ou un même groupe d'entreprises : en outre, les tranches de travaux prévus par les marchés sont échelonnées dans le temps suivant le rythme fixé dans les lois de finances. Le financement de l'ensemble d'une opération étant assuré dès son lancement, les constructions sont menées avec régularité.

Les dispositions de la loi de finances pour 1962 (article 36) se réfèrent à deux programmes triennaux :

Le premier, fixé par la loi de finances rectificative pour 1961, porte sur les années 1961, 1962, 1963. Il est doté d'un crédit de 900 millions de nouveaux francs, réparti sur les trois années, à raison de 200 millions pour 1961, 400 millions pour 1962, 300 millions pour 1963. Le financement de la première tranche de ce programme a été imputé sur l'autorisation de programme supplémentaire de 500 millions de nouveaux francs, lors du vote de la loi de finances rectificative pour 1961.

Le financement de la seconde tranche de ce programme triennal est assuré par les présentes dispositions budgétaires, qui affectent « 400 millions de nouveaux francs au titre de la seconde tranche du programme triennal de constructions H. L. M. institué par l'article 30 de la loi de finances rectificative pour 1961 ».

Le lancement d'un second programme H. L. M. de 900 millions, réparti sur les années 1962, 1963, 1964, nous est proposé dans les dispositions budgétaires soumises à notre examen. Les caractéristiques de ce nouveau programme sont identiques à celles du programme 1961-1963 :

— la première tranche, fixée à 200 millions pour l'année 1962, sera imputée sur le montant des autorisations de programme ouvertes pour l'année ;

— la deuxième tranche (1963) est fixée à 400 millions de nouveaux francs ;

— la troisième tranche (1964) est fixée à 300 millions de nouveaux francs.

Dans leur mise en œuvre, ces deux programmes prévoient que les opérations de construction feront l'objet de marchés portant sur 500 logements au moins. La procédure de passation des marchés s'inspire très largement de celle qui a été créée par l'article 143 de l'ordonnance du 30 décembre 1958, mais

alors que l'article 211 du Code de l'urbanisme se réfère à la procédure de l'adjudication ou du concours pour la passation des marchés de travaux de constructions H. L. M., les nouvelles dispositions se réfèrent à la procédure du gré à gré. Cette dernière, plus souple que l'adjudication, s'est révélée satisfaisante dans le déroulement de précédents programmes de constructions ; elle permet non seulement de réaliser les opérations au moindre coût, mais encore d'obtenir la meilleure qualité possible des travaux de construction.

Sans nier la valeur des programme triennaux de construction H. L. M. — notamment quant au rôle de « secteur témoin » qui leur est assigné — on doit reconnaître que le nombre de logements dont la construction est prévue dans le cadre de ces programmes reste limité : 35.000 environ dans chaque programme.

Au cours du débat consacré à l'examen des crédits de la construction devant l'Assemblée Nationale, le Ministre de la Construction s'est engagé à déposer, sur le bureau de l'Assemblée Nationale, dans un délai rapproché, une loi quadriennale d'H. L. M.

Selon les déclarations de M. Sudreau, deux dispositions importantes seront introduites dans ce projet : en premier lieu le volume des crédits H. L. M. prévus chaque année sera tel que le nombre d'habitations à loyer modéré construites ne soit jamais inférieur au tiers des programmes de logements. En second lieu, les organismes d'H. L. M. pourront percevoir des crédits pour l'étude des projets une année avant celle de leur financement.

Tout en déplorant que ce plan n'ait pas été intégré à la présente loi de finances, la Commission des Affaires économiques et du Plan a pris acte de cette promesse et souhaite que M. le Ministre renouvelle son engagement devant le Sénat.

Dans la conjoncture actuelle, le montant de 2.620 millions de nouveaux francs prévu à l'article 36 du projet de loi de finances doit permettre, approximativement, la construction de 100.000 H. L. M.

Sur ces 100.000 logements nouveaux, quelle est la part réservée à la construction sociale, notamment dans le cadre des Programmes sociaux de Relogement ? Telle est la question à laquelle la Commission des Affaires économiques et du Plan souhaite également obtenir une réponse précise.

Lors de l'examen de l'article 36 devant l'Assemblée Nationale, plusieurs amendements ont été déposés tendant à régler le problème de l'affectation des crédits H. L. M. au secteur de l'accession à la propriété.

Le premier amendement présenté par M. Lolive prévoyait que la part de crédits affectés à l'accession à la propriété ne pourrait pas être supérieure au dixième des crédits globaux au titre de l'exercice budgétaire. Un amendement présenté par M. Denvers prévoyait que cette part ne pourrait être inférieure au cinquième des crédits globaux. Un troisième amendement présenté par M. Coudray, au nom de la Commission de la Production et des Echanges, reprenait les dispositions de l'amendement de M. Denvers en mettant le pourcentage à un sixième.

Le Ministre de la Construction s'est efforcé de rassurer les divers auteurs d'amendements et a proposé lui-même un amendement n° 116 ainsi conçu :

« Compléter le premier alinéa du paragraphe 2 par la phrase suivante : Elle ne sera pas inférieure au sixième du montant global des crédits prévus au paragraphe I. »

Résumant les soucis exprimés par les divers auteurs, le Ministre a dit : « Ce que craignent M. Courant, M. Coudray, M. Denvers, c'est que, par un tour de passe-passe, un jour on puisse supprimer les crédits concernant l'accession à la propriété H. L. M. ».

Votre Commission donne un avis favorable aux dispositions nouvelles votées par l'Assemblée Nationale.

La Commission a, d'autre part, examiné avec une attention inquiète les dispositions budgétaires figurant à l'article 36 de la loi de finances, relatives à la construction H. L. M. en Algérie. En conséquence elle a déposé un amendement tendant à réserver les crédits H. L. M. pour l'Algérie aux opérations d'accueil et de réinstallation des Français d'Outre-Mer. A cet égard, votre Rapporteur souhaite rendre le Sénat attentif à l'esprit dans lequel cet amendement a été déposé. L'affaire revêt une importance considérable. La France peut-elle et doit-elle, dans l'immédiat, mener simultanément deux opérations contradictoires : l'une consistant à ouvrir de nouveaux chantiers en Algérie, l'autre visant à construire en Métropole des logements pour les familles rapatriées d'Outre-Mer ?

Ces deux options seront peut-être conciliables dans un avenir plus ou moins rapproché. Pour l'instant, votre Commission a pensé qu'il serait plus raisonnable et plus sage d'arrêter — provisoirement au moins — le lancement de nouveaux chantiers et de consacrer les sommes ainsi dégagées à la construction de logements destinés à nos compatriotes que les circonstances obligent à regagner la Métropole.

Déjà, lors de la loi de finances rectificative pour 1961, nous avons affecté 60 millions de nouveaux francs à l'Algérie, au titre des constructions H. L. M. Un nouvel effort de 110 millions ne paraît pas urgent.

## § 2. — Le financement de la construction par les prêts du Crédit foncier.

Une part importante de la construction est financée par les prêts garantis par l'Etat, accordés conjointement par le Crédit foncier et le Sous-Comptoir des Entrepreneurs pour une durée de cinq ans. A l'échéance des cinq années, leur consolidation, sous forme de prêts à long terme, est assurée par l'intermédiaire de la Caisse de Consolidation (C. A. C. O. M.).

Alors que le plafond des autorisations de crédit avait été fixé à 2,40 milliards de nouveaux francs, en janvier 1960, il a été porté à 2,60 milliards après l'augmentation des crédits de primes par la loi de finances rectificative de 1961.

Au cours des sept premiers mois de l'année en cours, les prêts demandés s'élèvent à 2.227, les prêts autorisés à 1.930. Pour 1960, au cours de la même période, ces deux chiffres étaient respectivement de 2.206 et 1.752. Il est donc probable que le montant des prêts accordés en 1961 sera sensiblement supérieur à celui de 1960.

La Commission a constaté que, même fixé au niveau de 2,60 milliards de nouveaux francs, le plafond des autorisations de crédit se révèle insuffisant au regard du nombre élevé de demandes de prêts.

Votre rapporteur ne peut que se faire l'interprète de votre Commission pour souhaiter instamment un relèvement du plafond des prêts. A cet égard, il se permet de reprendre les observations qu'il a formulées à cette tribune le 11 décembre 1959 à l'occasion

de l'examen de la loi de finances de 1960, pour prouver qu'il n'y avait pas réellement de risque d'inflation en augmentant ces crédits pour prêts spéciaux (J. O., Débats Sénat du 11 décembre 1959.) :

« J'ai donc été amené à rechercher s'il y avait réellement risque d'inflation en augmentant notamment les crédits pour prêts spéciaux. Que constatons-nous ? Sur le chiffre de 2.317 milliards, on peut remarquer qu'il y a 987 milliards de crédits mobilisables et 1.330 milliards de crédits non mobilisables.

« Il est bien certain que les crédits dangereux pour la stabilité monétaire se trouvent à l'intérieur de la masse mobilisable de 987 milliards. En réalité, la seule donnée à considérer avec attention, est la masse des effets conservés dans le portefeuille de la Banque de France, masse qui était, au 25 juin 1959, de 579 milliards environ mais, plus encore que ce chiffre, qui est lui-même faible d'ailleurs par rapport à la masse des crédits, l'évolution de ce chiffre est particulièrement intéressante.

« Au 31 décembre 1957 la masse des effets conservés à la Banque de France était de 667 milliards ; elle atteignait le maximum de 712 milliards au 31 août 1958 et retombait finalement à 540 milliards au 30 novembre 1959. Nous pouvons donc conclure avec évidence que les prêts spéciaux à moyen terme accordés par le Sous-comptoir des Entrepreneurs, non seulement n'ont donné lieu depuis le 31 août 1958 à aucune émission monétaire, mais encore qu'il y a eu dans ce secteur résorption de monnaie. »

Enfin, certains Commissaires ont fait remarquer que des dispositions réglementaires récentes ont opéré un reclassement des zones géographiques dans lesquelles le coût de la construction ne peut dépasser un montant fixé forfaitairement : en revanche, ce reclassement n'a pas été accompagné d'un relèvement des prêts du Crédit Foncier pour les zones qui ont été affectées par une hausse du plafond du coût de construction.

### § 3. — Le financement de la construction et le système des primes.

Le nombre de logements primés construits n'a cessé de croître depuis 1954 :

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

Au cours du premier semestre 1961, le nombre de logements construits bénéficiant d'une prime s'est élevé à 88.300 (durant le premier semestre de 1960, ce chiffre était de 84.300).

L'article 23 de la loi de finances pour 1962, reprenant intégralement les dispositions figurant dans le précédent budget, fixe à 95 millions de nouveaux francs l'attribution des primes à la construction prévues par l'article 257 du Code de l'urbanisme. Sur ce crédit total, une somme de 25 millions de nouveaux francs est réservée aux personnes qui s'engagent à ne pas solliciter l'octroi d'un prêt spécial.

Lors de la discussion budgétaire de 1960, les dangers suscités par une telle réduction ont été largement soulignés. Aussi, tenant compte des inquiétudes des membres des Assemblées parlementaires, le Gouvernement a-t-il décidé, lors du vote de la loi de finances rectificative pour 1961, d'accorder un crédit supplémentaire de primes de 2.500.000 NF.

Or, les dispositions budgétaires qui nous sont présentées maintiennent la dotation en primes à son niveau initial de 1961 (amputation de 5 millions de nouveaux francs sur les crédits de 1960). Votre Commission renouvelle, à cet égard, les observations formulées l'an passé par son rapporteur et souligne que cette réduction de crédits va accroître les retards, déjà importants, dans la satisfaction des demandes provenant des candidats constructeurs.

A cette observation s'ajoute une remarque plus générale. Depuis quelques années, en effet, on assiste à une désaffection de plus en plus prononcée des constructeurs pour les opérations primées

à 6 nouveaux francs et les prêts spéciaux et on constate, au contraire, un renforcement de la demande dans leur secteur « logeco ». Alors que le nombre de logements primés à 6 nouveaux francs mis en chantier est demeuré à peu près constant entre 1954 (87.500) et 1960 (93.100), le nombre des « logeco » primés mis en chantier est passé, au cours de la même période, de 60.800 à 107.600 (augmentation de 77 %). Les logements primés à 6 nouveaux francs représentaient en 1954 32,5 % du nombre total des logements mis en chantier (269.200), ils ne représentent plus en 1960 que 27,7 %.

Parmi les causes de cette désaffection, la cause majeure tient, sans nul doute, à la faible importance du prêt spécial qui est octroyé aux constructeurs. On estime, en effet, que le prêt moyen, par logement, pour l'année 1960, ressort à 14.500 NF seulement pour une surface habitable moyenne de 71 mètres carrés, alors que le prêt moyen consenti pour un « logeco » d'une surface habitable moyenne de 61 mètres carrés est de 21.900 NF. Les emprunteurs sont donc obligés d'assortir le financement principal, insuffisant, par des emprunts complémentaires dont la charge est d'autant plus lourde que leur amortissement doit être le plus souvent effectué en cinq ans. On conçoit donc que les candidats constructeurs ne manifestent que peu d'empressement pour ce mode de financement et orientent progressivement leur choix vers le secteur « logeco ».

Votre Commission attire donc l'attention du Gouvernement sur ce problème précis et souhaite obtenir des précisions notamment de la part de M. le Ministre des Finances.

Ne serait-il pas opportun, en effet, de porter remède à la situation actuelle en procédant, non seulement à un relèvement du montant des prêts, mais encore à leur forfaitisation. Sans couvrir une fraction de la dépense de construction aussi importante que celle qui est assurée par le prêt accordé en matière de logeco, le prêt spécial devrait normalement couvrir 35 à 40 % du montant de la dépense. En outre, comme en matière H. L. M. les prêts devraient être forfaitaires et ne plus dépendre du standing du logement.

**Aide financière de l'Etat à l'habitat rural.**

(Unité : million de NF.)

ANNEES	SUBVEN- TION	PRIMES A LA CONSTRUCTION (Art. 257 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation.)				PRETS Crédit agricole à long terme. Art. 695 Code rural.	PRETS Crédit agricole à moyen terme. Art. 663 Code rural.	PRETS spéciaux Crédit foncier. Art. 265 C. N. H.	PRETS H. L. M. (Art. 175 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation.)				
		Génie rural. Art. 180-184. Code rural.	Priorité rurale.	Consommation.					Priorité rurale.	Consommation.			
				Primes. Art. 257 1°.	Primes. Art. 257 2°.					Total.	Accession à la propriété.	Location simple.	Total.
1957	37	20	19.9	2.1	22	68	112	Non ventilé.	130	94,3	30	124,3	
1958	40	20	19.2	2.7	21.9	45	120	»	140	97,6	59.1	156,5	
1959	45	20	18.6	2.7	21.3	77.5	172	(1) 340	150	96,7	63.9	160,6	
1960	50	20	20.4	4.1	24.5	94	347	(1) 290	160	102,3	73.3	175,6	
1961	70	20	(3) 17.8	(3) 3.7	(3) 21.5	(4) 89	(4) 186		170	(5) 112,9	(2) (5) 70	(2) (5) 182,9	

(1) Evaluation : (Crédit global 2.400 millions de nouveaux francs : % de logements ruraux 14,03).  
(Crédit global 2.600 millions de nouveaux francs : % de logements ruraux 11,00).

(2) Evaluation.

(3) Du 1<sup>er</sup> janvier 1961 au 31 août 1961.

(4) Du 1<sup>er</sup> janvier 1961 au 30 juin 1961.

(5) Du 1<sup>er</sup> janvier 1961 au 30 septembre 1961.

— II —

## LA POLITIQUE D'URBANISME ET D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Le développement de la politique de construction doit être mené avec le double souci d'accroître le nombre de constructions nouvelles et d'améliorer la qualité de notre patrimoine immobilier.

L'amélioration de la qualité de notre patrimoine immobilier, objectif essentiel d'une politique d'urbanisme digne de ce nom, suppose :

— un effort accru de renouvellement des constructions anciennes.

Notre patrimoine immobilier se caractérise par une exceptionnelle vétusté. Au rythme actuel de la construction (320.000 logements par an), un tiers des logements français seront encore centenaires en 1970. Pour que la totalité des logements vieux de plus de cent ans ait disparu dans un délai de vingt ans environ, il conviendrait de détruire ou de désaffecter 350.000 logements par an jusqu'à 1980.

— un effort d'amélioration des constructions nouvelles.

La solution progressive de la crise de pénurie qui caractérise le secteur du logement s'accompagne et s'accompagnera d'une modification sensible des goûts des demandeurs. Au strict souci de « trouver un logement » se juxtaposera le souci de mieux se loger. Le développement d'une « demande qualitative » à côté d'une « demande quantitative » doit constituer, à brève échéance, une donnée fondamentale de la politique de construction. Seul un urbanisme dynamique peut répondre à cet aspect nouveau du problème du logement.

L'étude des dispositions budgétaires qui nous sont présentées va nous conduire à envisager la politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire en fonction des trois problèmes essentiels :

- § 1. — L'entretien et l'amélioration du patrimoine immobilier.
- § 2. — La décentralisation.
- § 3. — Les mécanismes financiers mis au service de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

§ 1. — **L'entretien et l'amélioration du patrimoine immobilier.**

Sous cette rubrique générale, nous regrouperons l'examen des dispositions budgétaires concernant les études préalables aux opérations d'urbanisme, la politique de rénovation et la construction des grands ensembles.

A. — **LES ÉTUDES PRÉALABLES AUX OPÉRATIONS D'URBANISME**

1° *Etudes d'aménagement du territoire et d'urbanisme*

(chapitre 55-01).

Les crédits de ce chapitre ont pour objet de permettre le financement des nombreuses études qu'exige l'accroissement des tâches touchant à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme.

Les principales opérations envisagées pour 1962 concernent :

a) *Etudes régionales d'aménagement.*

Elles intéressent les régions suivantes : Lorraine, Alsace, Nord, Bretagne, Poitou, Charente, Languedoc, Corse, Midi, Pyrénées.

b) *Plans d'urbanisme.*

Le programme des études de plans directeurs pour 1962 porte sur :

40 *plans de groupements d'urbanisme ou d'agglomérations*, parmi lesquels il convient de citer ceux intéressant :

- la vallée de la Seine, en aval de la région parisienne,
- la vallée du Rhin, au nord de Strasbourg,
- le bassin houiller de Moselle,
- l'estuaire de la Vilaine,
- la région de Chalon-sur-Saône, Montceau-les-Mines, le Creusot,
- les agglomérations de Strasbourg, Lille, Toulouse, Toulon, Lyon, le Mans, le Havre, etc.

60 *plans d'urbanisme communaux ou intercommunaux* intéressant la région parisienne et les villes en expansion, notamment : Maubeuge, Angers, Cambrai, Beauvais, Valence, Mâcon, Denain, Douai, Valenciennes, Pont-à-Mousson, Vienne, etc.

190 plans d'urbanisme de détail intéressant les agglomérations ou villes importantes en voie d'expansion et, notamment celles où la création de zones à urbaniser par priorité est apparue nécessaire. Ces études concerneront également les villes où, par suite de la vétusté du patrimoine immobilier, des opérations de remodelage ou de rénovation urbaine sont à entreprendre très rapidement.

Parmi les villes à doter de plans d'urbanisme de détail, en 1962, on peut citer : Moulins, Nice, Troyes, Marseille, la Rochelle, Bourges, Ajaccio, Dijon, Saint-Brieuc, Nîmes, Toulouse, Bordeaux, Châteauroux, Nantes, Orléans, Cherbourg, Châlons-sur-Marne, Nevers, Roubaix, Douai, Maubeuge, Alençon, Arras, Clermont-Ferrand, Colmar, Mulhouse, Mâcon, le Mans, Chambéry, le Havre, Rouen, Niort, Amiens, Toulon, Limoges, etc.

## 2° Etudes relatives à la création des ensembles d'habitation

(chapitre 55-02).

Selon les renseignements qui nous ont été communiqués, les crédits ouverts pour ces études concernent :

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

En 1961 : 30 contrats représentant 1.500.000 NF d'engagements ont été passés à ce titre. On estime à 1.100.000 NF les crédits de paiement nécessaires pour régler en 1962 les acomptes à verser aux architectes-conseils.

Pour 1962 : on peut escompter la passation d'une vingtaine de contrats nécessitant 800.000 NF d'autorisations de programme alors que les crédits de paiement correspondant ne s'élèveront qu'à 270.000 NF.

b) Les études des avants-projets d'aménagement établies par les collectivités ou les services d'études qui préfigurent les organismes d'équipement.

c) Les études générales menées par les techniciens privés sur les équipements sanitaires sociaux et culturels des ensembles d'habitation.

Pour ces deux dernières rubriques, les autorisations de programme et les crédits de paiement s'élèvent à 300.000 NF.

d) Les études confiées à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région parisienne.

L'Administration a chargé l'Institut de diverses études portant sur l'évolution économique de la Région parisienne dans les prochaines années, sur les secteurs d'activité et sur la localisation, l'importance et la chronologie des nouveaux secteurs à urbaniser ou à rénover en fonction des possibilités d'amélioration des équipements généraux. Une convention d'un montant de 300.000 NF a été passée avec cet organisme en 1961.

e) Les frais d'insertion dans la presse des arrêtés ministériels relatifs aux Z. U. P. ;

f) Les frais de fonds de plans.

### 3° *Etudes architecturales.*

Elles comportent :

— les études de plan masse et l'exécution de maquettes concernant diverses opérations de construction et principalement les opérations de rénovation urbaine ;

— la rémunération des architectes consultants chargés de veiller à la protection des zones sensibles.

Pour 1962, la nature des opérations envisagées est identique ; le montant des études de plan masse sera fonction du programme des opérations de rénovation susceptibles d'être engagées au cours de 1962.

## B. — LA POLITIQUE DE RÉNOVATION URBAINE

Les crédits affectés à la réalisation de la politique de rénovation urbaine sont répartis dans deux chapitres budgétaires : l'un concerne l'aménagement des lotissements défectueux, l'autre la lutte contre les taudis.

a) *L'aménagement des lotissements défectueux* (chapitre 65-40).

En matière d'aménagement des lotissements défectueux, le montant des crédits de programme actuellement répartis s'élève à 66.400.000 NF dont 18.800.000 se rapportent à des opérations terminées et 47.600.000 à des opérations en cours d'exécution.

Pour financer la poursuite des programmes de certaines de ces opérations qui n'ont pu être que partiellement subventionnées, les crédits de programmes nécessaires s'élèvent à 12.100.000 NF.

La dotation proposée pour 1962 permettra d'étaler sur deux ans le financement des opérations susvisées et ainsi d'entreprendre successivement des tranches de travaux correspondant à des catégories définies (assainissement, électricité, voirie...).

Ce délai paraît d'ailleurs constituer le maximum qui puisse être imposé aux riverains, en raison des inconvénients notoires que présente l'exécution des travaux successifs sur des voies demeurant, de ce fait, impraticables pendant plusieurs années.

En ce qui concerne les paiements des travaux exécutés :

— au 31 décembre 1960, la masse des paiements s'établissait à 44.500.000 NF ;

— le montant vraisemblable des mandatements pour l'année 1961 sera de l'ordre de 10 millions de nouveaux francs, portant ainsi à 54.500.000 NF le total des paiements effectués au titre du chapitre 65-40.

Par ailleurs, le montant total des subventions allouées est de 66.400.000 NF.

Il restera donc à régler au 1<sup>er</sup> janvier 1962 environ :

$$66.400.000 - 54.500.000 = 11.900.000 \text{ NF}$$

pour les opérations actuellement en cours d'exécution.

Les règlements pourront être répartis sur deux ou trois années, compte tenu du rythme des paiements intervenus précédemment.

Dans le cadre des opérations nouvelles, le montant des demandes, actuellement enregistrées au Ministère de la Construction, s'élève à 5.900.000 NF.

Le reliquat des autorisations de programmes prévues pour 1962, après financement des opérations en cours permettra de lancer un petit nombre d'opérations nouvelles représentant 1 million de nouveaux francs de subventions, environ.

Actuellement, les demandes de subventions pour poursuite des opérations en cours d'exécution sont présentées principalement pour les départements de Seine-et-Oise (9.620.000 NF), la Loire-Atlantique (1.300.000 NF), la Seine (560.000 NF) et quatre autres départements (620.000 NF).

En ce qui concerne les demandes de subventions pour des opérations nouvelles, elles émanent des départements de Seine-et-Oise (2.060.000), Seine (1.020.000), Haute-Garonne (1.120.000), Pyrénées-Orientales (300.000) et de 7 autres départements (1.400.000 NF).

b) *La lutte contre les taudis* (chapitre 65-42).

Les dispositions budgétaires qui nous sont soumises prévoient la destruction de 22.000 taudis.

1° Le nombre des opérations de rénovation en cours de réalisation ayant bénéficié d'une subvention de l'Etat au titre de l'article 79-1 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation s'élève, au 1<sup>er</sup> septembre 1961, à 107.

Les subventions accordées sont, en chiffre rond, de 127 millions de nouveaux francs.

Les 107 opérations susvisées représentent :

- une superficie de 394 hectares ;
- 28.700 logements à démolir ;
- 45.000 logements à reconstruire.

Sur les 28.700 logements compris dans les 107 projets :

- 16.500 logements ont été acquis, soit à l'amiable (11.700), soit par expropriation (4.800) ;
- 7.400 logements ont été évacués et 6.200 démolis (1).

---

(1) A signaler qu'en dehors des opérations subventionnées, le nombre des logements vétustes ou insalubres démolis est de 8.800, soit au total : 15.000.

Enfin, quatre opérations sont pratiquement achevées en ce qui concerne la phase foncière, c'est-à-dire libération du sol et cession des terrains aux constructeurs.

2° 393 opérations de rénovation sont en cours d'études. Elles représentent 1.942 hectares et 113.700 logements à démolir.

Le programme prévu pour 1962 porte sur la démolition de 22.000 logements. La dotation budgétaire demandée pour 1962 s'élève à 88 millions de nouveaux francs. Sur ce montant seront prélevés les crédits nécessaires aux études (1.500.000 NF) et à la mise en route de quelques opérations de restauration de quartiers historiques à Lyon (quartier Saint-Jean), Tours, Uzès.

3° Les 107 opérations en cours de réalisation concernent 78 villes de plus ou moins grande importance ; les 393 opérations de rénovation à l'étude intéressent l'ensemble des départements.

\*

\* \*

Devant l'urgence et l'importance des travaux à réaliser, la Commission des Affaires économiques a souligné, lors de l'examen du budget du Ministère de la Construction, l'insuffisance des crédits affectés, soit à l'aménagement des lotissements défectueux, soit à la lutte contre les taudis. Elle a souhaité instamment que la réalisation des opérations urbaines soit accélérée et que des crédits plus importants soient affectés à leur réalisation.

## § 2. — La décentralisation.

Sans aborder les détails de la politique d'aménagement du territoire que nous envisagerons lors de l'examen du IV<sup>e</sup> Plan, votre Rapporteur a cru nécessaire, toutefois, de vous donner quelques renseignements relatifs aux problèmes de décentralisation et d'aménagement régional.

## A. — OPÉRATIONS DE DÉCENTRALISATIONS RÉALISÉES EN 1960

a) En 1960, on a recensé 185 décentralisations auxquelles il convient d'ajouter 5 projets, ce qui porte à 785 le nombre d'opérations enregistrées de 1950 à fin 1960. Au total, il en résultera la création d'environ 170.000 emplois nouveaux en province, dont près de 26.000 imputables aux décentralisations notées en 1960.

Il est intéressant de signaler que le nombre des décentralisations enregistrées dans les neuf premiers mois de l'année 1961 (211) dépasse sensiblement celui de l'année entière 1960 (185) ;

b) Bien que les régions situées à moins de 200 kilomètres de Paris aient continué, en 1960, à recevoir un nombre important d'établissements industriels, ce nombre tend à diminuer en valeur relative : comparé au total des décentralisations enregistrées dans la France entière, il représentait plus de 50 % jusqu'en 1959, mais n'atteint plus ce taux depuis cette date.

En outre, il convient de souligner que l'apport dont bénéficient les régions éloignées est non seulement en augmentation numérique se traduit au surplus par l'implantation d'établissements particulièrement importants, dans des branches généralement en expansion. Indépendamment de la Société Citroën qui réalise à Rennes la plus importante décentralisation enregistrée à ce jour, on peut citer la Compagnie générale de T. S. F. et ses filiales en Côte-d'Or, la Société I. B. M. à Nice, Westinghouse au Mans, Pecaiaux et Kreutler à Mazamet, la Société des Machines Bull à Belfort et Angers. D'autres réalisations importantes sont d'ores et déjà acquises à Cherbourg, Poitiers, Châtellerault, Nevers, Montpellier, Aix-en-Provence ;

c) Les secteurs industriels dans lesquels les décentralisations ont été les plus nombreuses sont essentiellement les suivants :

- les industries mécaniques et de précision ;
- les industries électriques, radio-électriques, électroniques ;
- la confection ;

d) Le Ministère de la Construction n'est pas en mesure d'indiquer le nombre d'entreprises étrangères qui ont demandé à bénéficier des primes d'équipement.

B. — LIMITATION DE LA CONSTRUCTION DE LOCAUX  
A USAGE DE BUREAUX ET A USAGE INDUSTRIEL  
DANS LA RÉGION PARISIENNE

(Chapitre 64-10.)

I. — Le bilan au 1<sup>er</sup> septembre 1961 de l'application de la loi n° 60-790 du 2 août 1960 tendant à limiter l'extension des locaux à usage de bureaux ou à usage industriel dans la région parisienne s'établit comme suit :

*Primes :*

— Décisions de principe.....	24.447.174 NF.
— Décisions d'attribution.....	633.800 NF.

*Redevances :*

— Décisions de redevance....	4.060.455 NF.
------------------------------	---------------

II. — a) Les crédits consommés au 1<sup>er</sup> septembre 1961 atteignent en :

— Autorisations de programme	24.447.174 NF.
— Crédits de paiement.....	633.800 NF.

b) Pour les dépenses prévues ultérieurement et en l'absence de toute référence aux années précédentes, on les a évaluées en extrapolant les décisions intervenues au cours des premiers mois d'application de la loi du 2 août 1960, compte tenu des délais inhérents à la période de rodage. Il doit être souligné que les demandes de primes sont à la seule initiative des administrés ; par ailleurs, ceux-ci disposent, à dater de la décision de principe d'octroi de prime d'un délai de trois ans pour supprimer les locaux et, par conséquent, pour formuler la demande de paiement ;

c) Les dépenses prévisibles au 31 décembre 1961 paraissent devoir atteindre pour les :

— Décisions de principe.....	40.000.000 NF.
— Décisions d'attribution.....	10.000.000 NF.

d) Les dépenses prévisibles en 1962 devraient s'élever à :

- décisions de principe..... 44.000.000 NF.
- décisions d'attribution..... 29.500.000 NF.

se répartissant comme suit :

- paiements sur dossiers ayant fait l'objet d'une décision de principe en 1961..... 20.000.000 NF.
- paiements sur dossiers ayant fait l'objet d'une décision de principe en 1962..... 9.500.000 NF.

### C. — POLITIQUE D'ACTION RÉGIONALE

Dans ce domaine, le bilan d'activité depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1961 s'établit comme suit :

- 3 plans ont été approuvés : Provence-Côte d'Azur, Auvergne, Franche-Comté ;
- 1 plan a été soumis à la consultation régionale : Champagne ;
- 1 plan est à l'état d'avant-projet : Pays de Loire ;
- 6 plans sont en cours d'élaboration : Picardie, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Limousin, Aquitaine, Bourgogne.

En résumé, pour chaque région de programme, exception faite de la région parisienne qui n'est dotée que d'un plan d'aménagement (PADOG), il existe maintenant, soit un programme d'action régionale ou un plan régional approuvé, soit un plan en cours d'élaboration.

### § 3. — Les mécanismes de financement de la politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire :

#### Le Fonds national d'aménagement du territoire.

Créé par une loi du 9 août 1950, le F. N. A. T., dont les missions ont été élargies par la loi de finances du 30 décembre 1958, prête son concours financier aux travaux d'aménagement des zones industrielles ou résidentielles (Section A du F. N. A. T.) et aux opérations de rénovation urbaine (Section B) : il constitue donc actuellement l'instrument essentiel de la politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

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

— 330 millions de nouveaux francs au titre de la Section A du F. N. A. T. ;

— 91,5 millions de nouveaux francs au titre de la Section B du F. N. A. T.

I. — Section A. — OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES POUR LA LOCALISATION DES INDUSTRIES ET DES HABITATIONS

Sur le plan financier, l'activité du « Fonds » n'a cessé de se développer depuis son institution et l'évolution des moyens financiers dont il a disposé est concrétisée dans le tableau ci-joint (tableau I) :

A la date du 20 octobre 1961, les résultats pour 1961 sont les suivants :

CATEGORIES D'OPERATIONS	NOMBRE d'opérations.	PROGRAMMES utilisés.	SURFACE en hectares.	NOMBRE de logements.
1) Zones industrielles .....	30	62.468.000	1.069	»
2) Zones d'habitation .....	26	40.903.000	435	11.360
3) Z. U. P.....	45	174.482.000	3.181	72.550
4) Aménagement de « La Défense » .....	1	70.000.000	»	»
5) Opérations directes et grands ensembles .....	8	58.147.000	(1) 175	»
	110	406.000.000	4.860	83.910

(1) Dont acquisition de 175 hectares de terrains pour la réalisation du Marché Gare d'intérêt national de Rungis.

Il faut noter, en particulier, que le montant des autorisations de programme a été majoré de 140 millions de nouveaux francs en 1959, 250 millions de nouveaux francs en 1960, 405 millions de nouveaux francs en 1961.

D'autre part, le montant du découvert a été de 135 millions de nouveaux francs en 1959, 135 millions de nouveaux francs en 1960, 223,5 millions de nouveaux francs en 1961.

Quant aux recettes, leur montant a été de 54 millions de nouveaux francs en 1959, 61 millions de nouveaux francs en 1960 et doit atteindre 90 millions de nouveaux francs en 1961.

## II. — Section B. — FONDS DE RÉNOVATION URBAINE ET DE LUTTE CONTRE LE TAUDIS

La situation de la section « B » qui fonctionne depuis 1959, est résumée dans le tableau ci-dessous :

EXERCICE	NOMBRE d'opérations (2)	MONTANT DES AVANCES		SURFACE en hectares.	NOMBRE de logements à démolir.
		A. P.	Paiement.		
		(En nouveaux francs.)			
1959 .....	11	25.280.602	22.110.602	48,5	3.189
1960 .....	30	57.770.000	34.125.670	85,4	6.664
1961 (1).....	19	33.970.000	33.988.330	87,5	6.328
	60	117.020.602	90.224.602	221,4	16.181

(1) Situation au 31 octobre 1961.

(2) Opérations engagées sur le compte 12-18 dans l'année de référence.

Pour 1961, le disponible utilisable en autorisations de programme est de l'ordre de 98 millions de nouveaux francs. Cinq opérations approuvées, représentant environ 5 millions de nouveaux francs, n'ont pu être engagées avant le 31 octobre 1961, mais elles le seront avant la fin de la gestion.

Les 98 millions seront utilisés par les opérations suivantes :

- Rennes : rue de Nantes ;
- Angers : rue Saint-Nicolas ;
- Metz : îlots I et I bis ;
- Le Mans : quartier du Vieux Mans ;
- Bezons : Tête de Pont ;
- Avignon : La Balance.
- Reims : Saint-Rémi.

Romans : La Pavigne.

Villeurbanne : Le Tonkin.

Villefranche-sur-Saône : Ilot I.

Paris (15<sup>e</sup>) : Beaugrenelle, Procession Sablonnière.

Paris (14<sup>e</sup>) : Plaisance et Ilot des Mariniers.

Sèvres.

Pour 1962, le programme porte sur la démolition de 22.000 taudis et les prévisions de dépenses basées sur une moyenne de 17.700 NF par logement (coût de la libération du sol) s'élèveront à 301.400.000 NF.

Déduction faite des subventions envisagées sur le chapitre 65-42 représentant 88 millions de nouveaux francs, de la participation de certains propriétaires et de moyens de trésorerie autres que le Fonds National d'Aménagement du Territoire, on peut estimer les besoins en autorisations de programme pour 1962 à 140 millions de nouveaux francs.

Votre Commission a constaté les résultats encourageants obtenus par le F. N. A. T. Elle souhaite instamment que les moyens financiers mis au service de cet organisme soient maintenus et développés.

Une part très importante de notre politique de décentralisation industrielle et de rénovation urbaine est prise en charge — sur le plan financier — par le F. N. A. T. Il est vraisemblable que cet organisme va devenir, à brève échéance, le « pivot financier » de la lutte contre la spéculation foncière : toutes ces raisons militent en faveur du renforcement des moyens financiers mis au service de cette institution.

A cet égard, les membres de la Commission, redoutant que l'élargissement éventuel des missions du F. N. A. T. n'entraîne une restriction des crédits — déjà insuffisants — affectés aux opérations prévues aux sections A et B du Fonds, ont été unanimes à réclamer un engagement formel de M. le Ministre des Finances et des Affaires Economiques à ce sujet.

Ne serait-il pas souhaitable que les crédits affectés à la lutte contre la spéculation foncière soient nettement définis et affectés à une section du F. N. A. T. spécialement créée à cet effet ?

**Situation générale du Fonds National  
d'Aménagement du Territoire (Section A) pour la période 1950 à 1960.**

CATEGORIES d'opérations.	NOMBRE d'opérations.		PROGRAMMES utilisés.		SURFACE en hectares.		NOMBRE de logements.	
	1950 1960	1961	1950 1960	1961	1950 1960	1961	1950 1960	1961
			(En milliers de NF).					
1) Zones industrielles .....	92	30	108.871	62.468	2.945	1.069	»	»
	122		171.339		4.014			
2) Zones d'habitations .....	261	26	263.036	40.903	4.293	435	139.760	11.360
	287		303.939		4.628		151.120	
3) Z. U. P. ....	22	45	90.117	174.482	1.226	3.181	68.210	72.550
	67		264.599		4.407		140.760	
4) Aménagement de « La Défense » .....	»	»	150.000	70.000	107	»	»	»
			220.000					
5) Opérations directes et grands ensembles .....	26	8	236.934	58.147		189	»	»
	34		295.081					
	401	110	848.958	406.000	8.571	4.869	207.970	83.910
<b>Total général .....</b>			1.254.958		13.431		291.880	

NOTA. — Les chiffres indiqués pour 1961 tiennent compte des opérations qui seront présentées au Comité de Gestion, au cours du mois de novembre.

**Evolution des moyens financiers  
du Fonds National d'Aménagement du Territoire (Section A).**

(Chiffres cumulés en milliers de nouveaux francs).

ANNEE	PROGRAMME		DECOUVERT maximum autorisé.	RECETTES	PAIEMENTS
	Autorisé.	Engagé.			
1950/1951 .....	»	»	10.000	»	(1) 1.127
1952 .....	»	»	20.000	200	6.399
1953 .....	»	»	28.000	866	14.669
1954 .....	»	»	50.000	2.580	22.044
1955 .....	150.000	72.280	80.000	5.256	44.593
1956 .....	250.000	163.470	115.000	9.028	85.108
1957 .....	430.000	316.830	200.000	22.934	147.676
1958 .....	460.000	399.490	243.000	44.492	241.455
1959 .....	600.000	599.830	378.000	98.453	397.390
1960 .....	850.000	848.957	513.000	159.452	564.691
1961 .....	1.255.000	(1) 1.055.064	736.500	(1) 204.939	(1) 726.470

(1) Chiffres provisoires au 20 octobre 1961.

— III —

## LES PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE DE CONSTRUCTION

Se plaçant au-delà des dispositions budgétaires qui lui sont présentées, la Commission des Affaires Economiques et du Plan s'est plus particulièrement interrogée sur l'avenir de notre politique de construction. Votre rapporteur déplore que les débats budgétaires actuels n'aient pas été plus étroitement intégrés dans les perspectives du IV<sup>e</sup> Plan.

Si, dans les prochaines années, la pénurie de logements est appelée à se manifester avec moins d'acuité dans certaines régions, il est malheureusement probable que la crise du logement persistera encore longtemps dans les grands centres urbains et tout particulièrement dans la région parisienne. Cette perspective ne peut qu'encourager le Ministère de la Construction à dépasser les résultats actuels et à considérer l'objectif de 350.000 logements fixé par le IV<sup>e</sup> Plan comme un minimum.

Les progrès réalisés — nul ne songe à le contester — ont été considérables : en dix ans, la construction annuelle de logements est passé de 70.000 à 320.000. Parallèlement, on a enregistré des progrès intéressants grâce au développement de techniques et de procédés évolués de construction : l'amélioration générale des prestations dont ont bénéficié plus particulièrement les opérations des programmes triennaux a porté sur l'augmentation des surfaces des logements, sur certaines parties des constructions qui, jusque-là, représentaient des charges d'entretien particulièrement lourdes (revêtements de façades auto-lavables, améliorations apportées dans les cages d'escaliers, etc.). Ces progrès techniques ont d'ailleurs été largement récompensés puisque de nombreux pays étrangers (Pays-Bas, U. R. S. S., Allemagne, Italie) font fréquemment appel aux procédés de préfabrifications françaises.

Quelle que soit la valeur des résultats, le développement continu et ascendant de notre politique de construction reste lié, au cours des prochaines années, à la solution de trois problèmes essentiels :

— il convient en premier lieu que soient éliminés certains obstacles — fonciers, juridiques ou financiers — qui freinent le rythme de notre construction.

— il faut, en second lieu, lutter contre la mauvaise répartition de notre patrimoine immobilier.

— il est nécessaire, enfin, d'aboutir progressivement à une véritable « personnalisation » de l'aide à la construction.

De la solution de ces trois problèmes dépend la réussite du nouveau « bon en avant » de notre politique de construction.

\*

\* \*

### § 1. — L'élimination de certains obstacles.

Le développement de la politique de construction se heurte actuellement à trois obstacles essentiels :

A. — La hausse importante du prix des terrains ;

B. — L'insuffisance de la législation actuelle en matière de construction privée ;

C. — Les spéculations qui se manifestent dans la location ou la vente de certains appartements du secteur social.

#### A. — LA HAUSSE IMPORTANTE DU PRIX DES TERRAINS

La hausse — souvent effarante — des prix des terrains a constitué jusqu'à ce jour une donnée permanente de la politique de construction. Qu'il s'agisse de l'extension d'une ville, de la construction d'un centre industriel ou de l'implantation d'un hôpital, les prix prohibitifs du sol limitent l'adaptation rationnelle de la construction à une saine conception de l'aménagement du territoire. Chaque jour, les progrès accomplis en matière de productivité ou l'amélioration des mécanismes financiers d'aide à la construction sont neutralisés. Dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi déposée sur le bureau du Sénat, M. Bernard Chochoy et les membres du Groupe Socialiste constatent :

« A quoi bon, en effet, parvenir à réduire — au prix d'efforts inouïs — de 100.000 anciens francs le coût d'un logement si, dans le même temps, le prix du terrain correspondant a augmenté de 300.000 à 400.000 anciens francs ? ».

A cet égard, le Sénat sera appelé à se prononcer sur un projet de loi dont l'objet est de renforcer les moyens mis au service de l'Etat pour limiter les hausses spéculatives sur le prix des terrains.

B. — L'INSUFFISANCE DE LA LÉGISLATION ACTUELLE  
EN MATIÈRE DE CONSTRUCTION PRIVÉE

Certains scandales récents ont démontré que la pénurie de logements avait permis à certains profiteurs de jouer tout à la fois sur les lacunes de notre législation et sur le besoin en logements manifesté par les familles françaises, et d'utiliser certains procédés pour le moins préjudiciables aux acheteurs de logements neufs. Il faut espérer que les dispositions nouvelles examinées actuellement par une commission spéciale de notre Assemblée supprimeront les abus constatés et mettront au service des particuliers des garanties qui, jusqu'à ce jour, faisaient défaut aux acheteurs d'immeubles.

C. — LES SPÉCULATIONS QUI SE MANIFESTENT DANS LA LOCATION  
OU LA VENTE DE CERTAINS APPARTEMENTS DU SECTEUR SOCIAL

Lors des débats du 31 octobre 1961 consacrés à l'examen des crédits du Ministère de la Construction, l'Assemblée Nationale a adopté, dans le cadre de la loi de finances, un article 55 *bis* nouveau destiné à sanctionner les spéculations sur les appartements. On constate, en effet, que certains acquéreurs de « logécos », ayant effectué un apport initial minime par appartement, le revendent peu de temps après l'achèvement des travaux de construction avec plusieurs millions de francs anciens de bénéfice. Désormais, tout souscripteur ou acquéreur devra prendre l'engagement que chaque logement sera utilisé par son propriétaire ou par ses descendants à titre principal d'habitation. Tout manquement à cet engagement, pendant les cinq années qui suivront l'octroi de la prime à la construction, entraînera, sauf cas de force majeure dûment constaté, la déchéance du bénéfice des articles 257 à 269 du Code de l'Urbanisme.

En effet, on estime que sur un peu moins de 100.000 Logécos construits chaque année, 40.000 sont destinés à la location ou à la revente.

Comme le soulignait M. Courant, rapporteur spécial du Budget de la Construction devant l'Assemblée Nationale : « Quand ce texte sera en vigueur, on ne pourra plus dire, comme on le dit actuellement bien souvent, que celui qui, avec une certaine pauvreté de moyens veut accéder à la propriété pour loger sa famille est évincé au profit de spéculateurs. »

La Commission des Affaires Economiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption de ces dispositions nouvelles par le Sénat. Néanmoins, son approbation est assortie de deux séries de remarques.

En premier lieu, certains Commissaires, notamment M. Grégory, ont fait valoir que l'article 55 *bis* (nouveau) de la loi de finances ne devait être considéré que comme une mesure transitoire de lutte contre les locations et les ventes spéculatives d'appartements. Seul le blocage des loyers de tous les logements sociaux construits à l'aide de primes octroyées par l'Etat peut enrayer définitivement la spéculation, dans ce domaine.

En second lieu, l'attention de votre Rapporteur a été attirée sur les effets néfastes que pourrait entraîner une application trop stricte des dispositions de l'article 55 *bis* (nouveau) de la loi de finances.

Il va sans dire que ces observations ne concernent pas les spéculateurs professionnels qui, disposant de 10, 15, parfois 20 appartements, touchent des revenus illégitimes : l'observation émise par certains Commissaires concerne les propriétaires qui, en prévision de leurs vieux jours, font construire un « logeco » et qui, pour des raisons professionnelles surtout, n'occupent pas momentanément cette habitation. Il semble difficile de leur retirer le bénéfice des primes sous prétexte qu'ils ne font pas, de ce logement, leur habitation principale et qu'ils retirent un revenu de sa location.

Aussi, votre Commission souhaite obtenir de M. le Ministre de la Construction des précisions sur les applications futures de ce texte et attire son attention sur le cas des propriétaires d'un seul « logeco » qui risquent, aux termes des présentes dispositions, d'être privés, dans certains cas, du bénéfice des primes à la construction.

## § 2. — Meilleure répartition de notre patrimoine immobilier actuel.

La mauvaise répartition de l'habitat constitue, à côté de la pénurie, un élément important de la crise du logement. Nous avons déjà eu l'occasion de signaler, dans notre rapport de l'année passée, que 26 % des logements français étaient surpeuplés et que 32 % étaient sous-peuplés.

Cette mauvaise utilisation de notre patrimoine immobilier trouve évidemment sa cause profonde dans l'« urbanisation » croissante de la population française ; en second lieu, il est incontestable que la politique actuelle des loyers ne fait que renforcer la crise du logement dans les grands centres urbains.

— l'afflux constant de population vers les grands centres urbains — notamment vers Paris — ne fait qu'accroître l'acuité du problème du logement dans les grandes villes. Envisagée sous cet angle, la crise du logement ne peut trouver sa solution que dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire fondée elle-même sur le renouveau régional. A cet égard, une décentralisation poussée et hardie permettrait de mieux utiliser notre patrimoine immobilier.

Depuis 1955, le Gouvernement s'est attaché à favoriser une politique d'industrialisation provinciale et à freiner la concentration des établissements industriels dans la région parisienne.

Quelques résultats encourageants ont été obtenus. Le IV<sup>e</sup> Plan d'équipement prévoit cependant que l'effort de construction dans la région parisienne va être fortement augmenté : le nombre de logements financés chaque année devant passer de 70.000 à 80.000 actuellement à 100.000 pour les années du Plan. Une telle mesure ne signifie-t-elle pas que le Gouvernement accepte de voir la population de la région parisienne augmenter dans de fortes proportions au cours des prochaines années ? Cette décision n'est-elle pas en contradiction avec les efforts de décentralisation qui ont été déjà effectués et qui pèsent lourdement sur les finances publiques ?

— l'utilisation défectueuse d'une partie de notre habitat tient, en second lieu, à la « barrière juridique » qui sépare le patrimoine immobilier ancien et le patrimoine immobilier neuf. Le régime actuel des loyers, bien qu'ayant subi des modifications sensibles (décret du 1<sup>er</sup> octobre 1960, par exemple, faisant intervenir le coefficient d'entretien des immeubles pour justifier la hausse des loyers) ne favorise pas le retour à l'unité du marché du logement. Ce n'est qu'en 1964 pour les immeubles de la catégorie III A, en 1967 pour ceux de la catégorie III B, que sera atteinte une valeur locative qui se situe à un niveau à peine égal à celui des loyers du secteur nouvellement construit. En ce qui concerne les immeubles plus confortables des catégories I et II, ils ont déjà atteint la valeur locative, mais celle-ci est également très inférieure au niveau des loyers libres d'immeubles neufs équivalents.

### § 3. — « Personnalisation » de l'aide à la construction.

Il est incontestable — et nous en avons un exemple avec les opérations spéculatives réalisées dans le secteur « logeco » — que la politique du logement social ne correspond pas toujours à une politique sociale du logement. Aussi est-ce vers « l'aide aux personnes » plutôt que vers l'aide à la construction proprement dite qu'il conviendrait d'orienter dans l'avenir notre politique de construction.

Malgré les progrès importants qu'elle a permis d'obtenir, l'aide à la construction est parfois « aveugle » : dans certains cas, elle favorise ceux qui pourraient s'en passer et ignore ceux qui en auraient besoin.

Actuellement, l'aide personnalisée n'est accordée qu'aux personnes chargées de famille — qui bénéficient de l'allocation logement — et aux personnes âgées qui vont bénéficier de la nouvelle allocation loyer. Entre ces deux catégories, il existe des personnes que leurs ressources modestes devraient rendre justiciables d'une aide au logement et qui sont omises.

En orientant progressivement l'aide à la construction vers des formes « personnelles », notre politique du logement parviendra à concilier le souci de justice sociale et le souci d'économie. L'aide à la construction, telle qu'elle est réalisée actuellement,

immobilise pendant 20, 30 ou 40 ans des sommes considérables : au cours de cette longue période, la situation personnelle des locataires peut largement s'améliorer ; nul ne songe pourtant à les expulser. Le développement de l'aide personnelle à la construction aurait l'avantage de tenir compte des situations difficiles pendant le temps des difficultés.

\*

\* \*

En conclusion, sous le bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption des amendements ci-après, votre Commission des Affaires économiques et du Plan donne un avis favorable aux dispositions du projet de loi de finances pour 1962, voté par l'Assemblée Nationale, soumises à votre examen à l'occasion du budget de la Construction.

## AMENDEMENTS PROPOSES PAR LA COMMISSION

### *Article 36.*

**Amendement :** Rédiger comme suit l'alinéa b) du paragraphe I de cet article :

Prêts concernant les habitations à loyer modéré à réaliser *pour l'accueil et la réinstallation des Français d'Outre-Mer* : 110 millions de nouveaux francs.

### *Article 53.*

**Amendement :** Rédiger comme suit le dernier alinéa de cet article :

La forclusion édictée par les arrêtés ministériels des 10 janvier et 10 novembre 1959 ne leur sera pas opposable si leur dossier a été complété antérieurement à la date du 1<sup>er</sup> avril 1962.