

# SÉNAT

2<sup>e</sup> SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 juin 1962.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),  
sur le projet de loi de programme, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE  
NATIONALE, concernant les habitations à loyers modérés pour  
les années 1962 à 1965,*

Par M. Jean-Marie BOULOUX,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan s'est saisie pour avis du projet de loi de programme concernant les habitations à loyers modérés pour les années 1962 à 1965, adopté par l'Assemblée Nationale le 12 juin 1962.

(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 Champleboux, 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, Jean Fleury, 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-Thouverey, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Robert Liot, Henri Longchambon, Pierre-René Mathey, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Gilbert Paulian, Marc Puzet, 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.) : 1656, 1711, 1736 et in-8° 401.

Sénat : 226 et 233 (1961-1962).

## Introduction.

En matière de construction d'habitations, le développement des lois de programme a eu le double mérite de concilier les soucis de continuité financière et les soucis de continuité technique des chantiers du bâtiment.

L'année 1961 a marqué le terme de deux lois de programme H. L. M. :

1° La loi de programme n° 57-908 du 7 août 1957 ;

2° Le programme triennal de construction H. L. M. institué par l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958.

Actuellement, deux programmes triennaux sont en cours d'exécution (art. 36 de la loi de finances pour 1962) :

— le premier, institué par la loi de finances rectificative pour 1961, porte sur les années 1961, 1962, 1963 ;

— le second portant sur 1962, 1963, 1964 a été institué dans le cadre de la loi de finances pour 1962.

Ces deux programmes sont respectivement dotés de 900 millions de nouveaux francs répartis à raison de :

200 millions pour la première tranche,

400 millions pour la seconde tranche,

300 millions pour la troisième tranche.

Malgré l'incontestable valeur de tels programmes — notamment quant au rôle de secteur témoin qui leur est assigné — on doit reconnaître leur faible portée sur le volume global de la construction puisqu'ils prévoient chacun la construction de 35.000 logements.

\*

\* \*

La présente loi-programme soumise à notre examen s'inscrit donc dans une suite déjà importante de textes de même nature et répond notamment à la promesse qui avait été faite au Sénat par M. Sudreau le 22 novembre 1961 : « J'évoquerai tout d'abord, disait le Ministre de la Construction, le projet de loi de programme pour les habitations à loyer modéré pour dire que ce texte sera incessamment déposé, comme vous l'avez demandé, et que la loi

de programme une fois votée, les habitations à loyer modéré représenteront au moins un tiers du nombre total des logements construits en France. C'est donc là un progrès considérable.

« J'ajoute que les organismes d'habitations à loyer modéré, conformément aux demandes que vous n'avez cessé de faire les uns et les autres, pourront percevoir des crédits pour l'étude de leurs projets au moins un an avant le financement de ceux-ci. »

\*  
\* \*

### **I. — Les ambitions du projet de loi de programme H. L. M.**

Le projet de loi de programme H. L. M. est étroitement lié, tant par sa durée que par ses objectifs, aux dispositions du IV<sup>e</sup> plan de modernisation et d'équipement.

#### **A. — LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU PROJET DE LOI**

En application des articles 196 et suivants du Code de l'urbanisme et de l'habitation, les dispositions soumises à notre examen prévoient que la somme de 10.910 millions de nouveaux francs est affectée aux prêts qui pourront être consentis aux organisations H. L. M. de la Métropole et des Départements d'Outre-Mer. On estime que la dotation ainsi accordée permettra le financement de 390.000 logements environ. En outre, les autorisations de prêts prévues dans le présent programme s'appliquent, non seulement aux programmes triennaux — du type de ceux dont nous avons précédemment parlé — mais encore aux dotations permettant le financement d'opérations ordinaires. C'est donc le financement de l'ensemble des opérations de construction H. L. M. pendant la période d'exécution du plan qui est prévu dans le présent projet de loi.

#### **B. — LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DANS LE TEMPS**

La somme globale de 10.910 millions de nouveaux francs sera répartie sur les quatre années d'application de la loi-programme, à raison de :

- 2.510 millions de nouveaux francs pour 1962,
- 2.650 millions de nouveaux francs pour 1963,
- 2.800 millions de nouveaux francs pour 1964,
- 2.950 millions de nouveaux francs pour 1965.

La première tranche de crédits de prêts pour les constructions H. L. M. de 1962 — 2.510 millions de nouveaux francs — ne fait que reprendre les dispositions de l'article 36 de la loi de finances prévoyant que les autorisations de programme ouvertes au Ministre de la Construction pour 1962, au titre des constructions H. L. M. métropolitaines et des Départements d'Outre-Mer, s'élèvent à 2.510 millions de nouveaux francs. Rappelons que ces crédits correspondent exactement à ceux qui avaient été ouverts en 1961 par la loi de finances. On doit donc conclure, ainsi que l'avait déjà fait M. Suran, Rapporteur pour avis de la Commission des Affaires économiques et du Plan, que la politique de construction H. L. M. pour l'année en cours se fonde moins sur des soucis d'expansion que sur des soucis de stabilisation.

Comme le signale M. Coudray, Rapporteur pour avis de ce projet de loi devant l'Assemblée Nationale, la dotation de 1962 étant déjà grevée d'une charge de 150 millions de nouveaux francs correspondant aux revalorisations de prix ou aux ajustements de programme sur des opérations antérieures, la construction d'habitations à loyer modéré sera inférieure en 1962 à celle de 1961, si les crédits de prêts ne sont pas relevés. Il semble qu'il s'agisse là d'une volonté délibérée puisque l'exposé des motifs du projet de loi fixe à 90.000 le nombre de logements H. L. M. construits pendant l'année en cours. Bien qu'une progression assez sensible soit prévue en matière de construction H. L. M. dans le cours des années 1963, 1964, 1965 (105.000 H. L. M. prévus en 1965), les objectifs assignés par le programme quadriennal sont nettement inférieurs à ceux qui avaient été envisagés lors des discussions budgétaires de 1961.

De toutes façons, il est vraisemblable que les constructions H. L. M. pour 1962 ne représenteront pas le tiers du nombre total de logements construits en France pendant l'année.

C. — RÉPARTITION DU PROGRAMME QUADRIENNAL H. L. M.  
ENTRE LES DIFFÉRENTS SECTEURS

1° *Secteur de l'accession à la propriété.*

Alors que le projet de loi initial du Gouvernement prévoyait qu'un *sixième* des crédits H. L. M. serait réservé au secteur de l'accession à la propriété, l'Assemblée Nationale, conformément d'ailleurs aux dispositions figurant dans la loi de finances pour

1962, a adopté un amendement réservant un cinquième des crédits aux opérations d'accession à la propriété. Le Gouvernement a d'ailleurs donné un avis favorable à l'adoption de cet amendement.

2° *Constructions H. L. M. dans les communes de moins de 2.000 habitants.*

Le projet de loi prévoit, dans son article 8, que « les opérations effectuées dans les communes de moins de 2.000 habitants agglomérées au chef-lieu, autres que celles englobées dans les agglomérations urbaines, bénéficient, jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre de chaque année, d'un droit de priorité à concurrence de :

180 millions de nouveaux francs en 1962,  
190 millions de nouveaux francs en 1963,  
200 millions de nouveaux francs en 1964,  
210 millions de nouveaux francs en 1965. »

Il semble, à la lumière des renseignements fournis par le Rapporteur pour avis devant l'Assemblée Nationale, que les crédits réservés aux communes de moins de 2.000 habitants soient en régression sur ceux qui leur étaient jusqu'alors alloués.

Cette réduction n'est-elle pas en contradiction avec les dispositions du IV<sup>e</sup> plan, qui prévoient « qu'un effort particulier est à entreprendre dans les communes rurales où l'activité de la construction devrait, vers 1965, représenter près du quart de l'ensemble des programmes » ?

3° *Réservations aux fonctionnaires et agents de l'Etat, civils et militaires.*

L'article 7 prévoit qu'en application de l'article 200 du Code de l'urbanisme et de l'habitation une part de 10 % du total des logements H. L. M. locatifs pourra être réservée aux fonctionnaires et agents de l'Etat, civils et militaires. Cette disposition reprend, sous réserve d'une légère modification, les dispositions figurant dans la loi-programme de 1957.

Signalons enfin que, contrairement à ce qui avait été prévu par la dernière loi-programme H. L. M., aucune disposition ne détermine, dans la présente loi, la proportion de logements H. L. M. réservés à la région parisienne.

## II. — La mise en œuvre des programmes de construction H. L. M.

L'étude des dispositions relatives à la mise en œuvre du programme quadriennal H. L. M. appelle trois observations :

### 1. INSTITUTIONNALISATION DES PROGRAMMES TRIENNAUX

La pratique des programmes triennaux a été instaurée par l'ordonnance du 30 décembre 1958 : nous avons eu l'occasion de signaler précédemment que cette méthode, en raison des résultats satisfaisants qu'elle avait permis d'obtenir, a été appliquée, jusqu'à ce jour, à plusieurs reprises. Alors qu'il ne s'agissait que d'un procédé empirique, l'article 3 du projet de loi l'institutionnalise. Désormais, la politique de construction H. L. M. se déroulera selon un rythme triennal.

### 2. CRÉATION DE PRÊTS A TAUX RÉDUIT AU PROFIT DES ÉTUDES DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

Depuis longtemps déjà, les organismes H. L. M. avaient souligné les inconvénients dus à l'absence de crédits destinés à financer les opérations d'étude des programmes de construction. Conformément aux engagements pris par M. Sudreau lors de l'examen du budget de la construction, l'article 6 du projet de loi comble cette lacune en prévoyant des prêts à taux réduit destinés à financer l'étude des programmes de construction.

### 3. PASSATION DES MARCHÉS DE CONSTRUCTION

L'article 5 du projet de loi prévoit que « chacune des opérations des programmes triennaux fera l'objet de marchés s'appliquant à 500 logements au moins ». L'examen de ces dispositions devant l'Assemblée Nationale a fait l'objet d'une longue discussion. M. Catalifaud a proposé notamment, par voie d'amendement, que le chiffre de 150 logements soit substitué à celui actuellement en vigueur de 500. L'auteur de cet amendement estimait que le minimum de 500 logements ne correspond aux possibilités de construction de certaines villes de 2.000 à 20.000 habitants, qui sont ainsi désavantagées par rapport aux agglomérations urbaines dont la population est supérieure à 20.000 habitants. Comme les dérogations au minimum de 500 logements exigent des formalités très longues, l'auteur

de l'amendement proposait donc de fixer à 150 le nombre de logements H. L. M. pouvant faire l'objet de marchés.

L'Assemblée Nationale n'a pas retenu l'amendement. Le système des programmes triennaux ayant été adopté pour faciliter la mise en œuvre de techniques nouvelles, il semblait difficile de maintenir le rythme du progrès technique en matière de construction avec des programmes portant sur les constructions de 150 logements.

Votre Commission a approuvé une telle argumentation. Elle souhaite toutefois que les procédures de dérogations en faveur de petites agglomérations soient assouplies et que les projets inférieurs à 500 logements fassent l'objet de la bienveillante compréhension des services compétents.

### III. — Observations de la Commission.

Après examen de ce texte, votre Commission est partagée entre un sentiment de satisfaction et un sentiment d'inquiétude.

La satisfaction qu'elle éprouve tient à la nature même du texte qui nous est présenté. Seule une loi de programme pluriannuelle est susceptible de donner à la politique de construction la continuité et la souplesse indispensables à toute œuvre de longue haleine. Les programmes à long terme parviennent à concilier, ainsi que nous l'avons déjà noté, les impératifs techniques et les données financières.

Toutefois, votre Commission tient à exprimer son inquiétude en face de la réduction des constructions H. L. M. Cette inquiétude est fondée tout d'abord sur la différence qui sépare le texte que nous examinons, prévoyant notamment la construction de 90.000 H. L. M. en 1962, des perspectives esquissées lors du vote du budget du Ministère de la Construction.

Comme le signale le rapport général présenté par M. Maurice Langlet, Secrétaire général de l'Union nationale des Fédérations d'organismes H. L. M. : « Toutes ces considérations nous amènent à entrevoir pour 1962 des perspectives inférieures à celles de 1961... Les résultats à attendre de l'année 1962 sont encore plus sombres si l'on tient compte de ce que les engagements de programmes ont été beaucoup retardés... C'est un fait que les notifications des crédits répartis au titre de la loi de finances du

31 décembre 1961 n'ont pu être effectuées qu'il y a quelques semaines... Plus de 8.000 logements au titre du triennal de 1961 attendent ainsi d'être mis en chantier, pour le plus grand dommage et des familles, qui attendent ces logements, et des entreprises qui, depuis plusieurs mois, ont présenté des propositions de marchés et pris des dispositions d'exécution. »

La réduction du nombre des constructions H. L. M. a d'autant plus inquiété votre Commission que les retours massifs en provenance d'Algérie tendent à mettre en cause chaque jour les hypothèses sur lesquelles reposait le IV<sup>e</sup> plan, en matière de logements des rapatriés (100.000 familles en quatre ans).

Il est donc nécessaire et urgent que le Gouvernement, dans le cadre de la prochaine loi de finances rectificative réponde à l'accroissement de cette demande par de substantielles augmentations de crédits.

C'est dans cet esprit que la Commission des Finances du Sénat, lors de l'examen au fond de ce projet de loi, a adopté deux amendements :

Le premier prévoit que la part non-engagée au 1<sup>er</sup> juillet 1962 des 110 millions de NF d'autorisations de programme ouverts au titre des prêts concernant les habitations à loyer modéré en Algérie par l'article 33 de la loi de finances pour 1962 (n° 61-1396 du 21 décembre 1961), sera utilisée en Métropole au profit du logement des rapatriés.

Le second dispose qu'il sera ouvert, pour 1962, dans la plus prochaine loi de finances rectificative, au titre des comptes de prêts concernant les habitations à loyer modéré, des autorisations de programme permettant d'une part, le remplacement, nombre pour nombre, dans les programmes métropolitains des logements attribués aux rapatriés d'Algérie et d'autre part, le financement des logements nécessaires à l'accueil desdits rapatriés non encore logés.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan s'est ralliée à l'unanimité à ces dispositions.

En outre, certains commissaires ont fait valoir que l'augmentation annuelle du coût de la construction (évaluée approximativement à 6 ou 8 %) risque de rendre vaines les augmentations de crédits prévues pour les années suivantes. Toute augmentation du coût de la construction risque de se traduire — dans la limite des



crédits ouverts par la présente loi — par une diminution du nombre de logements construits. Il importe donc — et c'est la volonté unanime de la Commission — que les objectifs déjà insuffisants fixés par la présente loi soient, en tout état de cause, effectivement atteints.

Ainsi que nous aurons l'occasion de le rappeler au cours des discussions du IV<sup>e</sup> plan, votre Commission attache une particulière importance à l'harmonisation des plafonds réglementaires assignés au prix de revient des constructions : on constate, en effet, des différences inexplicables entre départements limitrophes. Ces discriminations sont particulièrement préjudiciables aux départements dont les « plafonds » de construction sont les moins élevés.

\*  
\* \*

En conclusion, votre Commission des Affaires économiques et du Plan donne un avis favorable au projet de loi voté par l'Assemblée Nationale.