

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 novembre 1964.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1965, ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME III

CONSTRUCTION

Par M. Charles SURAN,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, vice-présidents ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Louis André, Octave Bajeux, Auguste Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Michel Champeboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Léon David, Jean Deguise, Alfred Dehé, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Jacques Duclos, Emile Durieux, Jean Errecart, Jean Filippi, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Roger du Halgouet, Yves Hamon, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Henri Lafleur, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Henri Longchambon, François Monsarrat, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Marc Pauzet, Paul Pelleray, Lucien Perdereau, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Abel Sempé, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Henri Tournan, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuil, Pierre de Villoutreys.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1087 et annexes, 1106 (tomes I à III et annexe 7),
1108 (tomes I et II, annexe II) et in-8° 266.

Sénat : 22 et 23 (tomes I, II et III, annexe 7) (1964-1965).

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	4
PREMIÈRE PARTIE. — Bilan sommaire de la politique de construction	5
§ 1. — Les résultats obtenus.....	5
A. — Depuis la fin du second conflit mondial.....	5
B. — Depuis 1954.....	6
C. — Depuis le début du IV ^e Plan.....	11
§ 2. — Les besoins en logements.....	13
A. — La pénurie de logements liée aux données démographiques	13
B. — La crise de surpeuplement de notre habitat.....	14
C. — La crise de vétusté.....	15
§ 3. — L'effort nécessaire en matière de construction.....	16
DEUXIÈME PARTIE. — Le financement de la construction	18
§ 1. — Les données réglementaires nouvelles.....	18
A. — Le nouveau régime des primes à la construction.....	18
B. — La réforme des prêts spéciaux.....	20
C. — La réforme des conditions d'accession à la propriété des H. L. M.....	24
§ 2. — Les données financières pour 1965.....	25
A. — Le financement des H. L. M.....	25
B. — Le financement de la construction par le système des primes	28
C. — Les prêts du Crédit foncier.....	29
D. — La situation de l'habitat rural.. ..	29

TROISIÈME PARTIE. — La politique d'urbanisme.....	33
§ 1. — Le financement des études d'urbanisme.....	33
A. — Subventions allouées par l'Etat aux organismes de recherche	33
B. — Les études préalables aux opérations d'urbanisme.....	34
§ 2. — Les opérations d'urbanisme pour 1965.....	35
A. — L'aménagement des lotissements défectueux.....	36
B. — Les subventions pour une meilleure utilisation des îlots d'habitation	38
C. — Subventions pour la création et l'aménagement des parcs et jardins publics.....	39
§ 3. — Le financement de la politique d'urbanisme : le Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme.....	40
 Conclusion et observations de la commission :	
A. — Les auditions de la Commission.....	45
B. — Conclusions	48

Mesdames, Messieurs,

Le rapport présenté par la Commission des Affaires économiques et du Plan reprend, dans sa méthode d'analyse des données budgétaires relatives à la construction, les principes adoptés les années précédentes : dessiner les grands traits de notre politique de l'habitat à travers les dispositions financières. Toutefois, au moment où le Parlement va être appelé à se prononcer sur les options du V^e Plan, nous avons pensé qu'il était opportun de faire précéder les développements consacrés au financement de la construction et à la politique d'urbanisme d'un bilan sommaire de notre politique du logement.

*
* *

PREMIERE PARTIE
BILAN SOMMAIRE
DE LA POLITIQUE DE CONSTRUCTION

Avant d'aborder l'examen des dispositions financières du projet de budget « Construction » pour 1965, il a paru indispensable à votre Rapporteur de fixer très schématiquement les traits essentiels de la situation de la construction en cette fin d'année 1964. Cette étude préliminaire nous conduira, en premier lieu, à apprécier les résultats obtenus depuis quinze ans, en dessinant la courbe d'évolution de la construction, puis à confronter les résultats acquis aux besoins recensés et, enfin, à tirer de cette confrontation quelques enseignements sur l'avenir de notre politique de l'habitat.

§ 1. — **Les résultats obtenus en matière de logement.**

Faisant momentanément abstraction des besoins qui pèsent sur le marché du logement, il est intéressant de récapituler les résultats obtenus en matière de construction :

- depuis la fin du second conflit mondial ;
- depuis 1954 : première année d'exécution du II^e Plan ;
- depuis 1962 : première année d'exécution du IV^e Plan.

*
* *

A. — *Depuis la libération du territoire jusqu'au 31 décembre 1963*, on estime que le nombre total de logements construits et livrés a été de 3.200.000 environ, se répartissant, comme suit, entre les divers secteurs de construction :

Reconstruction	376.000
Accession à la propriété (dont H. L. M.)	200.000
H. L. M. locatives	634.000
Logements primés	1.544.000
Logements non primés	432.000
	3.186.000

Pour apprécier à sa juste mesure le résultat acquis au cours des années qui nous séparent de la fin de la dernière guerre, on peut rappeler qu'au cours de l'entre-deux-guerres, on avait construit en vingt ans plus de deux millions et demi de logements (1). Il est vrai qu'en 1945 le potentiel industriel français était pratiquement anéanti et que ce n'est qu'en 1949 (55.600 logements) — avec la reconstitution de notre appareil de production — que la construction de logements a fait des progrès.

B. — *Résultats de la politique de construction depuis le début du II^e Plan.*

— Pour le II^e Plan (1954-1957), l'objectif pour l'année terminale a été fixé à 240.000 lancements et achevements ;

— Pour le III^e Plan (1958-1961), l'objectif pour l'année terminale a été fixé à 300.000 ;

— Pour le IV^e Plan (1962-1965), l'objectif a été fixé à 350.000 logements achevés ou mis en chantier en 1965.

LOGEMENTS (en milliers.)

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964 (1)	1965
Objectifs				240				300				350
Terminés	162	210	236	274	292	320	316	316	309	336		
Terminés sans aide..	21	25	23	22	25	28	31	32	35	39		
Autorisés	277	293	354	334	345	343	357	363	427	525		
Mis en chantier.....	249	246	321	306	301	309	316	329	358	360		

(1) Chiffres non publiés.

A l'examen de ces chiffres, on constate que :

1° En dix ans [1954-1964], le nombre de logements achevés a doublé, puisque, de 162.000 en 1954, les achevements sont passés à 336.000 en 1963. Cette progression est non seulement insuffisante eu égard aux besoins qui n'ont cessé de s'accroître,

(1) Renseignements tirés du rapport de la F. N. B. « Pour une politique à long terme du logement », avril 1963.

comme nous le préciserons plus loin, mais encore elle n'a rien de particulièrement remarquable par rapport au taux de progression de certaines branches de l'économie. C'est ainsi, par exemple, que la production de voitures particulières est passée de 368.388 (1) en 1953 à 1.520.827 en 1963 ;

2° La proportion de logements non aidés par rapport à la totalité des logements construits chaque année n'a subi que de très légères modifications depuis dix ans. La création d'un vaste secteur libre du bâtiment exigera donc des efforts assez importants et la répudiation des habitudes acquises ;

3° Comme l'a signalé le Conseil Economique dans un rapport du 14 décembre 1963, présenté par M. Pierre Dumont, « Bilan et objectifs d'une politique de l'habitat », un décalage très sensible existe entre le nombre des autorisations de construire et les achèvements, ainsi qu'entre les autorisations et les mises en chantier.

Depuis 1954 jusqu'à 1963, sur 3.618.000 autorisations de construire, 3.095.000 constructions ont été entreprises et 2.771.000 ont été achevées. Ainsi entre la date de dépôt d'une demande de permis de construire et celle du commencement des travaux — et à plus forte raison celle de leur achèvement — de nombreux projets de construction de logements sont abandonnés. Si cet écart peut être expliqué, dans certains cas par l'indécision — ou le changement de décision — des candidats à la construction, les lenteurs administratives, dans l'attribution du permis de construire et le retard dans les décisions d'attributions provisoires de primes surtout, n'y sont pas étrangères.

Ces retards ont des conséquences particulièrement préjudiciables pour les candidats à un logement. Ainsi, au rythme d'accroissement du coût de la construction — 8,33 % pendant les six premiers mois de 1963, par exemple — les projets envisagés se révèlent financièrement beaucoup plus lourds que lors du dépôt de la demande de permis de construire.

La récente réforme du permis de construire devrait, si les dispositions qu'elle comporte sont appliquées avec rigueur et méthode, raccourcir « les délais d'attente » et, par là, atténuer certains découragements. En effet, un décret du 26 août dernier, publié au *J. O.* du 28, modifie certaines dispositions du décret du 13 septembre 1963 en ramenant à des délais très stricts les différentes instances appelées à donner un avis sur les demandes pré-

(1) *Annuaire statistique de la France* 1953, page 146.

sentées. Ce décret donne une valeur réelle au permis tacite en cas de dépassement des délais d'instruction et institue dans chaque département une conférence interservice du permis de construire.

La réduction des délais. — Aux termes du décret, le délai d'instruction de la demande concernant le permis de construire est fixé à deux mois (un mois lorsque la décision est de la compétence du Maire), au lieu de trois à quatre mois précédemment.

Cependant, ce délai est porté à trois mois dans les cas où la consultation d'une Commission nationale est obligatoire ou si la construction envisagée est susceptible d'avoir une incidence sur des travaux d'intérêt national (autoroutes, aérodromes...).

Le permis de construire tacite. — Si l'Administration n'a pas fait connaître sa décision dans les délais prévus, le demandeur d'un permis de construire se trouvera, un mois après une mise en demeure adressée à l'Autorité compétente, par lettre recommandée avec avis de réception, tacitement autorisé à réaliser sa construction.

La Commission permanente départementale. — De nouvelles dispositions complètent celles du décret du 13 décembre 1963 qui officialise la création dans chaque département d'une conférence permanente du permis de construire.

Celle-ci, sous la présidence du Préfet, réunira tous les services intéressés à l'instruction de la demande, y compris éventuellement le Maire de la Commune où le permis doit être délivré.

Cette Conférence permanente du permis de construire se réunira au moins deux fois par mois sur convocation du Préfet.

La nécessité d'assouplir et d'accélérer les formalités administratives en matière de permis de construire a été largement soulignée par les membres de votre Commission lors de l'audition de M. le Ministre de la Construction consacrée à l'examen du budget de la Construction.

Pour les constructions entreprises dans les communes rurales notamment, les commissaires ont déploré qu'une réglementation tracassière des conditions d'implantations, de surface, de volume — souvent inutiles — viennent entraver des projets souvent peu importants au regard de la politique d'urbanisme et essentiels pour ceux qui les entreprennent.

M. Maziol a indiqué à la Commission qu'à la suite d'une table ronde consacrée aux problèmes de l'habitat rural, un certain nombre de décisions avaient été prises : l'une d'entre elles permet de déroger, en matière d'habitat rural, aux règles relatives à l'interdiction d'ouverture d'un chantier.

Sur tous ces points, votre Commission aimerait obtenir des précisions supplémentaires et des engagements.

4° Il est intéressant, enfin, de mesurer le dynamisme et la progression du rythme de la construction française en confrontant le nombre de logements construits pour 1.000 habitants, dans les principaux pays de l'Europe Occidentale et aux Etats-Unis, depuis 1954.

PAYS	CONSTRUCTION DE LOGEMENTS — TRAVAUX ACHEVÉS														
	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	
	(Milliers de logements.)														
FRANCE	55,6	70,6	76,7	83,9	115,5	162,0	210,1	236,5	273,7	291,7	320,4	316,6	316,0	308,9	
(a)	1,3	1,7	1,8	2,0	2,7	3,8	4,9	5,4	6,2	6,5	7,1	6,9	6,9	6,6	
Allemagne Occidentale.	215,0	360,0	410,3	443,3	514,6	542,8	538,1	560,5	527,8	488,4	554,9	550,8	543,4	553,2	
(a)	4,5	7,5	8,5	9,1	10,5	10,9	10,7	11,2	10,5	9,4	10,7	10,4	10,1	10,1	
Belgique	36,2	44,7	35,5	33,3	39,2	44,9	44,6	43,8	49,9	46,8	48,2	52,7	55,0	45,2	
(a)	4,2	5,2	4,1	3,8	4,5	5,1	5,0	4,9	5,5	5,2	5,3	5,7	6,0	4,9	
Italie.....	46,1	74,1	93,5	117,2	150,4	177,4	215,9	231,6	273,5	276,0	292,8	290,6	313,4	359,4	
(a)	1,0	1,6	2,0	2,5	3,2	3,7	4,5	4,8	5,6	5,7	6,0	6,0	6,3	7,2	
Pays-Bas	48,7	54,8	64,8	57,4	62,6	70,5	61,9	69,2	89,3	90,0	84,3	84,6	83,4	78,9	
(a)	4,9	5,4	6,3	5,5	6,0	6,6	5,8	6,4	8,1	8,1	7,4	7,3	7,2	6,7	
Royaume-Uni	220,0	214,7	209,4	254,5	330,4	356,7	328,6	310,0	310,0	281,4	284,4	307,3	310,7	321,6	
(a)	4,4	4,3	4,2	5,0	6,5	7,0	6,4	6,1	6,0	5,5	5,5	5,9	5,9	6,0	
Suède	42,6	44,9	40,8	45,6	52,7	59,0	57,6	57,6	65,1	62,2	69,3	68,3	73,8	75,1	
(a)	6,1	6,4	5,8	6,4	7,3	8,2	7,9	7,9	8,8	8,4	9,3	9,1	9,8	9,9	
Yougoslavie	—	—	26,6	34,9	38,2	34,2	29,8	37,0	44,7	61,7	60,6	75,7	100,2	104,0	
(a)	—	—	1,6	2,1	2,2	2,0	1,7	2,1	2,5	3,4	3,3	4,1	5,4	5,5	
U. R. S. S.	—	—	—	—	1.245,0	1.351,0	1.512,0	1.636,0	2.197,0	2.692,0	3.037,0	2.912,0	2.701,0	2.590,0	
(a)	—	—	—	—	6,5	7,0	7,7	8,2	10,8	13,0	14,5	13,6	12,4	11,7	
ETATS-UNIS (b)	(a)	8,4	11,1	8,4	8,6	8,1	8,8	9,4	7,7	7,0	7,9	8,7	7,2	7,5	8,1

(a) Pour 1.000 habitants. Ces chiffres (en gras) se rapportent à des unités.

(b) Les données ne se rapportent qu'à une partie de la construction de logements.

Source: La politique du logement: bilan en 1964. — Union nationale des Associations familiales.

En 1949, avec 55.600 logements et une moyenne de 1,3 logement pour mille habitants, notre pays se classait nettement derrière la plupart des pays d'Europe occidentale (Allemagne : 215.000 logements, 4,5 ; Belgique : 36.200, 4,2 ; Pays-Bas : 48.700, 4,9. Nous devançons l'Italie dont le nombre de logements pour 1.000 est de 1.

En 1954, avec le triplement de la construction (162.000 logements), le taux de construction est de 3,8 pour 1.000. Notre position n'a pas subi de modification : l'Allemagne construit 542.800 logements (10,9) et les Pays-Bas 70.500 (6,6).

En 1959, la construction de logements a presque sextuplé par rapport à celle de 1949, avec 320.400 logements. Avec un coefficient de 7,1 pour 1.000 habitants, la France se classe alors après l'Allemagne, 10,7 ; les Pays-Bas, 7,4, mais avant la Belgique, 5,3 ; l'Italie, 6 ; le Royaume-Uni, 5,5.

Enfin, en 1962, avec 308.900 logements (6,6 logements pour 1.000 habitants), la France se classe encore après l'Allemagne, les Pays-Bas, mais cette fois après l'Italie qui a construit, au cours de l'année 1962, 359.400 logements (7,2 pour 1.000 habitants).

C. — *Dans le cadre du IV^e Plan.*

Sans qu'il soit nécessaire de revenir sur l'insuffisance des objectifs assignés au secteur « logement » dans le cadre du IV^e Plan (350.000) et sur le souci de votre Commission des Affaires économiques de porter l'objectif final à 400.000, on constate qu'en 1962, 309.000 logements ont été terminés, en 1963, 336.000, en qu'en 1964, pour les six premiers mois de l'année, 147.200 ont été achevés. Selon les déclarations de M. le Ministre de la Construction, l'objectif de 1.000 logements achevés chaque jour serait atteint, il est donc probable que le résultat final serait voisin de 360.000 à 370.000 logements.

Le rapport consacré à l'exécution du IV^e Plan pour 1962-1963 estime que si les intempéries ont freiné l'essor de la politique de construction en 1963, le retard a été rattrapé et les objectifs atteints. C'est d'ailleurs sur le dynamisme du secteur construction que le rapport économique et financier fonde une part non négligeable de l'expansion économique en 1963.

1° En ce qui concerne le nombre de logements achevés (1) dont le nombre est passé de 308.900, en 1962, à 336.200 en 1963 et à 147.200 pour les six premiers mois de 1964, il convient de signaler que cette augmentation n'a pas été sensible dans tous les secteurs, ainsi que l'indique le tableau ci-après :

Répartition des logements achevés par secteur de construction.

(En milliers de logements.)

	1961	1962	1963	1964 (6 mois).
H. L. M. location.....	70,8	68,3	78,9	37,0
H. L. M. accession.....	20,7	20,9	22,5	10,2
Logécos	98,9	103,3	112,8	38,9
Autres logements primés.....	81,4	74,2	79,2	42,1
Logements non primés (a).....	43,9	42,2	42,8	19,0
	315,7	308,9	336,2	147,2

(a) Y compris reconstruction.

2° En ce qui concerne les autorisations de construire (2), leur nombre s'est accru de 427.000 en 1962, à 525.100 en 1963. Pour les huit premiers mois de l'année 1964, il est de 358.800. Il est donc probable — en se fondant bien entendu sur les statistiques fournies par le Ministère de la Construction — que les résultats atteints en 1963 seront dépassés en 1964. Il ne faut pas voir dans cet accroissement un résultat de l'action des diverses mesures de simplification d'obtention du permis de construire mais plutôt une manifestation non équivoque de la pression de la demande de logements, c'est-à-dire de l'insuffisance de l'offre par rapport aux besoins. Il n'est pour s'en convaincre que de considérer l'accroissement des permis accordés à la région parisienne, zone où la demande est la plus forte. Les permis y sont passés de 86.000 en 1962 à 116.000 en 1963.

3° Les mises en chantier (3) sont passées de 340.000 en 1962 à 360.000 en 1963. Pour 1964, aucun chiffre n'est encore fourni par

(1) Pour le Ministère de la construction « un logement est terminé quand il est habité ou habitable » (cf Bulletin Statistique).

(2) Selon le Ministre de la Construction, il s'agit du nombre de logements correspondant aux projets de constructions pour lesquels une demande de permis de construire a reçu un « avis favorable » du service technique compétent de la Direction départementale de la Construction.

(3) Un logement est mis en chantier lors du démarrage effectif du chantier.

le Ministère de la Construction, mais selon toute probabilité, il devrait être supérieur à celui de l'année passée (1), puisque pour le premier semestre 1964, le nombre des mises en chantier s'élevaient à 200.000 environ (soit 20 % d'augmentation sur les mêmes résultats de l'an passé).

En ce qui concerne le financement des programmes, on constate qu'en 1963, 336.000 logements auraient bénéficié de l'aide financière de l'Etat, contre 296.000 en 1962.

C'est le secteur des constructions primées qui a le plus largement bénéficié de cette augmentation, puisque de 166.000 en 1962, il est passé à 203.000 en 1963. On constate également que le secteur des primes convertibles s'est développé plus rapidement que celui des primes non convertibles : il est vrai que les constructeurs n'étaient pas encore familiarisés avec la réforme de décembre 1963 facilitant l'obtention d'une prime décennale sans prêt.

§ 2. — Les besoins en logements.

Les résultats de la politique de construction ne prennent leur signification profonde que si nous les confrontons avec les besoins de la population française. A cet égard, il n'est pas superflu de répéter — et c'est là un exemple unique dans l'économie française — que, 20 ans après la fin de la guerre, le secteur « logement » est affecté par une crise de pénurie chronique, dont les composantes correspondent, soit aux facteurs démographiques, soit au surpeuplement, soit à la vétusté de notre habitat.

A. — *La pénurie de logements liée aux facteurs démographiques.*

Les mouvements de population — expansion démographique, immigration, migrations internes — pèsent lourdement sur la demande de logements. Entre le recensement de mai 1954 et celui de mars 1962, la population française s'est accrue de trois millions et demi d'habitants, dont deux tiers environ au titre de l'excédent des naissances sur les décès et un tiers au titre de l'immigration. Compte tenu du retour des Français d'Algérie, notre pays compte actuellement 47 millions et demi d'habitants. Une telle expansion démographique accentue dans l'immédiat le surpeuplement des

(1) cf. Tableau extrait du Rapport d'exécution du IV^e Plan.

logements, et à terme une augmentation du nombre des ménages : dans les deux cas, la demande de logements s'accroît.

A ces deux facteurs (natalité et immigration) qui accroissent le nombre des demandes de 3.500.000 personnes environ, il convient d'en ajouter un troisième : les migrations internes, dues notamment à l'exode rural, estimé généralement à 1.100.000 ou 1.200.000 personnes.

En définitive, 4 millions et demi de personnes vont se porter demanderesses de logements dans un avenir assez proche.

B. — *Le surpeuplement.*

Comme nous l'avons déjà signalé dans notre rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 1961, la mauvaise distribution de l'habitat français constitue un aspect non négligeable de la crise du logement : une fraction notable de notre patrimoine est surpeuplée, l'autre partie est insuffisamment habitée.

Le surpeuplement de l'habitat français peut être étudié et apprécié de deux façons :

- 1° Selon les normes officielles du Ministère de la Construction ;
- 2° Selon les normes établies récemment par l'I. N. S. E. E.

1° *Le surpeuplement tel qu'il a été mesuré par le Ministère de la Construction.*

Selon les normes définies par le Ministère de la Construction, il faut distinguer le surpeuplement critique du surpeuplement temporairement admissible et du peuplement normal.

Ainsi, lorsque quatre personnes se partagent deux pièces, il y a surpeuplement critique ; lorsqu'elles se partagent trois pièces, le peuplement est normal ; à partir de quatre pièces, il y a sous-peuplement modéré.

Pour cinq personnes, trois pièces constituent un peuplement temporairement admissible ; à cinq pièces on atteint le sous-peuplement modéré.

Pour six personnes, le surpeuplement cesse d'être critique à quatre pièces. Pour sept personnes, il est temporairement admissible à quatre pièces ; le peuplement est normal à cinq pièces.

Pour huit personnes, le surpeuplement n'est plus critique à partir de cinq pièces.

Malgré le caractère quelque peu arbitraire de ces définitions — qui ne tiennent pas compte notamment de l'âge, du sexe et de la filiation des occupants — on estime (1), d'après les résultats du recensement de 1962, que, sur 14.538.000 résidences principales :

— 1.700.000 sont en surpeuplement critique (11,6 % des résidences principales) ;

— 1.825.000 sont en surpeuplement temporairement admissible.

En supposant que la construction de deux pièces supplémentaires par logement en surpeuplement critique et d'une seule pièce par logement en surpeuplement temporairement admissible atténuerait la crise, il faudrait bâtir, pour résorber la seule crise de surpeuplement plus de 5 millions 200.000 pièces supplémentaires.

2° L'I. N. S. E. E. a abordé de son côté l'étude de cette importante question (cf. *Bulletin statistique du Ministère de la Construction*, novembre 1963, tableau VII).

Selon l'I. N. S. E. E., la résorption du surpeuplement exigerait la construction d'une pièce dans 2.851.000 logements (23,6 % de l'ensemble des logements), de deux pièces dans 1.040.000 logements (8,6 %), trois pièces et plus dans 456.000 logements (3,8 %), soit au total plus de 6 millions de pièces nouvelles.

On pourrait évidemment songer à trouver dans le patrimoine immobilier sous-peuplé, presque aussi important en nombre que le patrimoine surpeuplé, un moyen de desserrement. Cette vision nous paraît illusoire puisque géographiquement les deux parties du patrimoine ne correspondent pas : c'est parce que certaines régions de la France sont en voie de dépeuplement que la concentration se manifeste ailleurs. Si le sous-peuplement existe dans les logements occupés par leurs propriétaires, il est moins fréquent dans les logements locatifs. Même s'il est constaté dans le secteur locatif, ce sous-peuplement n'est que provisoire surtout lorsqu'il s'agit de jeunes ménages.

C. — La vétusté.

La vétusté constitue la troisième caractéristique d'une partie de notre patrimoine immobilier. Par crise de vétusté, il convient d'entendre la vieillesse, le manque d'équipement et l'exiguïté de nos logements. Quelques données chiffrées suffiront à situer ce problème.

(1) Cf. Rapport Conseil économique, 14 décembre 1963.

Ainsi, sur un patrimoine immobilier évalué à 14.538.000 logements, 8.967.000 logements datent d'avant 1914 et 4.686.000 d'avant 1871 ;

— le surpeuplement affecte surtout les logements anciens puisque sur un total de 1.862.000 logements surpeuplés 1.286.000 ont été construits avant 1914 (et 730.000 avant 1871) ;

— la vétusté et le surpeuplement voisinent surtout dans les petites agglomérations.

On estime généralement que sur 14.500.000 résidences principales, 3.000.000 sont dépourvues d'un poste d'eau à l'intérieur du logement, que 8.697.000 logements ne disposaient pas en 1962 d'un lavabo intérieur.

Pour les logements construits avant 1939, un sur cinq possédait l'équipement sanitaire complet.

§ 3. — L'effort nécessaire en matière de construction.

En nous fondant sur deux études publiées récemment : l'une émanant du Conseil économique et social, l'autre de la Fédération nationale du Bâtiment, on constate, eu égard aux besoins dont nous avons essayé de dessiner les grands traits, que le rythme de la construction ne peut qu'être augmenté.

Pour la Fédération nationale du Bâtiment, ainsi que le souligne le Rapporteur général du budget devant l'Assemblée Nationale, les besoins de logements pour les vingt prochaines années (cf. « L'étude pour une politique à long terme du logement ») sont évalués approximativement à 9 millions de logements,

dont :

2.500.000 à 2.800.000 pour faire face à l'accroissement de la population ;

500.000 à 700.000 pour répondre aux migrations internes ;

1.000.000 pour réduire la suroccupation des logements ;

3.500.000 à 4.000.000 pour assurer le renouvellement de notre patrimoine immobilier ;

1.000.000 pour les résidences secondaires.

Dans un travail plus récent, le même organisme reprend les conclusions formulées en 1963 mais fonde cette fois ses évaluations

sur dix ans, c'est-à-dire 1963 à 1972. A ce titre, il serait souhaitable de construire :

2.300.000 logements au titre de la population supplémentaire et des migrations ;

700.000 logements (résorption du surpeuplement) ;

1.350.000 logements (renouvellement du patrimoine immobilier) ;

350.000 logements (résidences secondaires).

Dans le rapport du Conseil économique « Bilan et objectifs d'une politique de l'habitat », M. Pierre Dumont conclut qu' « au total, on peut considérer comme un objectif valable, en l'état actuel de nos informations, la construction — pendant la période 1965-1985 — de 9 millions à 10 millions de logements neufs, soit en moyenne 450.000 à 500.000 logements par an ».

Toutefois, dans l'établissement des programmes de construction pour les dix prochaines années, il est nécessaire d'être attentif aux observations suivantes :

Pour les années 1963 à 1966 inclus les mises en chantier et les achèvements ne dépasseront pas, au rythme actuel de la construction, 1.500.000 logements.

Sur les 4.700.000 qui doivent être achevés dans les dix années — 1963-1972 — il restera donc un gros effort à fournir, soit une moyenne de 550.000 logements par an; ce qui paraît difficilement réalisable dans les conditions actuelles.

DEUXIEME PARTIE

LE FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION

Le problème du financement de la construction de logements pour 1965 sera examiné, comme chaque année, à un double point de vue :

— dans un premier développement, nous exposerons les diverses réformes d'ordre réglementaire intervenues au cours de l'année 1964 en matière d'attribution de primes et de prêts ;

— dans un second paragraphe, nous examinerons les crédits affectés à la construction de logements, dans le cadre du budget de 1965.

§ 1. — Les données réglementaires nouvelles : la réforme des primes et des prêts.

La réforme des conditions de financement de la construction s'est poursuivie. Depuis la parution des dispositions du 16 octobre 1963 relatives à la réforme des constructions H. L. M. locatives, des mesures nouvelles relatives aux primes, aux prêts à la construction et aux H. L. M. comportant accession à la propriété ont été prises le 27 décembre 1963.

A. — *Le nouveau régime des primes à la construction.*

1° L'arrêté du 27 décembre 1963 prévoit que le bénéfice des primes à la construction peut être accordé pour les logements qui répondent à des normes techniques et de prix fixés par cet arrêté.

— En ce qui concerne, tout d'abord, les normes de surface habitable minimales des logements neufs, elles sont fixées à 12 m² (logements du type 1), 25 m² (logements du type 1 bis), 42 m² (logements du type II), 55 m² (logements du type III), 66 m² (logements du type IV), 80 m² (logements du type V), 90 m² (logements du type VI), 110 m² (logements du type VII).

— En second lieu, en ce qui concerne les normes de prix exigées pour bénéficier des primes, elles sont réglementées par les articles 4, 5 et 6 de l'arrêté du 27 décembre 1963.

Aux termes de l'article 4, le coût de la construction seule des logements neufs ou le coût de création des logements complets par addition ou surélévation ne doit pas dépasser les montants ci-après : 5.700 F par logement dans la région parisienne, 5.400 F dans les autres départements, auxquels s'ajoute, par mètre carré de surface habitable, 590 F (région parisienne), 560 F (autres départements).

Le prix de revient des logements neufs — toutes dépenses confondues — ne doit pas dépasser, par mètre carré de surface habitable, 1.300 F pour la région parisienne et 1.000 F pour les autres départements ;

2° La décision d'attribution donne droit au bénéficiaire des primes pendant une période de dix ou vingt ans selon la demande qui en a été faite.

— Une première série de dispositions (art. 1^{er} du décret n° 63-1323 du 24 décembre 1963) abrogent l'article 269 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation concernant les Logécos et mettent fin ainsi à la distinction entre prime à 6 F et prime à 10 F.

— Une seconde série de dispositions prévoient désormais que le montant des primes est fixé forfaitairement, par type de logement, pour les constructions nouvelles et par mètre carré de surface habitable nouvellement créée pour les autres catégories de travaux.

Aux termes de cette réforme, il convient donc d'opérer une distinction entre :

1° Les constructions nouvelles au profit desquelles l'attribution des primes est fixée forfaitairement selon les modalités ci-après :

COMPOSITION DU LOGEMENT	PERIODE D'ALLOCATION des primes.	
	Dix ans.	Vingt ans.
	Francs.	Francs.
Type I	165	100
Type I bis	310	185
Type II	450	270
Type III	590	355
Type IV	735	440
Type V	875	525
Type VI	1.015	610
Type VII	1.160	700

2° Pour les autres catégories de travaux, l'attribution de la prime est déterminée par mètre carré de surface habitable (addition ou surélévation) : 8 F ou 5 F, selon qu'il s'agit d'une prime à 10 ans ou à 20 ans ; pour les autres types de travaux, les primes varient de 5 à 2 F.

3° Certaines considérations tenant, soit à l'importance des travaux de construction, soit à l'utilisation des locaux ont conduit les Pouvoirs publics à limiter l'octroi des primes.

C'est ainsi que ne donnent lieu à l'octroi d'aucune prime les logements dont la surface habitable excède 150 mètres carrés ou 190 mètres carrés lorsqu'ils doivent être occupés dès leur achèvement par six personnes au moins.

On constate également que perd définitivement tout droit à la prime, le bénéficiaire qui transforme les locaux créés en locaux commerciaux, les fait occuper à titre d'accessoire du contrat de travail ou les affecte à la location. Le bénéficiaire qui utilise les locaux primés comme résidence secondaire ou les affecte à la location en meublé perd le bénéfice des primes pendant les années au cours desquelles les locaux ont été ainsi utilisés ; au-delà de trois ans de cette utilisation, le droit aux primes est définitivement supprimé. De même, le droit aux primes est supprimé ou réduit lorsque le bénéficiaire réunit deux locaux ayant donné droit à l'octroi de primes en un seul logement dont les normes dépassent les maxima légaux.

A cette réglementation déjà en vigueur s'appliquent dorénavant des prescriptions nouvelles dans l'octroi des primes convertibles en bonification d'intérêt que nous allons examiner dans les développements consacrés aux prêts spéciaux du Crédit foncier.

B. — *La réforme des prêts spéciaux.*

L'article 24 du décret n° 63-1324 du 24 décembre 1963 relatif aux primes, aux bonifications d'intérêts et aux prêts à la construction prévoit que le Crédit foncier de France et le Sous-Comptoir des Entrepreneurs peuvent accorder des prêts garantis par l'Etat, en exécution de l'article 266 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation. Dans cette hypothèse, les primes à la construction attribuées selon les modalités définies dans la première partie de cet exposé sont transformées, pour les attributaires du prêt, en bonifications d'intérêts.

La réforme du 24 décembre 1963 concerne la nature des prêts, les conditions d'octroi de ces prêts et leur remboursement.

1° Les prêts consentis par le Crédit foncier de France et le Sous-Comptoir des Entrepreneurs sont de deux sortes : des prêts spéciaux destinés à faciliter l'accession à la propriété ou la construction de logements locatifs et de prêts familiaux complémentaires destinés à faciliter l'accession à la propriété.

Selon l'article 25 du décret du 24 décembre 1963, les prêts spéciaux à la construction ont un montant fixé : forfaitairement, par type de logement, pour les constructions nouvelles, par mètre carré de surface primée, pour les autres catégories de travaux.

Le montant de ces prêts varie selon qu'il s'agit de l'accession à la propriété ou de la location. Il en est de même pour les taux d'intérêt (4,25 % construction, 5 % autres cas).

a) Prêts spéciaux pour les immeubles destinés à l'accession à la propriété.

Lorsqu'il s'agit de construction proprement dite, le montant des prêts consentis a été légèrement relevé et les différenciations existant par zone ont été supprimées : désormais, deux entités géographiques sont prises en considération, la Région parisienne et les autres départements.

Lorsqu'il s'agit de travaux de transformation, des prêts spéciaux garantis par l'Etat peuvent également être consentis.

b) Prêts spéciaux pour les immeubles d'habitation à usage locatif.

Le montant des prêts spéciaux garantis par l'Etat pour la construction de logements destinés à la location est fixé forfaitairement, selon les dispositions suivantes : dans la Région parisienne et dans les autres départements respectivement à 8.400 et 7.400 francs (logement du type I), 16.200 et 14.200 francs (logement du type 1 bis), 20.200 et 17.700 francs (logement du type II), 24.100 et 21.200 francs (logement du type III), 28.100 et 24.800 francs (logement du type IV), 32.000 et 28.300 francs (logement du type V), 36.100 et 32.100 francs (logement du type VI), 39.500 et 35.500 francs (logement du type VII).

A ces prêts spéciaux s'ajoutent des prêts familiaux complémentaires. Quelle que soit la nature des travaux entrepris — construction ou réparation d'un logement — le taux d'intérêt de ces prêts est fixé à 5 % et le délai de remboursement dure 20 ans.

A. — *Prêts familiaux pour la construction de logements.* — Le montant de ces prêts est fixé forfaitairement, en fonction de la situation de famille du constructeur. C'est ainsi, par exemple, qu'un ménage avec trois enfants ou personnes à charge obtiendra un prêt familial complémentaire de 10.000 francs dans la Région parisienne et de 8.000 francs dans les autres départements.

Il convient de souligner que :

— pour déterminer la situation de famille, il faut entendre par personnes à charge, celles visées aux articles 196 et 1439 du Code général des impôts. Sont considérées, en outre, comme personnes à charge, les ascendants veufs, quel que soit leur âge. Les cas particuliers sont soumis à l'appréciation du Ministre de la Construction ;

— le candidat à un logement d'un type supérieur à celui auquel il peut prétendre ne peut bénéficier que du prêt familial correspondant au type de logement prévu, compte tenu de sa situation de famille ;

— sauf pour les jeunes ménages ayant moins de cinq ans de mariage qui peuvent construire un logement de type III et bénéficier du prêt familial correspondant, le candidat à un logement d'un type inférieur à celui auquel il peut prétendre ne bénéficie d'aucun prêt familial.

B. — Les bénéficiaires d'un prêt forfaitaire peuvent bénéficier également d'un prêt familial par mètre carré de surface primée en fonction de leur situation de famille et du type de logement qu'ils occupent, dans la mesure où les travaux d'addition, de surélévation ou d'aménagement, leur permettront d'habiter un logement correspondant à leur situation familiale au regard des dispositions examinées précédemment.

Prêts familiaux par mètre carré de surface primée.

TRAVAUX PRIMES SUR 20 ANS	REGION parisienne.	AUTRES départements.
Travaux primés à 5 F	115 F	100 F
Travaux primés à 3 F	70 F	65 F
Travaux primés à 2 F	45 F	40 F

2° L'attribution des prêts et des primes convertibles : le plafond de ressources.

En ce qui concerne les personnes physiques, le bénéfice des primes convertibles en bonifications d'intérêts et des prêts (article 26 du décret n° 63-1324 du 24 décembre 1963) est subordonné à la considération d'un plafond de ressources fixé à 400 fois le S. M. I.G. pour chaque unité composant le foyer. En outre, le deuxième alinéa de l'article 1^{er} de l'arrêté du 28 décembre 1963 dispose que « pour le calcul du plafond de ressources prévu à l'article 26 précité, les deux premières personnes comptent respectivement pour une unité et chacune des suivantes pour une demi-unité. Toutefois, les personnes seules comptent pour une unité et demie, et les ménages sans enfant ou personne à charge, ayant moins de dix années de mariage, comptent pour deux unités et demie ».

Pour apprécier la situation de chaque candidat au regard du plafond de ressources, il est tenu compte des ressources imposables de toutes les personnes appelées à vivre au foyer, à l'exclusion de toutes prestations à caractère familial.

Enfin, l'article 27 du décret du 24 décembre 1963 précise que la prime convertible en bonifications d'intérêts et les prêts peuvent être attribués pour la construction ou l'aménagement d'un logement destiné à l'habitation personnelle de l'attributaire. Primes et prêts ne peuvent, en aucun cas, être transférés à un acquéreur.

En ce qui concerne les sociétés de construction dont la liste figure à l'article 28 du décret, l'attribution des primes et des prêts répond à des conditions supplémentaires et à des contrôles renforcés (logement destiné à l'habitation personnelle des souscripteurs, vente immobilière, transfert de droit par voie de cession de parts sociales, etc.) ;

3° Outre certaines dispositions relatives au remboursement volontaire anticipé des prêts (art. 39 et 40), le décret n° 63-1324 du 24 décembre 1963 régleme les cas où le remboursement des prêts sera exigé prématurément, pour sanctionner, notamment, l'inobservation de certaines prescriptions.

Ainsi, on remarque que la suppression ou la réduction des primes peut entraîner, comme sanction complémentaire, le remboursement total ou partiel des prêts. De même, l'exigibilité des prêts peut intervenir :

— lorsque le bénéficiaire n'a pas respecté de délai de trois ans pour justifier qu'il a obtenu le certificat de conformité et qu'il a respecté les normes techniques et de prix ;

— lorsqu'il y a inobservation du délai fixé pour la réalisation de la vente des logements, inobservation des conditions à remplir en cas de vente antérieure, etc. ;

— lorsque les clauses obligatoires dans les statuts des sociétés n'ont pas été observées.

De même, il peut y avoir remboursement prématuré lorsque le logement familial est mis en location.

C. — *L'accession à la propriété des H. L. M.*

Aux termes de la nouvelle réglementation :

1. — Les logements construits par les H. L. M. en vue de l'accession à la propriété doivent satisfaire à des normes de surface et de coût définies par un arrêté du 27 décembre 1963.

— Les normes de surface minimales sont fixées pour les logements du type I à 12 m², du type I bis à 25 m², du type II à 32 m², du type III à 55 m², du type IV à 66 m², du type V à 80 m², du type VI à 90 m², du type VII à 110 m².

— Le coût de la construction est défini en référence à l'article 4 de l'arrêté du 13 octobre 1963 fixant les caractéristiques du coût de la construction des habitations à loyer modéré à usage locatif, augmentées de 30 %.

2. — Le montant des prêts forfaitaires destinés aux opérations d'accession à la propriété est identique, désormais, à celui des prêts spéciaux et des prêts familiaux accordés par le Crédit Foncier. Toutefois, les plafonds de ces prêts spéciaux peuvent être

majorés de 20 % en faveur des personnes visées à l'article 278-1 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation et de 10 % en faveur des pensionnés de la loi du 31 mars 1919, des invalides du travail ayant un taux d'invalidité égal ou supérieur à 50 %.

3. — Le taux d'intérêt de ces prêts a été fixé à 4,15 %. Leur délai maximum de remboursement est de vingt-cinq ans. Une remise annuelle d'intérêt de 2,5 % est consentie pendant les cinq premières années et de 1 % pendant les cinq années suivantes.

4. — Le plafond des ressources des bénéficiaires de la législation H. L. M. comportant accession à la propriété est fixé à 312 fois le S. M. I. G. par part de quotient familial. Ce multiple est fixé à 240 pour la location.

§ 2. — Les données financières pour 1965.

Nous examinerons successivement le financement des H. L. M., le financement des constructions par le système des primes et des prêts, et le financement de l'habitat rural.

A. — *Le financement des H. L. M.*

Par rapport aux dispositions budgétaires des années antérieures, le financement des constructions H. L. M. pour 1965 se présente sous un double aspect : un aspect traditionnel avec le recours aux méthodes habituelles de financement, et un aspect nouveau avec l'apparition de nouveaux modes de financement.

1. *Dispositions de caractère traditionnel.*

Comme chaque année, les autorisations de programme ouvertes au titre des prêts H. L. M. reçoivent plusieurs affectations.

a) Financement des programmes triennaux de construction H. L. M. — Une partie des 3.350 millions de francs ouverts au titre des autorisations de programme est affectée au financement de programmes triennaux de construction institués en 1962 et 1964. L'article 41 du projet de loi de finances pour 1965 prévoit l'institution d'un nouveau programme triennal couvrant les années 1965, 1966, 1967. C'est ainsi que les sommes réservées au financement

des programmes triennaux et imputables sur les 3.350 millions de francs, sont les suivantes :

— 335 millions correspondant à la troisième tranche du programme triennal institué par la loi de finances pour 1963 ;

— 650 millions correspondant à la deuxième tranche du programme triennal institué par la loi de finances pour 1964 ;

— 350 millions correspondant à la première tranche du programme figurant à l'article 41 du projet de loi de finances pour 1965.

Désormais donc, plus du tiers des crédits de programme H. L. M. sont affectés aux constructions entreprises dans le cadre des programmes triennaux. On ne peut que se féliciter du développement de ce mode de financement qui assure la continuité et la régularité des travaux et permet ainsi des rendements meilleurs pour les grosses opérations de construction. Ce mode de financement s'harmonise parfaitement avec la recherche d'une meilleure productivité.

b) Une partie des prêts concernant les H. L. M. est obligatoirement réservée, comme les autres années, aux opérations d'accession à la propriété. La répartition entre secteur locatif et secteur de l'accession à la propriété sera effectuée par le Ministre de la Construction, après avis de la Commission prévue à l'article 196 du Code de l'Urbanisme. Cette somme ne sera pas inférieure au cinquième du montant global de crédit (670 millions).

2. Les aspects nouveaux des dispositions budgétaires concernant les H. L. M.

Par rapport au volume total des autorisations de programme ouvertes en 1964 — 3.580 millions de francs — les crédits H. L. M. pour 1965 sont diminués de 230 millions de francs. Toutefois, cette réduction est compensée par des autorisations d'emprunt affectées au financement des programmes I. L. N. (Immeubles à loyer normal). Ainsi donc, à côté des autorisations d'emprunts bonifiés, traditionnellement consentis aux organismes H. L. M. en vertu notamment de l'article 45 du Code des Caisses d'Epargne, des autorisations d'emprunts d'un type nouveau sont créés par le présent projet de loi de finances.

Un programme spécial d'autorisations d'emprunts d'un montant de 430 millions de francs est prévu pour le financement principal en 1965 des logements dits « Immeubles à loyer normal »

(I. L. N.), alors que, jusque là, le financement *principal* des I. L. N. était assuré par des prêts du Trésor d'une durée de trente ans, au taux de 5 %.

Ces emprunts seront contractés très vraisemblablement auprès de la Caisse des Dépôts et consignations, sur proposition du Ministre de la Construction après avis de la Commission prévue à l'article 196 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation ; ils seront bonifiés par l'Etat de manière que la charge assumée par les organismes constructeurs soit identique à celle qu'ils auraient supportée s'ils avaient obtenu des prêts de l'Etat.

Ces autorisations d'emprunts doivent permettre de financer, à titre principal, l'ensemble du programme I. L. N. pour 1965, c'est-à-dire 14.000 logements environ.

En ce qui concerne le financement complémentaire, les organismes constructeurs peuvent contracter des prêts au taux de 3 % auprès des compagnies d'assurances, dont l'annuité de remboursement (intérêt et capital) comporte une clause de revalorisation. Comme l'a souligné M. le Ministre de la Construction lors de son audition devant notre Commission, un certain nombre de contrats ont déjà été signés, d'autres vont l'être prochainement.

Il a rappelé que ce nouveau mode de financement permettrait de créer *véritablement* le secteur I. L. N. dont les réalisations actuelles sont pratiquement inexistantes.

On ne peut que faire sienne l'observation de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale demandant que, dans l'hypothèse où les emprunts autorisés pour le financement des I. L. N. ne pourraient être réalisés, le Gouvernement prenne toutes mesures pour que le secteur social de la construction n'en souffre pas et qu'un financement budgétaire prenne le relais des emprunts. D'ailleurs, sur la proposition de M. Denvers un amendement a été adopté par l'Assemblée Nationale à l'article 41 du projet de loi de Finances, prévoyant que « le Gouvernement prendra toutes dispositions utiles pour permettre aux organismes d'H. L. M. la réalisation en 1965 d'au moins 140.000 logements, tous secteurs confondus. Ainsi, dans l'hypothèse où les possibilités d'emprunt se révéleraient insuffisantes, le Gouvernement est tenu de financer les 14.000 I. L. N.

En outre, toujours sur proposition de M. Denvers, l'Assemblée Nationale a adopté une disposition nouvelle précisant que la construction des I. L. N. pourrait être réalisée également dans le cadre de l'accession à la propriété.

B. — *Le financement de la construction par le système de primes.*

I. — **Le chapitre 65-10.**

Le projet de loi de finances pour 1965 conserve la présentation déjà adoptée au cours des années précédentes en matière de crédits de primes. Le document budgétaire « construction » comprend, au chapitre 65-10, *une autorisation de programme correspondant à la charge totale des primes pendant toute la durée de leur versement.* Alors que pour 1964 l'autorisation de programme était de 1.705 millions de francs, pour 1965 elle est de 1.761 millions.

Sur ce crédit total :

— 1.054 millions correspondent à la charge annuelle de 52,7 millions pendant 20 ans, au titre des primes convertibles *pour 124.000 logements ;*

— 567 millions correspondant à un programme de 71.000 logements en Métropole. Cette dotation doit permettre l'attribution pour ces logements, de primes sans prêt, à 10 ans ou 20 ans, selon l'option prise par le demandeur ;

— 80 millions au titre des crédits de l'habitat rural. Selon les renseignements qui nous ont été communiqués, ces crédits sont essentiellement utilisés pour la réalisation d'adjonctions à des constructions préexistantes ; l'extrême diversité constatée dans la nature et l'importance de ces adjonctions ne permet pas de traduire ces opérations en nombre de logements ;

— 60 millions pour les opérations à réaliser dans les Départements d'Outre-Mer.

II. — **Les programmes triennaux.**

Depuis deux ans, le Gouvernement, s'inspirant de l'expérience menée, en la matière, pour les H. L. M., a inauguré un système de programmes triennaux de primes.

La loi de finances de 1963 — article 21 — créait un programme triennal de logements primés de 30 millions, à raison de 10 millions imputables sur les crédits de 1963, 10 millions sur ceux de 1964 et 10 millions sur ceux de 1965.

La loi de finances de 1964 a lancé un nouveau programme triennal de primes et a réparti un crédit global de 450 millions sur les années 1964 (150 millions), 1965 (150 millions), 1966 (150 millions).

Le projet de loi de finances pour 1965 établit un nouveau programme triennal 1965-1967 d'un montant égal à celui de l'année précédente.

Donc pour 1965, l'affectation des crédits de primes aux programmes triennaux est de :

10 millions, dernière tranche du programme triennal inauguré en 1963 ;
150 millions, deuxième tranche du programme triennal de 1964 ;
150 millions, première tranche du programme triennal de 1965.

310 millions.

Ainsi, en développant cette méthode de financement, le Gouvernement accorde en priorité le bénéfice des primes à des réalisations importantes qui peuvent être exécutées avec continuité. Mais, compte tenu des hausses de prix, on se demande — faisant en cela écho à des observations déjà formulées — comment les résultats escomptés par la loi de finances seront atteints.

C. — *Les prêts du Crédit foncier.*

Sous réserve des observations présentées par votre Rapporteur à propos des diverses modifications d'ordre réglementaire concernant l'attribution des prêts, on constate que leur plafond n'a pas varié depuis 1962 et reste fixé à 2.850 millions. Il ne semble pas que, dans la conjoncture actuelle, cet état de fait soit changé.

D. — *Situation de l'habitat rural.*

L'aide à l'habitat rural peut revêtir diverses formes prévues, les unes, par le Code de l'Urbanisme et de l'Habitation, les autres, par le Code Rural.

Les aides prévues au Code de l'Urbanisme et de l'Habitation concernent uniquement les locaux d'habitation. Lors de son audition devant votre Commission, le Ministre a confirmé ce principe essentiel.

Les ruraux peuvent prétendre, non seulement au bénéfice de la législation générale d'aide à la construction, mais également à celui de la prime à l'amélioration de l'habitat rural. Cette dernière prime est accordée pour les immeubles à usage principal d'habitation

situés dans les localités de moins de 2.000 habitants agglomérés au chef-lieu ainsi que pour les immeubles destinés à l'habitation principale des exploitants agricoles et aux habitations d'ouvriers agricoles ou en dépendant, quelle que soit l'importance de la localité.

Les aides prévues au Code Rural intéressent principalement les réalisations des agriculteurs et des artisans ruraux, quelle que soit l'importance de la localité d'implantation.

Dans une circulaire en date du 8 mai 1963, M. le Ministre de l'Agriculture a rappelé que les subventions du génie rural devaient être réservées de préférence au financement des travaux intéressant les bâtiments d'exploitation ou la création de gîtes ruraux, les logements relevant normalement, soit de la prime à la construction, soit de la prime à l'amélioration de l'habitat rural.

En ce qui concerne les prêts du Crédit Agricole, il est précisé qu'il n'y avait plus lieu d'accorder des prêts à long terme pour la construction et l'amélioration des logements.

Les prêts à moyen terme du Crédit Agricole continuent à pouvoir être accordés, comme par le passé, aux agriculteurs exploitants, artisans ruraux, salariés agricoles, employés d'organismes professionnels agricoles, propriétaires ruraux non exploitants pour le logement des fermiers, métayers et salariés agricoles ainsi qu'aux propriétaires d'immeubles affectés à l'habitation de personnes dont l'activité ne relève ni de l'agriculture, ni de l'artisanat rural, à condition que les bâtiments soient situés dans les communes rurales, c'est-à-dire de moins de 2.000 habitants.

Ces prêts ont pour objet le financement des travaux de construction, d'extension, de transformation, d'aménagement et de réparation des bâtiments ruraux d'habitation et d'exploitation ou leur acquisition.

Le tableau ci-dessous récapitule les efforts financiers faits en faveur de l'habitat rural depuis l'année 1960.

ANNEE	SUBVEN- TIONS Géne rural (art. 180-184 du Code rural).	PRIMES A LA CONSTRUCTION (art. 257 du Code de l'Urbanisme et Habitation).				PRETS du Crédit agricole (Code rural).		PRETS spéciaux. Crédit foncier (art. 265 Code de l'Urb. et Hab.).	PRETS H. L. M. (art. 175 du Code de l'Urbanisme et Habitation).			
		Priorité rurale.	Consommation.			Long terme.	Moyen terme.		Priorité rurale.	Consommation.		
			Primes ordi- naires.	Primes amélio- ration de l'habitat.	Total.					Accession à la propriété.	Location simple.	Total.
(En millions de francs.)												
1960	50	20	20,4	4,1	24,5	94,1	347,4	Non ventilés.	160	102,3	73,3	175,6
1961	70	20	22,4	4,9	27,3	149,4	549,6		170	113,7	87,4	201,1
1962	70	20	20,5	3,3	23,8	113,5	870		180	134,5	95,9	230,4
1963	71,7	»	(1) 380,7	(1) 66,8	447,5	76,3	154,2		»	128,6	74,9	203,5
1964	65	»	197,3 (1) (2)	48,9 (1) (2)	246,2	(3) 70,7	(3) 630,5		»	(4) 170,5	(4) 95,8	266,3

(1) Ces montants représentent les engagements de l'Etat pour la durée des versements des primes ou bonifications c'est-à-dire 10, 15 ou 20 fois le montant des primes annuelles. — (2) 8 mois. — (3) 6 mois. — (4) 9 mois.

Votre Commission s'est très particulièrement préoccupée de ce problème lors de la venue du Ministre devant elle. A propos de la répartition des compétences entre les divers ministères intéressés par le financement des constructions rurales, le Ministre a annoncé qu'une « Table Ronde » venait de se terminer et que des décisions tendant notamment à déroger aux normes habituelles de l'urbanisme, à développer la construction de maisons individuelles, à atténuer la rigueur souvent excessive des conditions requises — notamment les normes de confort — pour obtenir les primes à l'amélioration de l'habitat rural, interviendront rapidement.

Dans le même esprit, il a été demandé que soient interprétées avec plus de souplesse les règles concernant la densité de l'habitat qui impose, selon les cas, l'implantation d'une maison sur 2.000, 3.000 ou 5.000 mètres carrés.

TROISIEME PARTIE

LA POLITIQUE D'URBANISME

Dans l'étude de la politique d'urbanisme en 1964 et dans l'examen des dispositions budgétaires pour 1965, nous étudierons successivement :

- le financement des études d'urbanisme ;
- les projets d'urbanisme pour l'année 1965 ;
- la situation du F. N. A. F. U., pivot financier de la politique d'urbanisme.

*
* *

§ 1^{er}. — Le financement des études d'urbanisme.

L'action des Pouvoirs publics sur le développement des études d'urbanisme se manifeste de deux façons :

- tantôt l'Etat encourage et subventionne certains organismes de recherche ;
- tantôt, il assure lui-même le financement total des travaux préparatoires aux opérations d'urbanisme.

A. — *Subventions allouées par l'Etat aux organismes de recherche.*

Parmi les diverses subventions, il convient de souligner celles qui sont allouées :

- au Centre de recherche et d'urbanisme ;
- au Centre scientifique et technique du bâtiment.

1. — *Le Centre de recherche et d'urbanisme* (chapitre 44-11).

Le Centre de recherche et d'urbanisme, créé en 1962, est une association privée née de l'initiative conjointe des Ministres de l'Education nationale et de la Construction. Le C.R.U. a deux missions principales : la recherche et l'enseignement. Cinq groupes de recherche ont été constitués, sous la direction d'éminents juristes, géographes, économistes, etc., et chaque année, un ensei-

gnement est dispensé à un certain nombre de stagiaires (élèves des grandes écoles, hauts fonctionnaires, techniciens du secteur privé, etc.).

En 1964, la subvention accordée au C.R.U. a été augmentée de 150.000 F. Elle reste fixée au même niveau pour 1965.

2. — *Le Centre scientifique et technique du bâtiment* (chapitre 44-21).

En 1964, la dotation du Centre scientifique et technique du bâtiment est passée de 5.150.000 F à 6.800.000 F. Pour 1965, cette dotation est augmentée de 250.000 F et passe ainsi à 7.050.000 francs, eu égard à l'accroissement des activités de ce Centre.

B. — *Etudes préalables aux opérations d'urbanisme.*

Parmi ces études, les unes concernent l'aménagement foncier et l'urbanisme, les autres la création de zones urbaines.

1. — *Les études d'aménagement foncier et d'urbanisme.*

Les autorisations de programme pour les années 1962 et 1963 avaient été fixées à 12 millions, pour l'année 1964 à 17 millions. Pour 1965, elles sont fixées à 20 millions. Les crédits de paiement passent de 12.600.000 francs pour 1964 à 15 millions pour 1965.

En 1965, les principaux thèmes d'études seront les suivants : l'analyse des fonctions urbaines, l'étude de certains agents sociologiques de la vie urbaine, l'armature urbaine de la France, les principes d'organisation de l'espace urbain, les besoins d'équipement.

Pour les autres études, il convient de citer :

1° *Les études préalables à l'établissement des plans directeurs d'urbanisme :*

— enquêtes immobilières intéressant le centre de certaines villes des secteurs sauvegardés ;

— étude et recherche de nouvelles ressources en eau et protection contre la pollution dont le programme général a été arrêté par le Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau.

2° *Etablissement de schémas et plans directeurs.* — Ce travail comprend la mise au point de schémas de structure dans quelques grandes agglomérations et la révision ou l'établissement de plans directeurs ou de plans directeurs complémentaires.

3° *Etudes d'urbanisme dans les départements d'outre-mer.* — Au cours de la nouvelle année budgétaire, on procédera également au lancement de nouvelles études en Martinique, Guadeloupe et Guyane et à l'achèvement des plans concernant la Réunion.

2. — *Etudes relatives à la création des zones urbaines* (chapitre 55-02).

Le libellé de ce chapitre a été modifié depuis l'année dernière : les termes « zones urbaines » ont été substitués à ceux « d'ensembles d'habitation ».

Les études visées au chapitre 55-02 se distinguent de celles dont nous venons de parler au chapitre 55-01 : alors que les études d'aménagement foncier et d'urbanisme n'ont pas en vue l'aménagement de zones déterminées, mais concernent des problèmes généraux, celles-ci sont étroitement liées à la préparation des zones urbaines déterminées.

L'expérience prouve que l'exécution des équipements et l'implantation des bâtiments ne peuvent se faire dans l'ordre et l'économie que si d'importantes études préalables sont effectuées qui associeront architectes, sociologues et techniciens de différentes disciplines.

L'extension croissante des zones urbaines à créer et la nécessité d'approfondir l'étude préalable des opérations se conjuguent donc pour imposer un très sensible accroissement des crédits.

Pour assurer le financement de ces études, 1.500.000 F sont prévus au titre des autorisations de programme (500.000 F en 1964).

§ 2. — **Les opérations d'urbanisme pour 1965.**

Dans les divers chapitres budgétaires concernant la politique d'urbanisme pour 1965, nous retiendrons tout particulièrement :

- l'aménagement des lotissements défectueux (chapitre 65-40) ;
- l'utilisation meilleure des îlots d'habitation (chapitre 65-42) ;
- la création et l'aménagement de parcs et jardins publics (chapitre 65-44).

A. — *Aménagement des lotissements défectueux* (chap. 65-40).

Les crédits de programme de ce chapitre fixés à 7 millions en 1963 et 1964 ont été ramenés à 5 millions. De même, les crédits de paiement ont été ramenés de 7 millions à 6.500.000 F.

Au titre de l'aménagement des lotissements défectueux, 425 opérations sont en cours d'exécution pour un montant de travaux de l'ordre de 95 millions de francs.

Le montant des autorisations de programme (subventions) accordées, de l'ordre de 57 %, s'élève à 53,842 millions, et les paiements effectués au titre de ces opérations atteignent le chiffre de 31,328 millions, suivant détail ci-après :

DEPARTEMENTS	NOMBRE d'opérations.	SUBVENTIONS (autorisations de programme) accordées.	PAIEMENTS au 31 décembre 1963.
Alpes-Maritimes	3	33.000	23.000
Ariège	1	18.000	»
Aube	7	314.000	88.000
Aveyron	4	78.000	44.000
Bouches-du-Rhône	15	1.024.000	951.000
Charente-Maritime	5	81.000	48.000
Côte-d'Or	3	112.000	57.000
Dordogne	1	779.000	244.000
Gard	1	26.000	23.000
Haute-Garonne	3	952.000	»
Gironde	10	1.570.000	1.056.000
Hérault	1	76.000	32.000
Ille-et-Vilaine	1	162.000	109.000
Landes	3	55.000	»
Loire-Atlantique	20	4.124.000	2.215.000
Lot-et-Garonne	1	20.000	»
Lozère	1	19.000	10.000
Meurthe-et-Moselle	6	385.000	154.000
Morbihan	4	417.000	241.000
Nord	56	3.010.000	976.000
Oise	1	9.000	»
Pas-de-Calais	5	605.000	411.000
Basses-Pyrénées	11	806.000	385.000
Hautes-Pyrénées	1	20.000	»
Pyrénées-Orientales	8	1.003.000	68.000
Rhône	15	984.000	634.000
Sarthe	3	343.000	220.000
Seine	67	2.301.000	1.008.000
Seine-Maritime	1	67.000	»
Seine-et-Marne	16	2.946.000	1.383.000
Seine-et-Oise	145	31.016.000	20.593.000
Tarn	3	419.000	332.000
Var	1	7.000	6.000
Vendée	1	25.000	»
Vosges	1	36.000	17.000
	425	53.842.000	31.328.000

Opérations du programme 1965.

En 1965, il restera à subventionner 96 opérations qui n'ont pu être retenues en 1964 ou dont les dossiers ont été adressés au Ministère de la Construction après la réunion de la Commission nationale des lotissements défectueux.

A ces dossiers viendront s'ajouter ceux qui vont être déposés avant la réunion de la Commission de l'année 1965.

C'est à la Commission qu'il appartiendra de fixer les opérations qui seront retenues au titre de l'année prochaine.

Les prévisions de l'Administration ne peuvent donc être qu'*indicatives* :

Crédits de programme inscrits au projet de budget de l'année 1965 : 5.000.000 F.

Répartitions prévues par régions et départements.

REGIONS et départements.	REPARTITION DES SUBVENTIONS PREVUES			
	Par département.		Par région.	
	Nombre de lotissements.	Subventions.	Nombre de lotissements.	Subventions.
<i>Aquitaine.</i>				
Gironde	1	245.000	4	343.000
Basses-Pyrénées	3	98.000		
<i>Bretagne.</i>				
Ille-et-Vilaine	1	33.000	1	33.000
<i>Lorraine</i>				
Meurthe-et-Moselle ..	2	54.000	2	54.000
<i>Midi-Pyrénées.</i>				
Ariège	1	34.000		
Haute-Garonne	1	207.000		
Tarn	1	74.000	3	315.000
<i>Nord.</i>				
Nord	15	694.000	15	694.000
<i>Haute-Normandie.</i>				
Seine-Maritime	1	71.000	1	71.000
<i>Pays de la Loire.</i>				
Loire-Atlantique	4	432.000		
Sarthe	1	110.000	5	542.000

REGIONS et départements.	REPARTITION DES SUBVENTIONS PREVUES			
	Par département.		Par région.	
	Nombre de lotissements.	Subventions.	Nombre de lotissements.	Subventions.
<i>Picardie.</i>				
Oise	1	29.000	1	29.000
<i>Poitou-Charentes.</i>				
Charente-Maritime ...	2	33.000	2	33.000
<i>Provence.</i>				
Bouches-du-Rhône ...	1	173.000	1	173.000
<i>Rhône-Alpes.</i>				
Rhône (G. U. Lyon) ..	1	50.000	1	50.000
<i>District région de Paris.</i>				
Seine	15	210.000		
Seine-et-Oise	27	2.453.000	42	2.663.000
Totaux	78	5.000.000	78	5.000.000

B. — *Subvention pour une meilleure utilisation
des îlots d'habitation (chapitre 65-42).*

Les autorisations de programme restent identiques à celles de 1964 (105 millions de francs). Par contre les crédits de paiement passent de 37 millions en 1964 à 85 millions en 1965.

Selon les renseignements fournis par le Ministère de la Construction, sur les opérations en cours, on estime que les opérations lancées jusqu'au troisième trimestre 1964 (opérations subventionnées) correspondent en principe à la démolition de 59.500 logements vétustes et 84.000 logements à construire.

Mais il faut noter qu'il ne s'agit là que d'un mode de calcul approximatif car certains locaux détruits ne sont pas des habitations et certaines opérations auxquelles le F.N.A.F.U. apporte une aide de trésorerie sont équilibrées sans être assorties de subvention sur le présent chapitre.

Les subventions accordées s'élèvent à 321.572.000 F, les dotations cumulées en programme étant de 443.202.000 F.

Les opérations nouvelles à lancer au cours du quatrième trimestre 1964 représentent environ 5.000 logements à démolir et

7.000 logements à construire, soit 43 millions de francs de subventions. A ce dernier chiffre, il convient d'ajouter une somme d'environ 25 millions de francs correspondant à des revisions pour des subventions accordées antérieurement.

La différence constatée entre les dotations cumulées en programme et leur consommation sera résorbée au cours de l'année 1965 dans le cadre d'une programmation des opérations de rénovation urbaine actuellement en cours d'établissement.

La dotation de 105 millions de francs demandée au titre du budget de l'année 1965 correspond, en principe, à des opérations aidées de rénovation urbaine pour 15.000 logements vétustes et de restauration immobilière pour 1.000 logements, compte non tenu des opérations qui seront équilibrées sans subvention.

Ces opérations ne sont pas régionalisées mais le Gouvernement s'efforcera de parvenir à une répartition raisonnable de l'aide entre la région parisienne et la province.

En outre, le chapitre 65-42 supportera en 1965 les dépenses que l'Etat pourra être appelé à prendre en charge en application de la loi sur la suppression des « bidonvilles », dans la limite maximale de 10 millions de francs.

C. — *Subventions pour la création et l'aménagement de parcs et jardins publics.*

Deux millions sont demandés en 1965 au titre des autorisations de programme et 500.000 F au titre des crédits de paiement. Ces chiffres étant respectivement de 3 millions et de 1 million pour 1964.

En récapitulant l'effort accompli en cette matière depuis 1961, on constate que les autorisations ouvertes à ce chapitre s'élèvent à 9.360.000 F et que 29 promesses de subvention ont été accordées à ce jour :

6 en 1962.....	1.566.803 F.
7 en 1963.....	483.445 F.
16 en 1964.....	1.204.839 F.
	<hr/>
	3.255.087 F.

Cinq des décisions prises concernent des localités de l'agglomération parisienne (Saint-Denis, Suresnes, Athis-Mons, Aubervilliers, Noisy-le-Grand).

Cinq subventions ont été accordées à des communes du complexe Lille-Roubaix-Tourcoing, deux au bassin minier de la Loire.

Des subventions ont également été accordées notamment à Strasbourg, Besançon, Poitiers, Nevers et Chaumont.

Une quarantaine de projets sont actuellement en cours de mise au point. Ceux dont l'estimation est connue représentent un volume de travaux de 8 millions de francs, ce qui, au taux moyen de 45 %, permet de prévoir l'attribution de subventions de l'ordre de 3,6 millions de francs.

A ces projets, il faut ajouter des opérations très importantes pour lesquelles aucune estimation n'a été communiquée à ce jour. Elles représentent un total de 50 hectares environ qui, sur la base d'un prix moyen de travaux de 20 F le mètre carré correspondrait à un volume de travaux de 10 millions de francs. L'attribution de subvention au taux de 45 % donnerait un chiffre de 4,5 millions de francs.

§ 3. — Le Fonds national d'Aménagement foncier et d'urbanisme, pivot financier de la politique d'urbanisme.

En 1964, les opérations financées par le « F. N. A. F. U. » doivent être appréciées dans leur ensemble sans distinguer la nature du financement (Trésor ou Caisse des Dépôts), la dotation globale en autorisation de programme a été de 755 millions se ventilant comme suit :

Prêts bonifiés (Caisse des Dépôts).....	690 millions.
Opérations d'Etat (Trésor).....	65 millions.
	<hr/>
	755 millions.

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, le Trésor ne finance plus que les opérations directement réalisées par l'Etat ; les autres opérations, dites d'avances, sont désormais financées au moyen de prêts à court ou moyen terme de la Caisse des Dépôts assortis d'une bonification d'intérêt servie par l'Etat.

Sur un engagement d'emprunts de 690 millions, il a été accordé un montant de prêts bonifiables de 272 millions pour 1964 (cf. tableau II).

On estime que les crédits disponibles tant en engagements d'emprunts qu'en prêts seront, en principe, totalement utilisés avant le 31 décembre 1964.

La charge des bonifications d'intérêts sur le volume des prêts 1964 est imputée sur le budget des charges communes. Le Trésor verse directement à la Caisse des dépôts les sommes nécessaires au paiement des bonifications d'intérêts.

Les opérations réalisées directement par l'Etat sont imputées sur le compte spécial du Trésor. Les autorisations de programme de 1964, soit 65 millions, ont été totalement utilisées.

De ce fait, sont à la charge du compte spécial du Trésor, les paiements à effectuer sur le programme 1964, au titre des opérations directes, ainsi que sur les programmes antérieurs (avances et opérations directes).

La couverture de ces paiements est assurée chaque année :

— d'une part, par le produit des remboursements en capital (avances ancien régime) et intérêts correspondants, ainsi que par les recettes provenant des cessions d'immeubles acquis directement par l'Etat ;

— d'autre part, par un supplément de découvert.

Ce supplément de découvert est rendu nécessaire par l'accroissement du volume des opérations nouvelles financées, dont les paiements à effectuer dans l'année en cours excèdent le montant des ressources propres du « Fonds » pendant la période correspondante.

Pour 1964, le volume des paiements a été fixé par la loi de finances à 421 millions couverts, à raison de 287 millions, par les recettes attendues, et à raison de 134 millions, par le Trésor (supplément de découvert).

Les crédits effectivement consommés avant le 25 septembre sont de 214 millions.

Pour l'année 1965, la dotation globale prévue au titre du « Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme » s'élève en autorisations de programme à 755 millions se répartissant comme suit :

— Prêts bonifiés (Caisse des dépôts et consignations). 690 millions.
— Opérations d'Etat (Trésor)..... 65 millions.

Total 755 millions.

Il n'est pas encore possible d'indiquer la nomenclature des affaires susceptibles d'être financées pour chacune des catégories

d'opérations (zones industrielles, zones d'habitations et zones à urbaniser par priorité, rénovation urbaine et opérations d'Etat), auxquelles s'applique cette autorisation de programme.

C'est en effet le Comité de gestion qui décide de l'attribution du concours financier du « Fonds » dans le cadre d'une programmation régionalisée. La répartition des autorisations de programme du « Fonds » entre la province et la région parisienne est indiquée dans le projet de loi de finances 1965 « Construction, services votés, mesures nouvelles » (pp. 92 et 93).

Le volume des paiements prévus au titre des autorisations d'emprunts à contracter auprès de la Caisse des dépôts est estimé à 610 millions se ventilant comme suit :

310 millions sur programme 1965.

300 millions sur programme 1964.

610 millions.

En ce qui concerne le compte spécial du Trésor, les prévisions — tant sur les paiements à effectuer au titre du programme nouveau de 1965 que sur les programmes antérieurs (avances et opérations d'Etat) — sont évaluées à 347 millions, dont 29 millions sur le programme 1965.

Compte tenu du montant des recettes escomptées pour 1965, soit 231 millions, un supplément de découvert de 116 millions doit être prévu.

TABLEAU I

Bilan d'activité du F. N. A. T. (1951-1963).

CATEGORIES D'OPERATIONS	NOMBRE d'opérations.	PROGRAMME (CUMULE)		PAIEMENTS (cumulés).	SURFACE (En Ha.)	NOMBRE DE LOGEMENTS (à implanter).	
		Dotation.	Utilisation.				
(En millions de francs.)							
SECTION « A »							
Zones industrielles.....	187		258,18	200	7.180	»	
Zones d'habitations.....	365		409,8	328,9	4.828	158.800	
Z. U. P.	148	2.038,5	573,6	389,6	7.175	(1)	419.700
Aménagement de la « Défense » (E. P. A. D.)	»		341,9	231,9	»	»	
Opérations directes (acquisitions de casernes, d'usines désaffec- tées, constitution de réserves foncières, etc.).....	63		453,3	331,8	(2) 7.739	(2)	»
	763	2.038,5	2.037,4	1.482,2	26.922	578.500	
SECTION « B »							
Rénovation urbaine.....	126 zones R.I.U.D.	479,5	479,4	307	809	51.431	80.648
Total général.....	889	2.518 »	2.517,8	1.789,2	27.731	51.431	80.648
						NOMBRE DE LOGEMENTS	
						A démolir.	A reconstruire.

(1) Opérations terminées.

(2) Dont 4.453 ha de terrains industriels.

TABLEAU II

Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme.

NOUVEAU RÉGIME — PRÊTS BONIFIÉS
(Caisse des dépôts et consignations.)

Situation au 25 septembre 1964 (en milliers de francs).

CATEGORIES D'OPERATIONS	PROGRAMME — Dotations accordées en 1964.	ENGAGEMENTS de programme. — Décision du comité de gestion.	DISPONIBLE	CREDITS de paiements. — Dotations accordées pour 1964.	PRÊTS bonifiés attribués pour 1964.	DISPONIBLE
SECTION « A »						
Zones industrielles.....	55.000	37.932	17.068	25.000	17.062	7.938
Zones d'habitations et Z. U. P.....	355.000	214.846	140.154	198.000	119.185	78.815
Aménagement de la « Défense » (E. P. A. D.).....	85.000	85.000		»	»	»
	495.000	337.778	157.222	223.000	136.247	86.753
SECTION « B »						
Rénovation urbaine.....	195.000	101.076	93.924	49.000	45.180	3.820
Total général.....	690.000	438.854	251.146	272.000	181.427	90.573

AUDITIONS DE LA COMMISSION

Dans le cadre des travaux préparatoires aux discussions budgétaires, votre Commission a entendu successivement M. le Ministre de la Construction et M. le Délégué général adjoint de la Fédération Nationale du Bâtiment.

Au cours de son exposé, M. Maziol a rappelé que le nombre de logements livrés en 1963 (336.200) n'avait jamais été atteint jusqu'alors et le Ministre a précisé que l'objectif de construction de 1.000 logements par jour était désormais chose acquise et qu'ainsi 360.000 ou 370.000 logements seraient terminés à la fin de 1964. En outre, M. Jacques Maziol a insisté sur l'« orientation sociale » de sa politique : 115.000 H. L. M. seront construites en 1964 et 140.000 seront financées en 1965. La réforme des conditions d'octroi des primes et des prêts spéciaux, dont nous avons analysé précédemment les grandes lignes, permet de concentrer l'aide de l'Etat au profit des familles mal logées ou sans logement. L'établissement d'un « plafond » de ressources donne une priorité aux possesseurs de terrains qui connaissaient jadis des délais beaucoup plus longs pour la mise en œuvre des constructions.

Ainsi, selon le Ministre, le retard accumulé dans la délivrance des primes devrait être « épongé » au début de 1965. Pour les personnes disposant d'un certain niveau de ressources qui ne leur permettent pas d'obtenir un logement du type « social », il a été prévu la construction de 14.000 immeubles à loyer normal (I. L. N.) en 1965.

Par ailleurs, le Ministre a indiqué que la réforme du secteur social devrait être complétée par l'amélioration des conditions de financement privé et qu'à cet égard, un véritable marché hypothécaire serait constitué.

Dans l'avenir, l'effort entrepris doit porter, selon M. Maziol, dans deux directions essentielles :

— la réforme du régime foncier, avec l'institution du « bail à construction » qui permettra, non seulement de réaliser dans

certaines zones la péréquation de la valeur des sols, mais encore de financer l'achat des terrains avec le revenu des futures constructions érigées sur ces terrains ;

— l'industrialisation du bâtiment dont le développement peut améliorer sensiblement et les normes de construction et leur prix. A cet égard, le Ministre a précisé que dans chaque département une décision a prescrit l'organisation de « groupements d'entreprises » utilisant des éléments de base normalisés dont la fabrication sera accordée en priorité à des industriels acceptant de se soumettre à des conditions de prix de série. Ainsi, des marchés ont été reconduits pour les entreprises acceptant de s'industrialiser et un financement minimum leur a été garanti jusqu'en 1970.

C'est à ces deux conditions que les normes du V^e Plan, en matière de logement (470.000 logements annuels), pourront être atteintes.

Poursuivant sa série d'auditions, la Commission a également entendu M. Vibert, Délégué Général adjoint de la Fédération Nationale du Bâtiment.

L'exposé de celui-ci a porté essentiellement sur les points suivants : les besoins en matière de logements de la population française, les moyens et les « goulots d'étranglement » de la politique du bâtiment, la capacité de production de l'industrie du bâtiment, les cadres administratifs et financiers de cette politique et de cette industrie.

La Fédération Nationale du Bâtiment estime que plus de 9 millions de logements devront être construits en vingt ans, à raison de 470.000 par an et que l'accélération exigée par ce chiffre peut être réalisée sans tension sérieuse en assurant une progression annuelle régulière. Toutefois, si dans beaucoup de pays, l'investissement en matière de logements représente le quart de l'investissement total, en France, avec la progression de la natalité, les rapatriements, l'immigration de main-d'œuvre étrangère et le retard à rattraper, cette proportion doit être proche du tiers ; l'un des choix du V^e Plan consiste donc à savoir quelle sera la part des revenus distribués directement aux individus et celle qui fera l'objet de transferts.

En ce qui concerne le potentiel de production, M. Vibert a estimé qu'il comprenait, en gros, 250.000 entreprises groupant un million de personnes, mais ces chiffres comprennent 117.000 artisans travaillant seuls et 89.000 entreprises groupant seulement de

1 à 5 travailleurs. En fait, 80 % des travaux neufs sont réalisés par 500 entreprises pour le « gros œuvre » et par 1.500 à 1.800 entreprises pour le « second œuvre ».

L'amélioration de la production du bâtiment est conditionnée par quatre considérations : il faut :

— en premier lieu, assurer la continuité globale du travail qui se heurte trop souvent à des à-coups ou à des obstacles administratifs et financiers ;

— en second lieu, rapprocher géographiquement les entreprises de leurs chantiers, la dispersion est nuisible en une telle matière ;

— ensuite, travailler en groupements d'entreprises techniquement homogènes et bien coordonnées ;

— enfin, poursuivre une politique d'industrialisation et de modèles types.

Une organisation rationnelle, répondant à ces conditions, permettrait — selon M. Vibert — d'accroître annuellement de 10 % le nombre de logements construits, sans tension anormale sur les prix ou la main-d'œuvre.

Pour mobiliser, en faveur de la construction, les capitaux disponibles, M. Vibert a déclaré qu'il n'y avait pas de solution unique, mais qu'on pouvait, selon les cas, faire appel à l'hypothèque, à l'indexation et à la transformation des dépôts à vue en crédit à moyen terme.

*
* *

CONCLUSION

Si votre Rapporteur a tenu à dresser, dès le début de son exposé, un rapide bilan de la politique de construction de logements, c'est moins pour considérer le chemin parcouru que pour prendre une juste mesure des efforts qui restent à accomplir.

Près de 4.500.000 logements — avons-nous noté — devront être édifiés au cours des dix prochaines années si nous voulons combler le retard et satisfaire les besoins nouveaux. A ce titre, la politique de l'habitat — ne serait-ce que par le volume des investissements qu'elle requerra par rapport à l'ensemble des investissements de la Nation — doit donc devenir, avec le problème scolaire, la « grande affaire » du V^e Plan.

Le Rapporteur général du Budget et les Rapporteurs spéciaux de l'Assemblée nationale partagent nos inquiétudes. A propos du logement « produit rationné », selon M. Louis Vallon, nous lisons dans son rapport général : « Il s'agit donc de construire un nombre optimal de logements sans engendrer l'inflation. Des mesures partielles, de caractère souvent restrictif, ne suffiront pas à tarir la source des difficultés. La taxation des plus-values immobilières, par exemple, ne saurait suffire à accroître l'offre des terrains. Se borner à des actions de type conjoncturel ne fait que différer la mise en œuvre d'une solution favorable. Une révision fondamentale des mécanismes et des structures s'impose à l'évidence ! »

Sans doute le rythme des constructions a-t-il augmenté puisque le chiffre de mille logements/jour serait atteint. Mais n'oublions pas que les objectifs du V^e Plan prévoient la construction annuelle de 470.000 logements.

Peut-on passer d'un rythme annuel de 360.000 logements à 470.000, sans reviser radicalement les fondements mêmes de notre politique de l'habitat ? Votre Commission ne le pense pas.

Trois problèmes fondamentaux, souvent analysés d'ailleurs au cours des précédentes discussions — le problème foncier, le problème financier et le problème technique — constituent des goulots d'étranglement qu'il sera nécessaire de résorber pour opérer une réforme inévitable en matière de logement.

I. — *En ce qui concerne le problème foncier*, on constate que les résultats insuffisants, voire décourageants, obtenus jusqu'à ce jour avec la mise en œuvre de diverses solutions : réforme de l'expropriation, renforcement du droit de préemption dans les zones à urbaniser en priorité, instauration du droit de préemption dans les « Z. A. D. », récupération des plus-values foncières par l'impôt, ont conduit le Gouvernement à se tourner vers une formule nouvelle et à déposer un projet de loi instituant le bail à construction.

A l'occasion de la discussion de ce texte, de nombreuses observations ont été présentées à la tribune du Sénat et le Rapporteur de la Commission des Lois a fort clairement mis en lumière le principe fondamental sur lequel repose cette nouvelle construction juridique : bâtir des logements sur un terrain sans l'avoir acheté et sans avoir ainsi à supporter la charge de son acquisition, mais, en revanche, associer le propriétaire au résultat de l'opération de construction.

Quels que soient les résultats obtenus lors de la mise en œuvre de cette loi, il ne fait aucun doute que le problème foncier reste posé en France, comme d'ailleurs dans un certain nombre de pays étrangers. Le mal réside, bien sûr, dans l'absence de prévisions, mais nul ne pouvait prévoir, il y a 20 ans, le rythme accéléré de la croissance urbaine, des migrations intranationales, de l'expansion économique, etc. On a donc été réduit à improviser sous l'empire des circonstances ; et paradoxalement, on a eu l'impression que les diverses solutions ont contribué à nourrir la crise plutôt qu'à l'atténuer.

Mais est-il possible de fonder la lutte contre la spéculation foncière sur une seule série de dispositions ? Votre Commission ne le pense pas.

Nul doute que le recours à la formule du bail à construction ne soit utile dans certaines circonstances et notamment pour les travaux entrepris en zone urbaine. Mais lorsqu'il s'agira de terrains agricoles affectés par le mouvement d'urbanisation, l'application de la loi se révélera souvent inopérante. Que réclame l'agriculteur en effet dans ce cas ? Il souhaite surtout qu'on lui rende une terre, source de ses revenus et non un titre juridique l'associant à une construction.

Il nous paraît donc essentiel, eu égard à la complexité du problème foncier, de ne pas ramener sa solution à un remède unique. Seules, la multiplication des formules, l'adaptation des

solutions à la diversité des situations peuvent contribuer à atténuer les rigueurs de la crise.

La question foncière reste posée : Le Sénat — composé d'administrateurs locaux confrontés chaque jour avec les difficultés foncières — souhaite que ce problème soit traité dans son ensemble, envisagé sous tous ses aspects en tenant compte de tous les avis compétents.

Le cadre le plus approprié pour une telle étude d'ensemble ne serait-il pas le Conseil Supérieur du Ministère de la Construction créé en 1960 et chargé précisément d'assister le Ministre de la Construction dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'urbanisme ? Quarante personnalités, choisies pour leur compétence, pourraient ainsi apporter leur aide à la solution d'un problème qui, par son ampleur et sa complexité, requiert tous les concours.

*

* *

II. — Avant de présenter les observations de la Commission des Affaires économiques et du Plan *sur les problèmes de financement*, votre Rapporteur tient à opérer une distinction entre deux notions souvent confondues : *le financement public de la construction et l'aide publique à la construction*.

Le premier est réalisé notamment sous forme de prêts consentis ou garantis par le Trésor qui ne fait alors qu'affecter au secteur « Construction » une partie de l'épargne canalisée par des organismes publics.

L'autre, au contraire, constitue la charge réellement et définitivement supportée par l'Etat au titre de l'aide à la construction.

Quelle est, en effet, en dehors des crédits de prêts dont une partie est reversée chaque année au Trésor, la participation financière de l'Etat à la politique de construction. Autrement dit, que représente pour le budget de l'Etat le service des primes et des bonifications d'intérêts ?

A la dépense d'aide créée et financée par le budget de l'année en cours, il convient d'ajouter le montant des sommes correspondant au versement des primes et bonifications d'intérêts consentis dans le cadre des lois de finances antérieures. Le recensement

de ces sommes se révèle difficile à opérer dans la mesure où le volume des prêts H. L. M., par exemple, qui commande le volume des bonifications d'intérêt, subit, en raison des remboursements, des variations constantes. Il s'agit là d'une question à laquelle votre Commission attache une grande importance et souhaite obtenir une réponse précise.

En ce qui concerne les modes de financement de la construction, les observations présentées par votre commission s'inspirent d'abord d'un légitime souci de *simplification* de l'ensemble de la réglementation financière. Nous avons eu déjà l'occasion de rappeler les diverses remarques présentées par les membres de la commission en matière, notamment, de permis de construire, de législation sur l'habitat rural. Notre propos en matière de financement correspond à des préoccupations du même ordre. On constate, en effet, une prolifération de régimes financiers différents et combien hétéroclites : véritable stratification de réformes, valables lorsqu'elles sont envisagées séparément, mais inopérantes lorsqu'elles coexistent avec les régimes qui les ont précédées.

Dans le cas des H.L.M., par exemple, nous pouvons opérer une première distinction entre H.L.M. locatives et H.L.M. comportant accession à la propriété. Les H.L.M. locatives elles-mêmes sont différenciées aussi selon leur mode de financement (financement type normal, financement type I.L.N., financement type P.S.R.), selon les organismes constructeurs qui sont, soit des Offices, soit des Sociétés, soit des Coopératives, selon la nature du financement, principal ou complémentaire, etc.

Pour le régime des primes, une même complexité règne. Il y a le régime des primes à 6 F, des primes à 10 F, tel qu'il existait avant la réforme de décembre 1963, il y a le nouveau régime des primes forfaitaires, lui-même subdivisé en primes à 10 ans et primes à 20 ans. Il y a les primes sans prêt, il y a les primes convertibles, il y a les primes à l'amélioration de l'habitat rural. Au milieu de ces méandres financiers, le candidat à un logement à peine à s'y retrouver : l'un des objectifs du IV^e plan consiste à redonner une certaine unité au marché du logement. Votre commission doute qu'on y parvienne...

Un autre problème, abordé d'ailleurs l'an dernier dans notre rapport, a également préoccupé votre commission. Dans la mesure où la réforme des conditions d'attribution des prêts du Crédit Foncier prive de ce mode de financement ceux dont les ressources

financières dépassent un certain seuil, il est nécessaire que soient dégagées rapidement des sources nouvelles de financement. Nul ne songe, en effet, à priver les familles les plus déshéritées des sources de financement auxquelles elles ont droit. Mais il semble indispensable de créer au profit de certains cadres moyens des prêts à long terme et à taux avantageux.

Le Ministre de la Construction a exposé devant votre Commission les grandes lignes de la réforme qu'il entend mettre sur pied en matière de prêts hypothécaires.

Sans mettre en cause le principe d'une telle réforme, votre commission s'interroge sur sa portée et se demande si elle parviendra à assurer à elle seule la relève du secteur public. Là encore, comme en matière foncière, il serait souhaitable que plusieurs solutions soient élaborées et menées de pair en fonction de la diversité des situations et des besoins.

III. — Enfin, il serait souhaitable que *le progrès technique* en matière de construction de logements soit poursuivi. Selon les avis les plus autorisés, une organisation *rationnelle de la production*, reposant sur la suppression des obstacles administratifs et financiers souvent tracassiers, sur le regroupement d'entreprises techniquement homogènes et bien coordonnées et sur la fabrication de modèles types, permettrait une augmentation annuelle de 10 % du nombre des logements construits sans tension anormale sur les prix.

Le Ministre de la Construction a assuré la Commission qu'un financement minimum, calculé sur la base des tranches opératoires, serait assuré au profit d'entreprises regroupées et mettant en œuvre des procédés industrialisés.

Les résultats obtenus en la matière sont encore insuffisants : dans le secteur logement plus qu'ailleurs, il est nécessaire de poursuivre l'effort de productivité et d'industrialisation.

*
* *

Sous réserve de ces observations, votre Commission des Affaires économiques et du Plan donne un avis favorable aux dispositions du projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée Nationale, soumises à votre examen à l'occasion du budget du Ministère de la Construction.