

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 novembre 1965.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1966, ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME III

CONSTRUCTION, URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

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, Amédée Bouquerel, Robert Bouvard, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Michel Champleboux, Michel Chauty, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Léon David, Alfred Dehé, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Jacques Duclos, Emile Durieux, Jean Errecart, Jean Filippi, Marcel Fortier, 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, Georges Marrane, Louis Martin, François Monsarrat, André Morice, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Marc Pauzet, Paul Pelleray, Lucien Perdereau, Jules Pinsard, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Maurice Sambron, Robert Schmitt, Abel Sempé, Charles Stoessel, Charles Suran, René Toribio, Henri Tournan, Raoul Vadepied.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1577 et annexes, 1588 (tomes I à III et annexes 7 et 20), 1594 (tomes II et XII) et in-8° 423.

Sénat : 30 et 31 (tomes I, II et III, annexes 7 et 22) (1965-1966).

SOMMAIRE

| | Pages. |
|--|--------|
| Introduction | 5 |
| I. — PREMIERE PARTIE. — La politique de construction | 6 |
| § 1. — <i>Données générales</i> | 6 |
| A. — Situation générale actuelle de la construction | 6 |
| B. — La politique de construction et les objectifs du V ^e Plan | 8 |
| § 2. — <i>Les cadres généraux du financement de la construction</i> | 10 |
| A. — Le régime des primes | 10 |
| B. — Le régime des primes et des prêts spéciaux | 12 |
| C. — Les prêts spéciaux différés | 19 |
| D. — L'épargne-logement | 22 |
| § 3. — <i>Examen des dispositions budgétaires</i> | 22 |
| A. — La construction des H. L. M. | 22 |
| 1. — Objectifs assignés à ce secteur : | |
| — objectifs globaux | 23 |
| — objectifs par secteur | 23 |
| — programmes triennaux | 24 |
| — accession à la propriété | 24 |
| 2. — Le financement des H. L. M. : la Caisse de prêts : | |
| — la subvention inscrite au budget | 25 |
| — le produit des emprunts contractés par la Caisse | 25 |
| B. — Les primes | 30 |
| C. — L'habitat rural | 31 |
| II. — DEUXIEME PARTIE. — La politique d'urbanisme | 33 |
| § 1. — <i>Le financement des études préalables aux travaux d'urbanisme</i> | 33 |
| A. — Subventions allouées par l'Etat aux organismes de recherche | 33 |
| B. — Etudes préalables aux opérations d'urbanisme | 34 |

| | Pages. |
|--|-----------|
| § 2. — <i>Les opérations d'urbanisme</i> | 37 |
| A. — <i>Aménagement des lotissements défectueux</i> | 37 |
| B. — <i>Subvention pour une meilleure utilisation des ilots d'habitation</i> | 39 |
| C. — <i>Subvention pour la création et l'aménagement des parcs et jardins</i> | 40 |
| § 3. — <i>Le Fonds national d'aménagement et d'urbanisme</i> | 41 |
| | |
| III. — TROISIEME PARTIE. — L'expansion régionale et l'aménagement du territoire | 46 |
| § 1. — <i>Les cadres généraux de la politique d'aménagement du territoire</i> | 46 |
| A. — <i>Les revisions des cadres institutionnels et financiers de l'expansion industrielle</i> | 46 |
| B. — <i>La régionalisation du budget d'équipement</i> | 47 |
| § 2. — <i>Le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire</i> .. | 49 |
| A. — <i>Actions sectorielles</i> | 49 |
| B. — <i>Opérations à caractère spécial</i> | 50 |
| C. — <i>Interventions régionales</i> | 50 |
| § 3. — <i>Les résultats de la politique de décentralisation</i> | 51 |
| Observations de la Commission | 52 |



INTRODUCTION

Comme elle a coutume de le faire chaque année, à l'occasion des discussions de la loi de finances, la Commission des Affaires Economiques et du Plan a abordé l'examen des crédits du Ministère de la Construction en s'attachant à dégager, à travers les dispositions budgétaires, l'évolution de notre politique de l'habitat.

Le débat qui va s'ouvrir devant le Sénat présente d'autant plus d'importance que l'année 1966 constitue la première tranche annuelle d'exécution du V^e Plan. Une première constatation s'impose en la matière : il eût été plus logique d'examiner les dispositions du Plan avant d'aborder l'étude de la loi de finances. Nous aurions ainsi inauguré la session budgétaire par un examen prospectif du développement économique français jusqu'en 1970, avant d'en distraire la « fraction budgétaire » annuelle.

*

* *

Le rapport que nous avons l'honneur de vous présenter comportera trois parties, respectivement intitulées :

- la politique de construction ;
- la politique d'urbanisme ;
- la politique d'expansion régionale et d'aménagement du territoire.

PREMIERE PARTIE. — LA POLITIQUE DE CONSTRUCTION

Avant d'aborder les dispositions réglementaires et budgétaires de la politique de construction, il est nécessaire de retracer schématiquement l'évolution de cette politique et de préciser les lignes générales de la future politique de construction, telle qu'elle est définie par le V^e Plan.

*
* *

§ 1. — Données générales.

1. En ce qui concerne, tout d'abord, le bilan provisoire de la construction de logements jusqu'au 30 juin 1965, trois séries de renseignements doivent être communiquées :

A. — SITUATION GÉNÉRALE ACTUELLE DE LA CONSTRUCTION

| NOMBRE DE LOGEMENTS | ANNEE 1962 | ANNEE 1963 | ANNEE 1964 | ANNEE 1965 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------------|
| Autorisés | 427.160 | 525.100 | 575.100 | 359.900 (8 mois). |
| Primés | 186.757 | 231.006 | 206.511 | 127.052 (8 mois). |
| Ayant bénéficié de prêts du Crédit foncier | 132.306 | 116.156 | 109.377 | 61.547 (8 mois). |
| Mis en chantier..... | (a) 358.000 | (a) 373.000 | (a) 426.000 | (b) |
| Terminés | 308.931 | 336.184 | 368.799 | 175.953 (6 mois). |

(a) Estimation.

(b) Les mises en chantier ne faisant l'objet que d'une évaluation annuelle, il n'est pas possible de fournir sur ce point des données relatives à une fraction de l'année.

Il ressort de l'examen de ce tableau que :

1. Les autorisations de construire n'ont cessé de croître depuis 1962.

2. Le nombre de logements construits grâce aux prêts du Crédit foncier a diminué. Cette diminution se présente, ainsi que nous aurons l'occasion de le souligner, comme la conséquence des mesures de restriction d'octroi des prêts du C. F. F.

Répartition par secteurs des logements achevés depuis 1961.

| ANNEES | RECONS- TRUCTION | H. L. M. | | LOGEMENTS primés. | | LOGE- MENTS non primés. | TOTAL |
|------------|---------------------|-----------|------------|----------------------|-------------------|----------------------------------|---------|
| | | Location. | Accession. | Logécos. | Autres primes. | | |
| 1961 | 11.850 | 70.795 | 20.680 | 98.965 | 81.677 | 32.080 | 316.047 |
| 1962 | 8.266 | 68.332 | 20.876 | 103.355 | 74.205 | 33.897 | 308.931 |
| 1963 | 3.853 | 78.937 | 22.498 | 112.754 | 79.196 | 38.946 | 336.184 |
| 1964 | 2.391 | 92.295 | 24.929 | 103.106 | 104.196 | 41.882 | 368.799 |

Répartition par secteurs de construction des logements
achevés au cours des six premiers mois de 1964 et 1965.

| SECTEURS DE CONSTRUCTION | 1964 | 1965 | DIFFE- RENCE pourcentage. |
|--|---------|---------|---------------------------------|
| H. L. M. : | | | |
| Location | 37.028 | 41.051 | + 10,9 |
| Accession | 10.185 | 11.839 | + 16,2 |
| Logements primés : | | | |
| Avec prêt du Crédit foncier..... | 52.055 | 65.580 | + 6,8 |
| Sans prêt | 28.987 | 34.367 | + 18,5 |
| Autres logements non primés (y compris la recons- truction) | 18.969 | 23.116 | + 21,8 |
| Totaux | 147.224 | 175.953 | + 19,5 |

L'examen de ces tableaux appelle les observations suivantes :

— Le mouvement d'accélération du rythme de la construction — 317.000 logements terminés en 1960, 400.000 selon les estimations du Ministère de la Construction en 1965 — n'a pas été le même pour toutes les catégories de logements.

— Pour les H. L. M., l'expansion constatée :

91.475 en 1961, 89.200 en 1962, 101.400 en 1963, 117.200 en 1964 se révèle encore insuffisante pour faire face aux demandes.

(Selon les indications figurant dans l'annexe « Construction » du V^e Plan, il est prévu que les H. L. M. locatives représenteraient, en 1970, la moitié du programme de logements économiques, c'est-à-dire 130.000.)

C'est dans le « secteur non aidé » de la construction de logements que l'expansion a été la plus remarquable puisque, selon les renseignements communiqués par M. Taittinger à l'Assemblée Nationale, 18.969 logements non primés ont été terminés au cours des six premiers mois de 1964 et que, durant le premier semestre de 1965, ce chiffre est passé à 23.116 (21,8 % d'augmentation).

L'accroissement des constructions H.L.M. du type locatif n'a été que de 10,9 % au cours des six premiers mois de 1965, par rapport au premier semestre de l'année précédente. Mais c'est dans le secteur des logements construits avec prêt du Crédit Foncier que l'augmentation est la moins remarquable (+ 6,8 %). Nous ne pouvons que reprendre, ici, la remarque faite précédemment sur la diminution de ce type de construction, depuis la parution des dispositions réglementaires subordonnant l'octroi des prêts du Crédit Foncier à un certain plafond de ressources.

B. — LA POLITIQUE DE CONSTRUCTION ET LES OBJECTIFS DU V^e PLAN

Le projet de loi de finances pour 1966 s'inscrit dans le cadre du V^e Plan de développement économique et social dont il constitue la première tranche annuelle d'exécution. Bien que le Parlement n'ait pas encore été appelé à en examiner les objectifs, il ne nous paraît pas possible de prendre une juste mesure des dispositions budgétaires relatives à l'habitat pour 1966, sans nous référer aux conclusions des travaux de la Commission de l'habitation et aux dispositions mêmes du V^e Plan.

— *Sur le plan quantitatif*, tout d'abord, la Commission de l'habitation du V^e Plan a estimé à 12 millions le nombre de logements à construire jusqu'en 1985.

Les composantes de la crise du logement sont, en effet, multiples. La crise de vétusté s'inscrit en priorité puisque, selon la Commission de l'habitat du V^e Plan, les trois quarts de notre patrimoine immobilier datant d'avant 1914, un effort de renouvellement très important doit être entrepris : la rénovation annuelle de 2 % des logements existants nous conduira, à long terme, à rénover 6 millions de logements. Il est bien évident que le rythme actuel de renouvellement de notre patrimoine est très inférieur aux objectifs définis par la Commission de l'habitat et qu'un effort accru et soutenu doit être accompli dans ce sens.

— L'expansion économique constitue la seconde composante de la demande de logements, au cours des 20 prochaines années. Comme le soulignent les rédacteurs de l'annexe « Habitation » du rapport sur le V^e Plan « compte tenu de l'arrivée à l'âge adulte des générations fortes de l'après-guerre et en admettant que l'immigration se maintienne à des taux voisins de ceux qui sont observés actuellement, c'est aux alentours de 200.000 logements que se situeraient *chaque année* les besoins nés de l'expansion démographique ».

Aux deux composantes — vétusté et expansion démographique — il convient d'ajouter un troisième élément : l'exode rural. Le phénomène de l'exode rural et de l'urbanisation progressive des ruraux exige, estime-on, la construction annuelle de 50.000 logements.

Enfin, le développement des résidences secondaires ne doit pas être négligé. C'est à un million qu'est fixé le chiffre des résidences secondaires qu'il faudra construire au cours des 20 prochaines années.

Ainsi, aux 4 millions de nouveaux logements destinés à faire face à l'accroissement démographique doivent être ajoutés 6 millions de logements destinés à remplacer les logements vétustes, un million destinés aux ménages de ruraux venant s'installer en ville et un million de résidences secondaires.

Un tel recensement de la demande de logements justifie et postule la définition d'une politique de l'habitat digne de ce nom. Logiquement, la considération de ces données quantitatives aurait dû conduire les rédacteurs du V^e Plan à fixer à 600.000 l'objectif annuel de notre politique de construction. En fait, c'est à 480.000 logements que le Plan a fixé l'objectif de 1970, eu égard aux diverses considérations rappelées ci-dessous (1).

En fixant l'objectif de 1970 à un niveau nettement inférieur à *la moyenne des constructions nécessaires* (600.000) pour réduire la crise du logement jusqu'en 1985, les rédacteurs du Plan ont implicitement admis qu'un effort supérieur à un chiffre de 600.000 logements annuellement construits serait nécessaire après 1970 si l'on veut endiguer définitivement la crise du logement.

(1) « La définition des programmes d'investissement du V^e Plan en matière d'habitation repose sur un compromis entre ce qui serait souhaitable en raison de l'ampleur et de la répartition des besoins et ce qui apparaît raisonnablement possible compte tenu notamment des limitations de l'épargne, de l'importance des équipements liés au logement, etc. ». Annexe II, E 1, page 8.

Si nous nous référons aux moyens proposés pour faire face aux objectifs, nous constatons que les rédacteurs du Plan envisagent comme *indispensable une réforme des mécanismes* de financement de la construction. *Tout en considérant l'aide de la collectivité comme une nécessité absolue* pour assurer un logement aux familles les plus modestes, le V^e Plan met l'accent sur le développement d'un financement privé pour la construction des logements qui ne sont pas rangés dans la catégorie des logements sociaux.

§ 2. — Les cadres généraux du financement de la construction.

A. — LE RÉGIME DES PRIMES

C'est le décret n° 63-1323 du 24 décembre 1963 qui a réglementé, dans son titre I^{er}, les conditions d'attribution et le montant des primes.

Une modification a été apportée toutefois aux dispositions du 24 décembre 1963 par le décret n° 65-574 du 13 juillet 1965, en ce qui concerne l'accord de principe ou le rejet de la demande de prime. Désormais, ce n'est plus le Directeur départemental mais le Préfet qui a compétence pour statuer sur l'accord de principe ou le rejet de la demande de prime. Hormis ce transfert de compétence, les traits essentiels du régime juridique et financier des primes à la construction restent identiques à ceux qu'ils étaient depuis 1963. Nous en rappelons ici les caractéristiques principales.

Le bénéfice des primes à la construction ne peut être accordé que pour des logements qui répondent à des normes techniques et des normes de prix fixées légalement.

En ce qui concerne tout d'abord les normes techniques, la surface habitable minimale des logements neufs a été fixée à : 12 m² pour les logements du type I, 25 m² pour les logements du type I *bis*, 42 m² pour les logements du type II, 55 m² pour les logements du type III, 66 m² pour les logements du type IV, 82 m² pour les logements du type V, 90 m² pour les logements du type VI, 110 m² pour les logements du type VII.

En ce qui concerne les conditions de prix exigées pour bénéficier de l'octroi des primes, il convient de rappeler que le coût de la construction seule de logements neufs ou le coût de création de logements complets par addition ou surélévation ne doit pas

dépasser 5.700 F par logement dans la région parisienne, 5.400 F dans les autres départements, sommes auxquelles s'ajoutent, par mètre carré de surface habitable, 590 F pour la région parisienne et 560 F pour les 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.

Montant des primes.

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

— une première série de dispositions (article premier du décret n° 63-1323 du 24 décembre 1963) abrogent l'article 269 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation concernant les Logecos et *mettent fin 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 TYPES | PERIODE d'allocation des primes. | |
|-------------------------------|-------------------------------------|------------|
| | Dix ans. | Vingt ans. |
| | Francs. | Francs. |
| I | 165 | 100 |
| I bis | 310 | 185 |
| II | 450 | 270 |
| III | 590 | 355 |
| IV | 735 | 440 |
| V | 875 | 525 |
| VI | 1.015 | 610 |
| 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 dix ans ou à vingt ans. Pour les autres types de travaux, les primes varient de 5 à 2 F).

Les limites apportées à l'octroi des primes à la construction.

Les limites apportées à l'attribution des primes ou les restrictions concernant leur utilisation sont déterminées par certaines considérations tenant, soit à l'importance des travaux de construction, soit à l'utilisation des locaux.

1. Importance des travaux de construction.

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 ou moins.

2. Utilisation de certains locaux.

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.

3. 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. — LE RÉGIME DES PRIMES ET DES PRÊTS SPÉCIAUX

Le décret du 13 juillet 1965 a modifié assez sensiblement le régime des prêts spéciaux à la construction et des primes convertibles tel qu'il avait été aménagé par le décret n° 63-1324 du 24 décembre 1963. Comme nous l'avons précédemment souligné,

la création d'un plafond de ressources pour obtenir les prêts du Crédit Foncier de France a provoqué un ralentissement des programmes de construction financés par ce système : ceux qui, en raison de leur situation de fortune ou de leur situation professionnelle, auraient eu le plus de chance d'apporter à la construction une épargne déjà constituée et de faire face le plus aisément aux annuités de remboursement se sont vus privés du bénéfice des prêts spéciaux.

Les critiques formulées à l'encontre du régime des prêts de 1963 ont incité les pouvoirs publics à remettre en chantier une nouvelle fois cette délicate question.

Aux termes de la réforme, deux catégories de prêts peuvent être octroyés ; *les premiers conditionnés par un plafond de ressources des candidats ont un montant total augmenté ; les seconds, octroyés sans considération des ressources des candidats, sont des prêts différés.*

1. — *Dispositions concernant le plafond des ressources dont doivent disposer les bénéficiaires des primes convertibles et des prêts du Crédit Foncier de France.*

Il est prévu que le plafond des ressources au-dessous duquel les candidats peuvent demander à bénéficier des prêts du Crédit Foncier est calculé sur la base mensuelle d'un multiple du S. M. I. G. L'arrêté du 28 décembre 1963 a fixé ce multiple à 400 pour chaque unité composant le foyer. *Une amélioration vient toutefois d'être apportée en matière de détermination du nombre des unités familiales puisque, désormais, les ménages ayant moins de cinq ans de mariage comptent pour trois unités alors que jusque-là ce chiffre était fixé à deux unités et demi.*

Le plafonnement des ressources est établi comme suit en fonction des modifications du S. M. I. G., intervenues le 1^{er} septembre 1965.

PLAFONDS DE RESSOURCES

(Accession à la propriété. — Primes avec prêt spécial.)

1) Plafonds des ressources mensuelles réelles dans le cas de salariés n'ayant d'autres ressources que leur salaire.

(En francs.)

| BASES DE CALCUL | | NOMBRE D'UNITES | | | | | | | | | | |
|--|-------------------------------------|-----------------------|----------------|------------------------|---|------------------------|--|------------------------|----------------|------------------------|----------------|------------------------|
| Taux d'abattement de zone (pourcentage) (1). | Valeur du S. M. I. G. (2). | 1 1/2 | 2 | | 2 1/2 | | 3 | | 3 1/2 | | 4 | |
| | | Composition du foyer. | | | | | | | | | | |
| | | Personne seule. | 2 personnes. | | 3 personnes ou ménage sans enfant ayant plus de 5 ans de mariage. | | 4 personnes ou ménage sans enfant ayant moins de 5 ans de mariage. | | 5 personnes. | | 6 personnes. | |
| | | | Un salaire. | Plusieurs salaires. | Un salaire. | Plusieurs salaires. | Un salaire. | Plusieurs salaires. | Un salaire. | Plusieurs salaires. | Un salaire. | Plusieurs salaires. |
| 0 | 2,0075 | 1.674 | 2.231 | 2.565 | 2.789 | 3.207 | 3.346 | 3.847 | 3.904 | 4.489 | 4.461 | 5.131 |
| 0,44 | 1,9985 | 1.665 | 2.221 | 2.554 | 2.776 | 3.192 | 3.331 | 3.831 | 3.886 | 4.469 | 4.442 | 5.107 |
| 2,22 | 1,9630 | 1.636 | 2.181 | 2.508 | 2.726 | 3.135 | 3.272 | 3.763 | 3.817 | 4.389 | 4.363 | 5.017 |
| 3,11 | 1,9450 | 1.621 | 2.161 | 2.485 | 2.701 | 3.107 | 3.242 | 3.728 | 3.782 | 4.349 | 4.322 | 4.971 |
| 3,56 | 1,9360 | 1.614 | 2.151 | 2.474 | 2.689 | 3.092 | 3.226 | 3.711 | 3.764 | 4.329 | 4.303 | 4.947 |
| 4 | 1,9270 | 1.606 | 2.142 | 2.463 | 2.676 | 3.078 | 3.211 | 3.693 | 3.747 | 4.308 | 4.282 | 4.925 |
| 5 | 1,9070 | 1.589 | 2.119 | 2.436 | 2.649 | 3.046 | 3.178 | 3.656 | 3.708 | 4.264 | 4.238 | 4.874 |
| 6 | 1,8870 | 1.572 | 2.097 | 2.411 | 2.621 | 3.014 | 3.144 | 3.617 | 3.669 | 4.219 | 4.193 | 4.822 |

2) Plafonds des ressources mensuelles imposables suivant la composition du foyer et le taux d'abattement de zone.

(En francs.)

| BASES DE CALCUL | | NOMBRE D'UNITES | | | | | | | | | | |
|--|----------------------------|-----------------------|---------------------|-------------|---|-------------|--|-------------|---------------------|-------------|---------------------|-------|
| Taux d'abattement de zone (pourcentage) (1). | Valeur du S. M. I. G. (2). | 1 1/2 | 2 | | 2 1/2 | | 3 | | 3 1/2 | | 4 | |
| | | Composition du foyer. | | | | | | | | | | |
| | | Personne seule. | 2 personnes. | | 3 personnes ou ménage sans enfant ayant plus de 5 ans de mariage. | | 4 personnes ou ménage sans enfant ayant moins de 5 ans de mariage. | | 5 personnes. | | 6 personnes. | |
| | | Un salaire. | Plusieurs salaires. | Un salaire. | Plusieurs salaires. | Un salaire. | Plusieurs salaires. | Un salaire. | Plusieurs salaires. | Un salaire. | Plusieurs salaires. | |
| 0 | 2,0075 | 1.205 | 1.606 | 1.847 | 2.008 | 2.309 | 2.409 | 2.770 | 2.811 | 3.232 | 3.212 | 3.694 |
| 0,44 | 1,9985 | 1.199 | 1.599 | 1.839 | 1.999 | 2.298 | 2.398 | 2.758 | 2.798 | 3.218 | 3.198 | 3.677 |
| 2,22 | 1,9630 | 1.178 | 1.570 | 1.806 | 1.963 | 2.257 | 2.356 | 2.709 | 2.748 | 3.160 | 3.141 | 3.612 |
| 3,11 | 1,9450 | 1.167 | 1.556 | 1.789 | 1.945 | 2.237 | 2.334 | 2.684 | 2.723 | 3.131 | 3.112 | 3.579 |
| 3,56 | 1,9360 | 1.162 | 1.549 | 1.781 | 1.936 | 2.226 | 2.323 | 2.672 | 2.710 | 3.117 | 3.098 | 3.562 |
| 4 | 1,9270 | 1.156 | 1.542 | 1.773 | 1.927 | 2.216 | 2.312 | 2.659 | 2.698 | 3.102 | 3.083 | 3.546 |
| 5 | 1,9070 | 1.144 | 1.526 | 1.754 | 1.907 | 2.193 | 2.288 | 2.632 | 2.670 | 3.070 | 3.051 | 3.509 |
| 6 | 1,8870 | 1.132 | 1.510 | 1.736 | 1.887 | 2.170 | 2.264 | 2.604 | 2.642 | 3.038 | 3.019 | 3.472 |

NOTES DE L'ANNEXE N° 1

(1) Zone 0 : Bouches-du-Rhône, Seine, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise, Var.

Zone 0,44 : Loire-Atlantique.

Zone 2,22 : Ain, Alpes-Maritimes, Calvados, Corse, Eure, Finistère, Gard, Hérault, Isère, Meurthe-et-Moselle, Morbihan, Moselle, Nord, Oise, Pas-de-Calais, Pyrénées-Orientales, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Rhône, Seine-Maritime.

Zone 3,11 : Belfort (Territoire de), Doubs, Savoie, Somme.

Zone 3,56 : Aude, Haute-Garonne, Gironde, Loire, Puy-de-Dôme, Saône-et-Loire, Vaucluse.

Zone 4 : Allier, Basses-Alpes, Ardèche, Ardennes, Aube, Charente-Maritime, Côte-d'Or, Drôme, Eure-et-Loir, Ile-et-Vilaine, Indre-et-Loire, Landes, Loiret, Maine-et-Loire, Manche, Marne, Meuse, Orne, Basses-Pyrénées, Hautes-Pyrénées, Sarthe, Haute-Savoie, Haute-Vienne, Vosges.

Zone 5 : Aisne, Hautes-Alpes, Charente, Cher, Corrèze, Dordogne, Jura, Haute-Marne, Nièvre, Haute-Saône, Tarn, Vienne, Yonne.

Zone 6 : Ariège, Aveyron, Cantal, Côtes-du-Nord, Creuse, Gers, Landes, Loir-et-Cher, Haute-Loire, Lot, Lot-et-Garonne, Lozère, Mayenne, Deux-Sèvres, Tarn-et-Garonne, Vendée.

(2) S. M. I. G. à compter du 1^{er} septembre 1965 (décret n° 65-733 du 1^{er} septembre 1965, *Journal officiel* du 2 septembre 1965).

2. — *Le montant des prêts du Crédit Foncier.*

Une distinction doit être opérée entre les prêts spéciaux et les prêts familiaux.

1° *Prêts spéciaux.*

Pour les candidats qui répondent aux conditions de plafond de ressources énoncées ci-dessus, le montant des prêts accordés a été augmenté.

Pour les candidats en faveur desquels les primes convertibles ont été accordées après le 28 février 1965, le montant des prêts spéciaux est déterminé selon les barèmes suivants (dans l'ensemble, ces prêts ont bénéficié d'une augmentation de 30 % lorsqu'il s'agit de l'accession à la propriété et de 40 % lorsqu'il s'agit de la location).

| TYPES DE LOGEMENTS | HABITATIONS destinées à l'accession à la propriété. | | HABITATIONS destinées à la location. | |
|--------------------|---|-----------|--------------------------------------|-----------|
| | Région parisienne. | Province. | Région parisienne. | Province. |
| | (En francs.) | | | |
| I | 10.000 | 9.000 | 11.800 | 10.400 |
| I bis | 19.900 | 17.500 | 22.700 | 19.800 |
| II | 24.500 | 21.500 | 28.300 | 24.800 |
| III | 29.600 | 26.000 | 34.000 | 29.700 |
| IV | 34.500 | 30.400 | 39.500 | 34.800 |
| V | 39.200 | 34.600 | 45.000 | 39.700 |
| VI | 44.200 | 39.300 | 50.500 | 44.900 |
| VII | 48.400 | 43.300 | 55.300 | 49.700 |

Plus ascenseur : 1.000 F par logement.

2° Prêts familiaux (1).

Les prêts familiaux sont uniquement attribués en faveur des constructions comportant l'accession à la propriété. En outre, ceux qui sollicitent ces prêts doivent justifier que la construction qu'ils envisagent de financer constitue leur habitation principale. A compter du 1^{er} mars 1965, le montant de ces prêts a été fixé comme suit :

| ENFANTS ou personnes à charge. | SITUATION DES FAMILLE | TYPE de logement. | MONTANT des prêts familiaux. | |
|--------------------------------------|---|-------------------------|-----------------------------------|------------------------------|
| | | | Région pari- sienne (1). | Autres départe- ments. |
| | | | Francs. | Francs. |
| Sans | Ménage ayant moins de cinq ans de mariage. | III ou IV | 11.200 | 8.400 |
| | | | 12.600 | 9.800 |
| Un | Ménage ayant moins de cinq ans de mariage. | III ou IV | 11.200 | 8.400 |
| | Ménage ayant plus de cinq ans de mariage. Célibataire, veuf ou divorcé..... | III | 11.200 | 8.400 |
| | | | 12.600 | 9.800 |
| Deux | Ménage | IV | 12.600 | 9.800 |
| | Célibataire, veuf ou divorcé..... | III ou IV | 11.200 12.600 | 8.400 9.800 |
| Trois | Ménage, célibataire, veuf ou divorcé. | IV ou V | 12.600 14.000 | 9.800 11.200 |
| Quatre ou cinq..... | Ménage, célibataire, veuf ou divorcé. | V ou VI | 14.000 15.400 | 11.200 12.600 |
| Six ou plus..... | Ménage, célibataire, veuf ou divorcé. | V ou VII | 15.400 16.800 | 12.600 14.000 |

(1) La région parisienne, entendue au sens de l'article 48 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation, comprend la Seine, la Seine-et-Oise, la Seine-et-Marne, ainsi que les communes du département de l'Oise appartenant aux cantons de Creil, Neuilly-en-Thelle, Pont-Saint-Maxence, Senlis et Nanteuil-le-Haudouin.

(1) Sont considérés comme enfants ou personnes à charge, sous réserve qu'ils vivent au foyer, les enfants âgés de moins de 21 ans ou de moins de 25 ans s'ils poursuivent leurs études, ou s'ils sont infirmes, ou qui accomplissent leur service militaire légal même s'ils ont plus de 25 ans, les enfants recueillis au foyer, les ascendants âgés d'au moins 70 ans ou infirmes, les ascendants veufs sans condition d'âge.

C. — LES PRÊTS SPÉCIAUX DIFFÉRÉS

Le système des prêts spéciaux différés, créés par le décret n° 65-574 du 13 juillet 1965, prévoit que le constructeur finance lui-même, avec ses fonds propres, la construction de son logement et, dès l'achèvement des travaux, le prêt définitif lui sera accordé. Ce nouveau mode de financement repose donc sur l'idée que le titulaire du prêt spécial différé *fait son affaire* du financement de la construction de son logement jusqu'à l'achèvement des travaux.

Pour mieux préciser les raisons qui ont conduit le Gouvernement à présenter ce nouveau mode de financement, rappelons que l'application des mesures de plafonnement des prêts du Crédit Foncier — telles que nous venons de les exposer — a conduit à une diminution assez considérable du volume des prêts consentis. Alors qu'au cours des années antérieures le montant global annuel des prêts spéciaux à la construction avait tendance à dépasser le montant total autorisé, fixé à 2.850 millions, on a noté dès 1963 une diminution très sensible du volume des prêts ainsi consentis.

Ainsi, en 1962, le montant total des prêts a atteint 2.850 millions de francs, en 1963, 2.655 millions de francs et, en 1964, 2.548 millions. Au 30 septembre 1965, le montant des prêts autorisés s'élève à 1.879 millions, au 30 septembre 1964, ce montant s'élevait à 1.760 millions et, au 30 septembre 1963, à 1.764 millions.

On constate donc que les conditions d'attribution des prêts du Crédit Foncier, notamment la considération d'un plafond de ressources, ont très *sensiblement* diminué le recours à une telle formule de financement. Pour essayer de la relancer, sans aboutir pour autant à une trop forte augmentation des demandes, le Gouvernement a institué le système des prêts différés. Les candidats à cette forme d'aide doivent solliciter, dès l'accord de principe d'octroi de primes convertibles, une promesse de prêt. Cette promesse est valable trois ans au plus, période pendant laquelle la construction — ainsi que nous l'avons signalé par ailleurs — est financée par le constructeur à l'aide de fonds propres ou de prêts obtenus sur le marché des capitaux. Cette nouvelle catégorie de prêts différés comprend, comme les prêts spéciaux, des prêts « comportant accession à la propriété du logement familial » et des prêts locatifs.

En ce qui concerne, tout d'abord, le régime de l'accession à la propriété, l'obtention de ces prêts n'est pas subordonnée à la considération du niveau de ressources du candidat constructeur.

Le montant de ces prêts est identique à celui qui a été fixé par l'arrêté du 27 décembre 1963 pour les prêts « accession à la propriété » (c'est-à-dire avant leur revalorisation en 1965).

Prêts spéciaux différés (arrêté du 13 juillet 1965).

| TYPE du logement. | COMPOSITION DU LOGEMENT | MONTANT du prêt. | |
|-------------------------|---|---|--|
| | | Région pari- sienne (1). | Autres départe- ments. |
| | | Francs. | Francs. |
| I | Une chambre avec cabinet de toilette et placard.... | 7.900 | 7.000 |
| I bis | Une pièce principale..... | } Cuisine, salle d'eau, W.-C., dégagement, volume de rangement. | } 15.200 19.000 22.700 26.400 30.100 34.000 37.200 |
| II | Deux pièces principales..... | | |
| III | Trois pièces principales..... | | |
| IV | Quatre pièces principales..... | | |
| V | Cinq pièces principales..... | | |
| VI | Six pièces principales..... | | |
| VII | Sept pièces principales..... | | |
| | | | 13.400 16.700 20.100 23.300 26.600 30.200 33.300 |

(1) Ces prêts peuvent être majorés de 1.000 F par logement pour les immeubles avec ascenseur.

Au contraire, le montant des prêts familiaux est fixé par l'arrêté du 20 mai 1965.

Pour les prêts différés accordés pour la construction des logements locatifs, la durée et le taux d'intérêts de ces prêts sont les mêmes que ceux fixés pour les prêts spéciaux locatifs.

| ENFANTS ou personnes à charge. | SITUATION DE FAMILLE | TYPE de logement. | MONTANT des prêts familiaux. | |
|--------------------------------------|--|-------------------------|------------------------------------|------------------------------|
| | | | Région pari- sienne (1) | Autres dépar- tements. |
| Sans | Ménage ayant moins de 5 ans de mariage. | III ou IV | 11.200 | 8.400 |
| | | | 12.600 | 9.800 |
| Un | Ménage ayant moins de 5 ans de mariage. | III ou IV | 11.200 12.600 | 8.400 9.800 |
| | Ménage ayant plus de 5 ans de mariage, célibataire, veuf ou divorcé. | III | 11.200 | 8.400 |
| | Ménage | IV | 12.600 | 9.800 |
| Deux | Célibataire, veuf ou divorcé..... | III ou IV | 11.200 12.600 | 8.400 9.800 |
| | Ménage, célibataire, veuf ou divorcé. | IV ou V | 12.600 14.000 | 9.800 11.200 |
| Quatre ou cinq..... | Ménage, célibataire, veuf ou divorcé. | V ou VI | 14.000 15.400 | 11.200 12.600 |
| Six ou plus..... | Ménage, célibataire, veuf ou divorcé. | VI ou VII | 15.400 | 12.600 |
| | | | 16.800 | 14.000 |

*
* * *

Il serait intéressant que le Gouvernement indique au Sénat, malgré le caractère récent de ces dispositions, le succès qu'elles ont pu obtenir d'ores et déjà auprès du public, et le nombre de demandes de prêts qui ont été déposées.

Il est probable que la formule nouvelle n'exercera pas un *attrait* certain sur les candidats constructeurs : en supprimant la référence au plafond des ressources, les pouvoirs publics n'ont pas pour autant rendu plus accessible cette forme de financement ; car le prêt reste très bas eu égard au coût actuel de la construction.

D. — L'ÉPARGNE LOGEMENT

A côté de la formule du crédit différé, il convient d'ajouter en matière de financement de la Construction l'épargne logement qui, créée par la loi du 11 juillet 1965, a été substituée à l'épargne crédit.

Deux périodes sont à considérer dans la constitution de l'épargne. Au cours d'une première période, le titulaire du livret met en réserve des intérêts qui lui serviront à payer la charge des prêts qui lui seront consentis au cours de la seconde période. Chaque livret ouvert dans le cadre de l'épargne logement est plafonné à 40.000 F et le prêt par opération ne peut être supérieur à 100.000 F. Mais, contrairement à ce qui était exigé dans le système de l'épargne crédit, il n'est plus nécessaire qu'il y ait égalité entre le volume des intérêts du prêt et celui du dépôt. Une prime d'épargne égale au montant des intérêts acquis sera versée lors de la réalisation du prêt.

Répondant à une question récente de notre collègue M. Pierre Garet qui se déclarait surpris par la non-publication des textes d'application de la loi sur l'épargne logement le représentant du Gouvernement au Sénat a annoncé la parution très prochaine de ces textes.

§ 3. — Examen des dispositions budgétaires.

A. — LA CONSTRUCTION DES H. L. M.

1. — Objectifs assignés à ce secteur.

Avant que nous ne soyons amenés à préciser les diverses modifications affectant le financement des H. L. M., il est nécessaire de retracer les objectifs de ce secteur de la construction pour 1966.

1° Objectifs globaux.

Dans la mesure où le financement des constructions H. L. M. est partiellement débudgétisé, comme nous aurons l'occasion de le voir, le projet de loi de finances pour 1966 ne fait pas référence, comme il le faisait les autres années, à une *autorisation de programme et à des crédits de paiement, mais à un objectif quantitatif*. Ainsi, dans le seul article consacré aux objectifs de la politique de construction H. L. M. — article 45 — nous avons affaire à des dispositions relevant plutôt d'une loi-programme que d'une loi de finances : ce programme a fixé le programme de construction des habitations à loyer modéré en 1966 à *150.000 logements, tous secteurs confondus*.

Il s'agit d'une évolution assez remarquable — qui mérite d'être signalée — dans la mesure où dans une loi de finances, l'objectif que l'on veut atteindre n'est assorti d'aucune disposition financière. Sans doute l'article 46 du projet de loi de finances et le chapitre 65-50 de « l'annexe construction » comportent-ils des crédits. L'ensemble de la politique des H. L. M. n'en est pas moins définie désormais par son *objectif quantitatif* et non par les moyens financiers qui lui permettent d'être réalisée.

2° Objectifs par secteur.

Selon les renseignements qui figurent dans l'exposé des motifs du projet de loi, l'ensemble du programme de constructions H. L. M. sera réparti comme suit :

| | |
|---|--------|
| H. L. M. locatives ordinaires..... | 95.000 |
| Programme social de relogement..... | 5.000 |
| Immeubles à loyer normal..... | 10.000 |
| Logements en accession à la propriété..... | 20.000 |
| Logements financés sur emprunts bonifiés..... | 20.000 |

La Commission estime que la répartition ainsi faite ne tient pas compte du nécessaire équilibre à réaliser *entre les secteurs de construction H. L. M. En ce qui concerne, tout d'abord, le nombre de logements du programme social de logements financés par le budget pour 1966, votre rapporteur estime très insuffisant le chiffre de 5.000, comparé au total des mises en chantiers H. L. M. Beaucoup*

de familles souhaiteraient, en raison des revenus modestes dont elles peuvent disposer, pouvoir occuper des logements du type P. S. R. dont les loyers sont en rapport avec leurs ressources.

A l'inverse, on peut dire que le nombre de logements du type I. L. N., financés dans le cadre de la présente loi de finances, se révèle également insuffisant.

En développant les constructions du type I. L. N., les Offices H. L. M. — à condition qu'ils en reçoivent les moyens — pourront :

— mettre à la disposition des cadres des logements dont le loyer sera en rapport avec les ressources dont ils disposent ;

— dégager — par cette politique de relogement — des habitations du type H. L. M. normal au profit de ceux dont les ressources n'excèdent pas le plafond réglementaire.

Dans la mesure où la distinction entre H. L. M. du type normal, I. L. N. et P. S. R. correspond à une réalité sociale, nous considérons que la disproportion est trop grande entre programme de type normal et programme P.S.R. ou I.L.N.

3° Programmes triennaux.

Comme chaque année, le lancement d'un nouveau programme triennal de 60.000 logements est prévu par l'article 45 du projet de loi. Sur les 150.000 logements dont le financement est prévu pour 1966, il faut donc imputer :

— la troisième tranche du programme triennal institué par la loi de finances pour 1964 ;

— la deuxième tranche du programme triennal institué par la loi de finances pour 1965 ;

— la première tranche du nouveau programme triennal : 15.000 logements.

Mais, ainsi que nous l'avons souligné précédemment, la programmation triennale pour les années 1966, 1967 et 1968 est effectuée en quantité, alors que les programmations antérieures l'étaient en valeur.

4° Accession à la propriété.

Un amendement voté par l'Assemblée Nationale sur proposition de M. Denvers prévoit qu'une part des prêts concernant les H. L. M. sera obligatoirement réservée à l'accession à la propriété et que cette part ne pourra être inférieure au cinquième du montant global des crédits.

2. — *Le financement des H. L. M. — La Caisse de prêts.*

a) Le financement des H.L.M. sera réalisé désormais par un organisme, qui d'ailleurs ne sera créé qu'après le vote du budget : la Caisse de financement des H. L. M. Etablissement public national à caractère administratif, doté de l'autonomie financière, la Caisse aura vocation — à compter du 1^{er} janvier 1966 — pour procurer aux organismes d'H. L. M. *le financement total des programmes* de construction. Ainsi, selon les vues des promoteurs d'un tel organisme, *un prêt unique* sera accordé aux organismes H. L. M. dans des conditions telles que la charge pesant sur l'organisme emprunteur ne soit pas plus lourde que celle qui découle du régime financier actuellement en vigueur. A la diversité des modes de financement sera donc substitué un mécanisme prenant en charge la totalité du financement des H. L. M.

b) Il reste à déterminer comment sera assuré le financement de cette Caisse. Aux ressources constituées par la *subvention* inscrite au budget pour 1966 *s'ajoutera le produit des emprunts* contractés par elle et le *produit du remboursement des prêts consentis* aux organismes d'H. L. M. Enfin, il convient de noter que, dans le cadre de la loi de finances, l'Etat a consenti à la Caisse de financement des H. L. M. *des bonifications d'annuités* qui permettront de maintenir le différé d'amortissement et les remises d'intérêts actuellement en vigueur.

1° La subvention inscrite au budget (chapitre 65-50).

Un nouveau chapitre (65-50) est ouvert au titre du financement de la Caisse de prêts aux organismes d'habitation à loyer modéré. En plus des ressources que cette Caisse peut emprunter auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations, *une subvention de 1.720 millions* lui est allouée en vue d'alléger les prêts contractés par les organismes H. L. M. dans des proportions telles que leur charge de remboursement soit identique à celle qu'ils auraient supportée s'ils avaient obtenu des prêts de l'Etat.

2° Le produit des emprunts contractés par la Caisse.

Hormis la subvention dont nous venons de parler, le projet de loi de finances ne comporte plus d'autorisation de programme au titre des prêts H. L. M., mais la détermination d'un objectif de construction pour 1966 (150.000 logements).

Le rapport économique et financier qui accompagne le budget rappelle que c'est auprès de la Caisse des dépôts et consignations que la nouvelle Caisse de financement des H. L. M. pourra trouver les ressources nécessaires à sa mission ; une telle réforme ne doit entraîner aucune charge supplémentaire pour la Caisse des dépôts puisque celle-ci sera relayée par le F. D. E. S. d'un *montant de prêts équivalent à son apport au financement des H. L. M.* Il reste à savoir comment le Fonds de développement économique et social trouvera le moyen de remplir sa mission nouvelle sans, pour autant, négliger sa mission traditionnelle.

Dans sa note sur le budget du 19 octobre, notre collègue Marcel Pellenc, Rapporteur général du budget, fait des réserves sur les possibilités financières de la Caisse à compter de 1967. Dans la mesure où, selon l'échéancier des paiements, le Compte spécial du Trésor ne devra plus supporter qu'une charge de 898 millions — sur un montant total de 3.600 millions environ — M. Pellenc s'interroge sur les conditions dans lesquelles la dotation de la future Caisse spéciale — qui sera de l'ordre de 2.500 millions — sera assurée ?

Quelles vont être les possibilités d'emprunt accordées à la Caisse pour 1966 ? Il semble que l'article 46 du projet de loi de finances réponde à une telle question puisqu'en fixant à 2.530 millions le volume des emprunts *susceptibles d'être bonifiés* par le Trésor, en vertu de l'article 207 du Code de l'urbanisme, il détermine, par là même, la marge de manœuvre laissée, en matière d'emprunt, à la Caisse de financement des H. L. M. Nous voudrions savoir si la faculté d'emprunt offerte à la Caisse se situera en 1966 dans les limites des sommes bonifiées.

c) Il est prévu, enfin, que ce nouvel organisme bénéficiera du remboursement des prêts consentis aux organismes d'H. L. M.

Faut-il entendre que désormais la totalité des remboursements des emprunts H. L. M. — ceux antérieurs à 1966 et ceux qui y sont postérieurs — seront effectués auprès de la Caisse de financement des H. L. M. ou, au contraire, faut-il entendre que seuls les prêts effectués après la création de cette Caisse y seront remboursés. Dans un cas, nous laisserions subsister une dualité de gestion des prêts H. L. M., dans l'autre, au contraire, nous aboutirions très rapidement à un seul régime.

Il semble donc que l'on puisse résumer les grandes lignes de la politique financière en matière d'H. L. M. par les remarques suivantes :

Désormais, *un seul organisme* — la Caisse de financement — prend en charge la totalité du financement des constructions H. L. M. C'est avec cet organisme — et lui seul — que les organismes d'habitations à loyer modéré entreront en contact avant toute construction. A la multiplicité des modes de financement sera substituée *une seule source* et, théoriquement du moins, les organismes H. L. M. n'auront qu'un seul dossier à déposer.

En ce qui concerne toutefois les conditions mêmes du financement, *on constate* que les renseignements manquent. L'exposé des motifs de l'article 45 souligne, certes, qu'au terme de la réforme, les conditions de prêts consentis seront déterminées de manière que la charge assumée par les organismes H. L. M. soit la même que celle qu'ils auraient assumée s'ils avaient obtenu des prêts de l'Etat. Mais, dans la mesure où la Caisse puisera ses ressources auprès d'organismes variés — Trésor, Caisse des dépôts, etc. — et à des conditions différentes (prêts bonifiés ou prêts normaux), il reste à savoir comment sera fixé le taux des emprunts et aménagé le rythme et les modalités de leur remboursement. Il serait également nécessaire de savoir comment seront représentés les organismes H. L. M. au sein du Conseil d'administration du nouvel organisme. Il serait, bien entendu, nécessaire que la simplification des formalités du financement soit accompagnée d'une amélioration du financement lui-même.

*
* *

Quelles que soient les modifications qui affecteront les modalités du financement des constructions H. L. M., votre rapporteur a cru utile et opportun d'attirer l'attention du Gouvernement sur divers problèmes relatifs à la gestion du patrimoine actuel d'un office H. L. M.

Le tableau récapitulatif inséré ci-après retrace les conditions de financement, le coût et l'évolution du montant des loyers de trois programmes de construction de logements de type F 3 (toutes dépenses confondues), entrepris en 1958, 1961 et 1963.

| LOGEMENT F3 Toutes dépenses confondues. | PROGRAMME 1958 | PROGRAMME 1961 | PROGRAMME 1963 |
|---|--|--|--|
| Prix de revient..... | 35.934 F. | 41.363 F. | 49.635 F. |
| Financement | 85 % à taux réduit..... 30.544 15 % à taux normal 5.390 | 73 % à taux réduit 30.199 27 % à taux normal 11.164 | 65,22 % taux réduit 32.372 30,28 % taux normal 15.031 4,50 % (à rechercher)..... 2.232 |
| Prix plafonds | 21.000 F. | 25.100 F. | 26.600 F. |
| Loyers (surface corrigée) | 149,50 F. | 187,63 F. | 224,84 F. |
| Loyers au mètre carré | 149,50 ——— = 1,8456 F. 81 m² | 187,63 ——— = 2,1566 F. 87 m² | 224,84 ——— = 2,5843 F. 87 m² |

En ce qui concerne, tout d'abord, le prix de revient de ces logements, nous constatons un accroissement particulièrement sensible puisque de 35.934 F en 1958, nous passons à 41.363 F en 1961 et à 49.635 F en 1963. Pour ces trois constructions, les prix plafonds — définis réglementairement — étaient respectivement de 21.000, 23.100 et 26.600 F.

En ce qui concerne les conditions mêmes du financement de ces logements, on constate une dégradation constante de la part financée par des prêts à taux réduit (1 %).

En 1958, 85 % des programmes étaient financés par des prêts à *taux réduit* et 15 % par des prêts à *taux normal*.

En 1961, 73 % des programmes étaient couverts par des prêts à *taux réduit* et 27 % par des prêts à *taux normal*.

Enfin, en 1963, 65,22 % *seulement* du coût de la construction étaient couverts par des prêts à *taux réduit*, 30,28 % par des prêts à *taux normal* et 4,5 % devaient être cherchés auprès d'autres emprunteurs.

On mesure donc l'importance, *l'urgence* et la nécessité de la création de la Caisse de financement des H. L. M., dans la mesure où une telle institution répondra aux conditions que nous avons définies précédemment.

En ce qui concerne la détermination du loyer de ces logements, le problème se présente différemment : nous avons eu l'occasion d'étudier, à titre d'exemple, un échancier de remboursement des prêts consentis aux organismes d'H. L. M.

Pour un financement consenti en 1965, échelonné sur quarante-cinq ans, c'est-à-dire jusqu'à 2010, on constate d'abord que la charge annuelle de remboursement croît pendant une quinzaine d'années, puis diminue sensiblement et progressivement au cours des années suivantes.

En fonction de la diminution progressive du montant des remboursements, il est séduisant, facile même, de conclure que la charge pesant sur les locataires — c'est-à-dire les loyers — devrait diminuer dans les mêmes proportions ou que l'excédent du montant de la perception du loyer sur le remboursement des annuités d'amortissement devrait être mis en réserve par les offices. C'est là une vision fautive du problème. En adoptant une telle position, on méconnaîtrait que les loyers des H. L. M. ne sont pas des loyers de rentabilité mais des loyers d'équilibre.

Il est bien évident qu'au moment où les charges de remboursement des annuités d'emprunts commenceront à décroître, les charges de gestion — entretien, réparations, remise en état des logements, etc. — pourront absorber la part des loyers qui n'est plus affectée au remboursement des emprunts.

En d'autres termes, tandis que les charges de remboursement s'allégeront, celles de gestion viendront absorber le montant du loyer qui n'est plus affecté au remboursement des emprunts.

En conséquence, puisque le loyer d'un logement d'H. L. M. se présente comme un loyer d'équilibre, *il faut proscrire toute politique d'augmentation systématique des loyers.*

C'est là un principe de gestion conforme à la vocation même des habitations à loyer modéré. L'augmentation des loyers ne devrait intervenir que dans le cas où des charges supplémentaires doivent être assumées par les organismes H. L. M. On constate que l'augmentation du coût de la construction s'est déjà largement répercutée sur le montant des loyers. Dans l'exemple précité, le loyer de l'appartement F-3 construit en 1958 est fixé — d'après la surface corrigée — à 149,50 F pour une surface de 81 mètres carrés. Le loyer de l'appartement construit en 1961 est fixé à 187,63 F pour 87 mètres carrés et celui de 1963 à 224,84 F pour 87 mètres carrés. On constate que le loyer payé par mètre carré n'a cessé de croître entre 1958 (1,8456) et 1963 (2,5843). L'augmentation due au seul accroissement du coût de la construction est de 40 %.

B. — LES PRIMES

Pour 1966, les crédits de primes ouverts au chapitre 65-10 de l'annexe construction s'élèvent à 1.719 millions de francs.

Sur ces 1.719 millions de francs, 1.054 millions sont réservés au titre des primes convertibles correspondant à un programme de 125.000 logements :

— 714 millions sont affectés à un programme de 85.000 logements bénéficiant des prêts spéciaux ;

— 340 millions sont affectés au financement de primes convertibles avec promesse de prêts différés, correspondant à 40.000 logements. Nous ne pouvons que nous associer aux réserves qui ont déjà été faites sur l'opportunité d'affecter, dès 1966, 340 millions de francs pour la réalisation de 40.000 logements

construits dans le cadre du Crédit différé. Aux raisons déjà évoquées — (le système des primes différées est peu connu et ne semble pas exercer un grand attrait sur les candidats à un logement) — il convient de rendre le Sénat attentif au fait que les 340 millions de primes différées ne seront attribués que dans un délai de 3 ans. Le crédit de 340 millions est donc gelé pendant toute la période où le financement de la construction est assuré par le particulier.

En ce qui concerne les primes non convertibles (c'est-à-dire celles qui ne sont associées aux prêts du Crédit Foncier) sur un montant total de 665 millions :

525 sont affectés à un programme de 75.000 logements ;

80 sont réservés aux opérations concernant l'habitat rural ;

60 sont réservés à des opérations à réaliser dans les départements d'outre-mer.

Comme chaque année, depuis 1963, le projet de loi de finances — article 47 — institue un programme triennal de logements primés de 450 millions. Rappelons que l'instauration d'un programme triennal de primes facilite, pour les constructeurs, les plans de financement des opérations de construction et contribue à l'amélioration de la politique d'industrialisation du bâtiment. Le programme triennal lancé dans le cadre de la présente loi de finances est d'un montant égal — 150 millions — à celui qui a été lancé l'année dernière.

C. — L'HABITAT RURAL

Le tableau ci-joint résume la situation actuelle en matière de financement de l'habitat rural.

Unité : Million de francs.

| ANNEE | SUBVEN- TIONS | PRIMES A LA CONSTRUCTION (article 257 du C. U. N.). | | | | PRETS du Crédit agricole. | | PRETS spéciaux. | PRETS H. L. M. (article 175 du C. U. N.). | | | |
|------------|--|--|---------------|------------------------------------|-----------|------------------------------|-----------------|--|--|---------------------------------|---------------------|--------|
| | Génie rural. (art. 180-104 du code rural. | Priorité rurale. | Consommation. | | | (code rural). | | Crédit foncier. (art. 265 du C. H. U.). | Priorité rurale. | Consommation. | | |
| | | | Primes. | | Total. | Long terme. | Moyen terme. | | | Accession à la propriété. | Location simple. | Total. |
| | | | Ordinaires. | Améliora- tion de l'habitat. | | | | | | | | |
| 1961 | 70 | 20 | 22,4 | 4,9 | 27,3 | 149,4 | 549,6 | Non ventilés. | 170 | 113,7 | 87,4 | 201,1 |
| 1962 | 70 | 20 | 20,5 | 3,3 | 23,8 | 113,5 | 370 | | 180 | 134,5 | 95,9 | 230,4 |
| 1963 | 71,7 | » | 300,7 (1) | 66,8 (1) | 447,5 | 76,3 | 1.154,2 | | » | 126,6 | 74,9 | 203,5 |
| 1964 | 65 | » | 321,8 (1) | 76,1 (1) | 397,9 | 133,7 | 1.509 | | » | 170,5 | 120,1 | 290,6 |
| 1965 | — | » | 207,8 (1)(2) | 50,6 (1) (2) | 258,4 (2) | 78,4 (3) | 1.172,6 (3) | | » | 172,9 (4) | 45,6 (4) | 218,5 |

(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) 7 mois.

(3) 7 mois 1/2.

(4) 8 mois.

DEUXIEME PARTIE. — LA POLITIQUE D'URBANISME

L'étude des diverses dispositions budgétaires concernant la politique d'urbanisme pour 1966 nous amènera à examiner successivement :

- les conditions de financement des études d'urbanisme ;
- les projets d'urbanisme pour 1966 ;
- la situation du Fonds national d'Aménagement foncier et d'Urbanisme.

§ 1. — Le financement des études préalables aux travaux d'urbanisme.

A. — SUBVENTIONS ALLOUÉES PAR L'ÉTAT AUX ORGANISMES DE RECHERCHE

1. — *Le Centre de Recherche et d'Urbanisme* (Chapitre 44-11).

Le Centre de Recherche et d'Urbanisme, créé en 1962 sur l'initiative des Ministres de l'Éducation Nationale et de la Construction, poursuit une double mission de recherche et d'enseignement. La subvention qui lui est versée est fixée à 150.000 F.

2. — *Le Centre scientifique et technique du Bâtiment.*

En 1965, la subvention de l'État au Centre scientifique et technique du Bâtiment était fixée à 7.050.000 F. Elle est majorée de 500.000 F dans le cadre du projet de loi actuel. Cette augmentation de la subvention correspond à l'accroissement des activités de cet organisme.

B. — ETUDES PRÉALABLES AUX OPÉRATIONS D'URBANISME

1. — *Etudes d'aménagement foncier et d'urbanisme*
(chapitre 55-01).

Pour l'année 1965, les autorisations de programme avaient été fixées à 20 millions de francs et les crédits de paiement à 15 millions de francs.

Pour 1966, les autorisations de programme sont maintenues à 20 millions de francs et les crédits de paiement à 17.500.000 F.

Parmi les diverses opérations réalisées depuis le début de 1965, il convient de distinguer :

Les études générales :

— dépouillement statistique des renseignements contenus au fichier des établissements de l'I. N. S. E. E. pour les agglomérations de plus de 100.000 habitants et leurs zones de peuplement industriel et urbain (par catégories d'activités et par secteurs géographiques à l'intérieur desdites zones des agglomérations) ;

— étude sur les critères à retenir pour la création des zones industrielles (SERETES) ;

— étude sur les conséquences de l'aménagement de l'axe Mer du Nord—Méditerranée en ce qui concerne l'ensemble des perspectives et problèmes d'urbanisation le long de cet axe, en amont de Lyon ;

— étude sur la prise en considération des données sociologiques et la valeur de leur apport dans l'établissement de certains plans d'urbanisme (Association universitaire de recherches géographiques) ;

— étude sur la nomenclature et le coût des équipements structurants pour les villes nouvelles (SEDES) ;

— études et travaux préparatoires pour l'Atlas national ;

— exploitation des résultats des enquêtes sur le logement (CREDOC).

Les autres études :

a) Etudes et enquêtes socio-économiques.

Il s'agit soit d'enquêtes immobilières sommaires liées à des opérations de rénovation ou de restauration, soit d'enquêtes socio-économiques orientées vers le réaménagement des centres des villes.

Les principales villes qui ont fait l'objet de telles enquêtes en 1965 ont été : Montpellier, Montluçon, Pau, Bourges, Mulhouse, Chalon-sur-Saône, Limoges, Paris.

A quoi s'ajoute la contribution du Ministère de la Construction aux enquêtes sur les secteurs pilotes d'aménagement rural dans les départements suivants : Loiret, Manche, Allier, Dordogne, Basses-Pyrénées.

b) Etablissement des schémas de structure et des plans d'urbanisme.

Les principales études visant directement à l'établissement des schémas de structure ou des plans d'urbanisme directeurs ont intéressé les groupements, régions ou agglomérations suivants :

Lille.

Région de Fos.

Bordeaux.

Genevois français.

Montluçon (groupement d'urbanisme).

Chambéry (groupement d'urbanisme).

Strasbourg.

Brest (groupement d'urbanisme).

Nîmes.

Rennes.

Nantes.

Zone périphérique du parc de la Vanoise.

Zone périphérique du futur parc des Pyrénées occidentales.

Station de sports d'hiver de la Mongie.

Pau.

Rouen.

Région lyonnaise avec ses prolongements vers Saint-Etienne.

Parmi les opérations prévues pour 1966, on peut citer :

— poursuite du dépouillement statistique du fichier des établissements de l'I. N. S. E. E. pour les agglomérations de plus de 100.000 habitants.

— études sur la consommation d'espace pour le développement des villes.

— poursuite des études sur l'apport de la sociologie à l'établissement des schémas de structures et des plans d'urbanisme.

— étude sur les coûts comparés de divers partis d'urbanisme pour le développement d'une ville.

— étude sur le développement du secteur tertiaire urbain selon les catégories de services et d'agglomérations.

Les crédits du budget de 1966 doivent, en premier lieu, servir à la mise en place dans les départements qui sont le siège des métropoles régionales d'une organisation nouvelle des études d'urbanisme, organisation fondée, d'une part, sur une collaboration étroite avec les services du Ministère des Travaux publics, d'autre part, sur une responsabilité accrue des Préfets de région en cette matière, et enfin sur la constitution d'équipes pluridisciplinaires rassemblant des techniciens des différentes spécialités sur lesquelles doivent se fonder les études d'urbanisme.

Simultanément devra être poursuivie la mise au point des schémas de structure et plans d'utilisation du sol intéressant les grandes agglomérations qui n'ont pas le statut de métropoles régionales, mais dont le développement doit être orienté par des enquêtes et des études sérieuses.

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

Les autorisations de programmes prévues en 1965, au titre de ces études, ont atteint 1.500.000 francs. Elles ne sont que de 500.000 francs pour 1966.

a) Réalisation en cours.

Une partie des crédits de ce chapitre concerne les études ; le complément est affecté à la rémunération des architectes consultants.

En 1965, les dotations ont été principalement utilisées pour financer :

— des études préalables à la réalisation de certaines opérations foncières (par exemple Cité nouvelle de Nice Carros, ensemble de Saint-Denis—Pierrefitte—Stains, Z. U. P. de Vaux-en-Velin, Z. U. P. du port de la Réunion) ;

— des études consacrées à la réunion d'éléments d'information généraux pour le Commissariat général du Plan d'Équipement et de Modernisation ;

— des plans d'urbanisme de détail ;

— les frais d'insertion dans la presse des arrêtés portant création de Z. U. P. ou de Z. A. D. ;

b) Projets pour 1966.

Pour 1966, les crédits affectés à ce chapitre permettront :

— de réaliser des études préalables à la création des zones urbaines dont une partie pourra le cas échéant être prise en charge par des avances du F. N. A. F. U. ;

§ 2. — Les opérations d'urbanisme.

Parmi les divers projets inscrits dans le projet de loi de finances pour 1966, nous distinguerons : 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 (chapitre 65-40)

1° Opérations en cours.

Au 1^{er} octobre 1965, 364 opérations étaient en cours d'exécution pour un montant de travaux de l'ordre de 89 millions de francs environ.

Le montant des autorisations de programme inscrit dans la loi de finances correspondant aux subventions allouées au taux moyen de 55 % s'élève à 48,856 millions de francs sur lesquelles ont été payés 31 millions de francs.

Ces autorisations de programme ont été réparties comme suit :

| DEPARTEMENTS | NOMBRE d'opérations. | AUTORI- SATIONS de programme accordées en millions de francs. |
|---------------------------|-------------------------|--|
| Alpes-Maritimes | 2 | 0,024 |
| Ariège | 1 | 0,018 |
| Aube | 8 | 0,314 |
| Aveyron | 4 | 0,077 |
| Bouches-du-Rhône | 4 | 0,198 |
| Charente-Maritime | 3 | 0,060 |
| Côte-d'Or | 3 | 0,112 |
| Dordogne | 1 | 0,779 |
| Gard | 1 | 0,021 |
| Haute-Garonne | 4 | 1,154 |
| Gironde | 9 | 1,693 |
| Hérault | 1 | 0,076 |
| Ille-et-Vilaine | 3 | 0,195 |
| Landes | 2 | 0,026 |
| Loire-Atlantique | 24 | 3,696 |
| Lot-et-Garonne | 1 | 0,020 |
| Moselle | 1 | 0,019 |
| Meurthe-et-Moselle | 5 | 0,232 |
| Morbihan | 4 | 0,418 |
| Nord | 49 | 3,066 |
| Oise | 1 | 0,038 |
| Pas-de-Calais | 5 | 0,605 |
| Basses-Pyrénées | 10 | 0,599 |
| Hautes-Pyrénées | 1 | 0,020 |
| Pyrénées-Orientales | 6 | 0,482 |
| Rhône | 14 | 0,920 |
| Sarthe | 3 | 0,383 |
| Seine | 55 | 2,075 |
| Seine-Maritime | 1 | 0,159 |
| Seine-et-Marne | 10 | 3,114 |
| Seine-et-Oise | 125 | 28,135 |
| Tarn | 1 | 0,085 |
| Var | 1 | 0,007 |
| Vosges | 1 | 0,036 |
| | 364 | 48,856 |

2° Opérations envisagées.

Les crédits prévus pour 1966 seront affectés par la Commission nationale des lotissements défectueux aux opérations qui lui seront présentées, compte tenu des dossiers qui n'ont pu être retenus en 1965 et dont l'instruction a été poursuivie avec celle de nouveaux dossiers.

Il n'est pas possible, selon les renseignements qui nous ont été communiqués, de donner une répartition prévisionnelle.

B. — SUBVENTION POUR UNE MEILLEURE UTILISATION DES ILOTS D'HABITATION (chapitre 65-42)

1° Réalisations en cours.

Les opérations de rénovation en cours de réalisation sont au nombre de 195.

Elles représentent une superficie de 1.020 hectares, 70.000 logements anciens à démolir et 100.000 logements nouveaux à construire.

Par ailleurs, deux opérations de résorption de bidonvilles ont déjà été engagées, une troisième doit l'être au cours du quatrième trimestre 1965.

2° Projets pour 1966.

Les crédits demandés à ce poste seront consacrés :

— à la poursuite de l'action entreprise en matière de suppression des bidonvilles ;

— à l'engagement d'études permettant de préparer dans les conditions les meilleures les opérations à réaliser dans les années à venir ;

— à ajuster les subventions précédemment accordées en fonction de l'actualisation des données financières ;

— à engager des opérations nouvelles, notamment dans les métropoles d'équilibre et les grandes agglomérations.

C. — SUBVENTION POUR LA CRÉATION ET L'AMÉNAGEMENT
DE PARCS ET JARDINS (chapitre 65-44)

1° *Projets en cours de réalisation.*

Les crédits affectés à ce chapitre antérieurement à 1965 ont contribué à la réalisation de 165 hectares de parcs et jardins publics : 32 opérations subventionnées dont 15 sont achevées. Parmi les aménagements encore en cours de réalisation figurent notamment :

| | |
|--|---------|
| — le Parc Beaulieu à Chartres..... | 3 ha |
| — le Parc de la Viste à Marseille..... | 3 ha 50 |
| — le Parc du Rhin à Strasbourg..... | 40 ha |
| — le Fort Castelnau à Coudekerque-Branche..... | 34 ha |
| — le Jardin du Cavalier à Chaumont..... | 1 ha |
| — un jardin public à Saint-Nazaire..... | 1 ha |
| — le Parc municipal de Nevers..... | 7 ha |

Les crédits accordés en 1965 ont à ce jour permis l'octroi de 9 subventions pour l'aménagement de 47 hectares d'espaces verts :

| | |
|---|---------|
| — le Parc de la Petite Hollande à Montbéliard..... | 5 ha |
| — le Parc des Loisirs de Tours..... | 15 ha |
| — la Falaise Montplaisir à Boulogne-sur-Mer..... | 6 ha 50 |
| — le Parc du Château à Saint-Ouen-l'Aumône..... | 7 ha |
| — le Schlossberg à Forbach..... | 10 ha |
| — outre divers jardins publics ou jardins d'enfants à Epernay, Sablé-sur-Sarthe, Alet-les-Bains, Castelfranc. | |

D'autres projets pourront être engagés avant le 31 décembre 1965.

2° *Projets envisagés.*

Il n'est pas possible de donner une liste prévisionnelle des opérations qui pourront être subventionnées en 1966 tant que l'examen n'a pas été achevé par l'Agence de l'Arbre et des Espaces verts qui n'a pas encore reçu toutes les propositions des collectivités locales.

Nous devons déplorer la diminution très *sensible* des crédits de programme (de 105 millions en 1965 à 70 millions en 1966) alors que le vote de la loi du 14 décembre 1964 tendant à la suppression des cités insalubres a mis l'accent sur l'urgence de telles opérations. Les charges de rénovation pesant sur les collectivités locales en seront d'autant augmentées.

§ 3. — Le Fonds national d'aménagement et d'urbanisme.

Après avoir analysé la situation financière du Fonds, nous examinerons les diverses réalisations financées par lui.

I. — SITUATION FINANCIÈRE

A. — *Situation financière de l'origine au 31 décembre 1964.*

La dotation globale en autorisations de programme dont a disposé le « Fonds » depuis la création au 31 décembre 1964 s'élevait à 3.302 millions de francs, se ventilant comme suit :

| | |
|---|-----------------|
| Trésor | 2.612 millions. |
| Prêts à court terme. — Caisse des dépôts et consignations bonifiés par l'Etat..... | 690 millions. |
| | <hr/> |
| | 3.302 millions. |

Les prêts de la Caisse des dépôts et consignations sont utilisés pour le financement des acquisitions foncières et des travaux d'équipement dans les Z. U. P., les zones d'habitation, les zones industrielles et les zones de rénovation urbaine. Ils se sont substitués aux avances du Trésor à compter du 1^{er} janvier 1964.

Depuis cette date, le Trésor ne finance que :

— les opérations directement réalisées par l'Etat et dont le dénouement ne peut être assuré dans un délai compatible avec celui du remboursement des avances ou des prêts,

— les acquisitions foncières dans les zones d'aménagement différé,

— il continue cependant à assurer les paiements de l'ensemble des autorisations de programme accordées par le Fonds avant le 1^{er} janvier 1964.

L'état d'utilisation au 31 décembre 1964 des dotations du Fonds, tant au titre du Trésor, des prêts de la Caisse des dépôts et consignations et la situation des paiements effectués sont indiqués dans les tableaux I, II ci-annexés.

De création récente (1^{er} janvier 1963), la section « C » réservée au financement des acquisitions foncières dans les zones d'aménagement différé (exercice du droit de préemption) n'avait encore donné lieu à cette date à aucun règlement.

B. — Situation financière en 1965.

Au titre de l'année 1965, la dotation globale en autorisations de programme s'est élevée à :

| | |
|------------------------------------|---------------|
| Prêts du Trésor..... | 65 millions. |
| Prêts bonifiés de la C. D. C. | 690 millions. |
| | <hr/> |
| | 755 millions. |

L'état d'utilisation du 1^{er} janvier 1965 au 31 août 1965 de ces crédits et la situation des crédits de paiement correspondants sont indiqués également dans les tableaux I, II ci-annexés.

Les crédits actuellement disponibles devraient être entièrement répartis d'ici la fin de l'année.

II. — LES RÉALISATIONS ACCOMPLIES PAR LE FONDS

Au 31 décembre 1964, 150 Z. U. P. avaient été créées représentant une superficie d'accueil en logements de 688.000 logements.

A la date du 31 août 1965 le nombre de Z. U. P. créées s'élevait à 155 zones correspondant à une capacité de l'ordre de 692.000 logements.

94 zones avaient fait l'objet d'un financement du « F. N. A. F. U. » au 31 décembre 1964.

Les autorisations de programme accordées depuis le 1^{er} janvier 1965 ont concerné 41 zones à urbaniser dont 19 d'entre elles ont bénéficié d'un financement « F. N. A. F. U. » pour la première fois. En conséquence au 31 août 1965, 113 zones au total avaient obtenu l'aide financière du Fonds (1).

(1) Huit Z. U. P. sont en cours de réalisation sans financement F. N. A. F. U.

Les travaux d'urbanisation sont réalisés par tranches successives pour assurer un remplissage progressif des Z. U. P. Au 31 décembre 1964, 8.500 hectares étaient acquis et 3.535 hectares aménagés permettant l'implantation de 141.000 logements environ. Les autorisations de programme accordées au 31 août 1965 doivent permettre ultérieurement l'acquisition de 1.680 hectares nouveaux et l'équipement de 3.120 hectares, correspondant à l'implantation de 128.000 logements.

15 Z. U. P. sont déjà équipées à plus de 90 % et 22 autres à plus de 50 %.

En matière de rénovation urbaine, les autorisations de programme accordées au 31 décembre 1964 correspondent à l'acquisition et à l'aménagement de 879 hectares comportant 61.400 logements à démolir et devant permettre la construction de 91.400 logements.

Les autorisations de programme attribuées depuis le 1^{er} janvier 1965 portent sur 42 opérations. Elles concernent la poursuite d'opérations déjà engagées et le lancement d'opérations nouvelles (9) ; elles portent sur un total de 330 hectares, la démolition de 16.000 logements anciens qui devront être remplacés par 28.300 logements nouveaux.

Les opérations réalisées directement par l'Etat au 31 décembre 1964 portaient sur une superficie de 8.400 hectares. Les autorisations de programme accordées en 1965 du 1^{er} janvier au 31 août correspondent à des compléments pour la poursuite d'opérations déjà engagées et à l'acquisition de 1.000 hectares nouveaux.

Comme nous aurons l'occasion de le rappeler en conclusion de ce rapport, les commissaires ont attiré l'attention de la Commission sur la nécessité et l'urgence de doter le F. N. A. F. U. — notamment la section C du Fonds — de moyens qui soient à la hauteur de la politique de lutte contre la spéculation.

FONDS NATIONAL D'AMENAGEMENT FONCIER ET D'URBANISME

UTILISATION DES CRÉDITS AU 31 AOUT 1965.

I. — « F. N. A. F. U. ». — **Compte Trésor programme (12-018).**

Paiements (en millions de francs).

| CATEGORIES D'OPERATIONS | DOTATIONS | DOTATION | UTILISA- TION | UTILISA- TION | UTILISA- TION | EFFECTUES en 1965. |
|-------------------------|--------------|----------|---|---|------------------|-----------------------|
| | au 31-12-64. | 1965. | au 31-12-64. Décision du Comité de gestion | au 31-8-1965. Décision du Comité de gestion. | au 31-12-1964. | |
| <i>Section « A »</i> | | | | | | |
| Avances : | | | | | | |
| ZI-ZUP-ZH | 1.584,2 | » | 1.584,1 | » | 1.356,2 | 147 |
| O. D. | 518,3 | 65 | 516,1 | 57,2 | 372,9 | (1) 41,1 |
| <i>Section « B »</i> | | | | | | |
| R. U. | | | | | | |
| Avances | 479,5 | » | 479,5 | » | 384,8 | 40,9 |
| <i>Section « C »</i> | | | | | | |
| Z. A. D. | | | | | | |
| Avances | 30 | | | 6,1 | » | (2) 0,2 |
| O. D. | | | 0,4 | 8,5 | » | |
| | 2.612 | 65 | 2.580,1 | 71,8 | 2.113,9 | 229,2 |
| Total des 3 sections.. | 2.677 | | 2.651,9 | | 2.343,1 | |

(1) Soit 5,1 au titre du programme 1965.

(2) Des paiements sont prévus dans un avenir rapproché pour un montant de 1 million à 2 millions de francs.

FONDS NATIONAL D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME

Nouveau régime. — Prêts bonifiés C. D. C.

**Tableau d'utilisation des crédits d'autorisations de programme
et crédits de paiement au 31 août 1965.**

(En millions de francs.)

| ANNEES | CATEGORIES d'opérations. | AUTORISATIONS DE PROGRAMME | | PRETS BONIFIES | | |
|--------|---|---------------------------------|--------------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|----------------------------|
| | | Accordées après | Utilisées (comité de gestion). | Dotations. 1965. | Attribués (comité de gestion). | |
| | | | | | Sur programmes 1964. | Sur programmes 1965. |
| 1964 | Sections A et B. Toutes catégories confondues | 690.000 | 679.501 | 272.000 | 272.000 | » |
| 1965 | Section A. Z. I. Z. H. - Z. U. P. E. F. A. D. | 40.000 (a) 367.350 85.000 | 18.994 297.660 85.000 | 610.000 | 288.747 | 204.243 |
| | Section B. R. U. | (a) 197.650 | 120.914 | | | |
| | | 690.000 | 522.568 | 882.000 | 560.747 | 204.243 |
| | | 1.380.000 | 1.202.069 | | | |
| | | Disponible : 177.931 | | Disponible : 117.010 | | |

a) Compte tenu de virements internes entre sections du Fonds.

TROISIEME PARTIE. — EXPANSION REGIONALE ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Les divers problèmes soulevés par la mise en œuvre de la politique d'aménagement du Territoire seront examinés lors des discussions consacrées au V^e Plan. En l'état actuel des discussions budgétaires, l'ambition de votre rapporteur se limitera à examiner rapidement les cadres généraux de la politique d'aménagement et ses diverses réalisations, en cours d'exécution ou projetées.

§ 1. — Les cadres généraux de la politique d'aménagement du Territoire.

A. — LES REVISIONS DES CADRES INSTITUTIONNELS ET FINANCIERS DE L'EXPANSION INDUSTRIELLE

Nous rappelons pour mémoire que durant l'année 1964, les conditions d'intervention de l'Etat en matière de localisation industrielle avaient subi de notables modifications. Au système des primes spéciales d'équipement ont été substitués des mécanismes nouveaux d'encouragement financier : la prime de développement industriel et la prime d'adaptation, les indemnités de décentralisation et des allègements fiscaux. Si, au cours de l'année 1965, ces divers encouragements financiers ont été maintenus, diverses modifications leur ont été apportées.

En premier lieu, un décret du 29 avril 1965 a augmenté le pourcentage du montant des investissements couverts par les primes de développement industriel (12 %) en cas de création ou de remise en marche d'un établissement dans les départements des Côtes-du-

Nord, du Finistère, d'Ille-et-Vilaine, de la Loire-Atlantique, de la Manche, du Morbihan et de la Vendée.

Un deuxième décret du 4 octobre 1959 a dérogé aux conditions fixées jusque-là pour l'obtention de la prime de développement industriel en fixant à 20 — et non à 30 — le nombre nécessaire d'emplois à créer en faveur des parties du territoire primable classées en zone spéciale d'action rurale.

Rappelons enfin qu'un décret du 11 février 1965 a prévu que pour les programmes d'investissement n'excédant pas 1 million de francs, la décision d'octroi de prime est prise par le Préfet après consultation de la Conférence administrative régionale.

B. — LA DÉLÉGATION A L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LA RÉGIONALISATION DU BUDGET D'ÉQUIPEMENT

C'est l'article 3 de la loi n° 62-900 du 4 août 1962, portant approbation du Plan de développement économique et social, qui a créé l'annexe au budget portant régionalisation des crédits d'équipement. L'adoption d'une telle présentation des crédits budgétaires correspondait :

— à rendre plus efficace et plus concret l'examen des dispositions budgétaires en s'attachant à contrôler l'orientation des investissements et leur localisation ;

— à suivre, grâce à une telle projection géographique du budget, l'exécution du Plan de développement économique et social ;

— à rassembler dans un cadre homogène les diverses opérations intéressant une même région mais dont le financement est dispersé dans de nombreux documents budgétaires.

La répartition interrégionale des crédits.

Comme lors des années antérieures, l'annexe sur la régionalisation du budget comprend un certain nombre de rubriques sectorielles : les délais d'examen particulièrement restreints dont dispose le Parlement ne lui permettent pas — au cours de la discussion budgétaire — de tirer le meilleur parti de ce document

particulièrement riche en enseignements. Parmi les divers budgets d'équipement qui font l'objet d'une régionalisation, il convient de noter :

— le logement. Comme l'année passée, sur un total général de 350.000 logements répartis entre les 21 régions de programme, un *certain contingent* 33.500 n'a pas reçu, pour des raisons techniques, une affectation ;

— les équipements urbains, les équipements en matière de transport, les voies navigables, les ports maritimes, la marine marchande, l'aviation civile, l'équipement rural, l'éducation nationale, la jeunesse et les sports, les affaires culturelles, etc.

L'annexe budgétaire portant régionalisation du budget d'équipement comprend également un certain nombre de *données chiffrées* concernant la régionalisation de divers prêts de l'Etat. Parmi ceux-ci, il convient de citer les prêts du Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme, ainsi que les prêts que la Caisse des Dépôts et Consignations ou le Crédit foncier consentent aux collectivités locales. En ce qui concerne notamment les interventions de la Caisse des Dépôts et Consignations, l'annexe budgétaire comporte un nombre assez remarquable de tableaux régionalisant les divers prêts consentis aux collectivités locales au titre de la construction de logements, de l'équipement urbain (adduction d'eau, lutte contre l'incendie, etc.), des transports, de l'équipement scolaire, de l'équipement sanitaire. Une telle répartition régionale présente un double intérêt :

— elle permet, en premier lieu, de mieux retracer l'évolution des prêts par nature d'équipement. Ainsi, par exemple, la part des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations aux opérations de construction atteint plus de 28 % de l'ensemble de ses interventions, les travaux de voirie 13,9 %, les adductions d'eau 11,5 % ;

— elle permet, en second lieu, de mieux situer l'importance de l'effort d'équipement accompli par les collectivités locales. En totalisant les sommes empruntées par les collectivités locales dans chacune des 21 régions de programme au titre du logement, de l'urbanisme, de la voirie, des adductions d'eau, etc., notamment auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations, on obtiendrait probablement des sommes particulièrement élevées, dont les travaux budgétaires — tels qu'ils sont menés dans le cadre du projet de loi de finances — ne donnent pas toujours une juste idée.

§ 2. — Le Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire.

Pour l'année 1966, les autorisations de programme en matière d'Aménagement du Territoire s'élèvent à 175 millions de francs et les crédits de paiement à 170. Les autorisations de programme du F. I. A. T. se sont élevées à 120 millions en 1963, 150 millions en 1964 et 175 millions en 1965.

*
* *

Rappelons que la mission du Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire réside dans la réalisation de trois séries d'interventions :

- amorcer une opération urgente qui sera ensuite poursuivie par le département ministériel intéressé ;
- réaliser des actions correctrices ou coordinatrices dans le cadre d'une opération en cours de réalisation ;
- apporter un soutien financier complémentaire à des opérations complexes.

Ayant ainsi résumé les lignes directrices de l'action du F. I. A. T., il est possible de regrouper les principales actions ayant bénéficié de son concours autour des idées suivantes :

- actions sectorielles ;
- opérations à caractère spécial ;
- interventions régionales (cf. Tableau II de l'Avis Duvillard).

A. — Actions sectorielles.

Parmi les principales actions sectorielles auxquelles le F.I.A.T. a apporté son concours financier, il convient de rappeler :

- celles concernant l'infrastructure des communications :
- *les routes* au profit desquelles la participation du F.I.A.T. représente 30,70 % de la totalité des crédits. Sont plus particulièrement à signaler : l'aménagement de la RN 176 entre Dinan et Dol, de la RN 144 entre Montluçon et Saint-Amand, de la RN 113 entre Langon et Narbonne, l'amélioration de la liaison routière Brive-Méditerranée, l'amélioration d'une section de la RN 85 Gap-Grenoble ainsi que la résorption de « certains points noirs ».

— *l'équipement urbain*. — Les opérations d'équipement urbain représentent 13,37 % de l'ensemble des opérations financées par le F. I. A. T. Parmi ces opérations, certaines concernent plus spécialement le développement des métropoles d'équilibre dont nous aurons l'occasion de définir le rôle et la mission lors de l'examen des dispositions du V^e Plan.

— *les travaux portuaires* (7,7 % de l'ensemble) concernent la construction d'un quai en eau profonde au Boucau et la construction d'une forme de radoub à Brest.

— *pour les télécommunications*, il convient de signaler la prise en compte du coût de l'extension de l'auto-commutateur de Nantes-Courbet, de Poitiers, etc.

— en ce qui concerne *l'enseignement technique*, le F. I. A. T. assume la part de l'Etat (2.675 millions de francs) dans le financement du Collège d'enseignement technique de Wissembourg.

B. — *Opérations à caractère spécial.*

Dans certains cas, le F. I. A. T. participe au financement de certaines opérations à caractère spécial. On doit citer, à cet égard, l'aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon. Le F. I. A. T. interviendra dans le financement des améliorations des équipements urbains des stations existantes. C'est également dans le cadre des opérations à caractère spécial que le F. I. A. T. intervient dans le transfert de l'Ecole nationale supérieure de l'aéronautique à Toulouse (6 millions de francs). C'est également au titre des opérations spéciales que le F. I. A. T. apporte son concours pour la réalisation de diverses décentralisations des Etablissements de l'Etat. On peut citer, à cet égard, le transfert à Rennes de l'ensemble des services des Télécommunications des armées, à la Rochelle, le service des Pensions, à Bordeaux, les Ateliers de la Monnaie, etc. Le Comité interministériel du 17 juillet 1965 a également prévu la décentralisation sur Saint-Florentin (Yonne) et Mourmelon (Marne) du magasin de rechanges automobiles de Vincennes.

C. — *Interventions régionales.*

Une troisième série d'opérations à inscrire à l'actif du F. I. A. T. concerne diverses interventions réalisées au profit des régions, notamment des départements de l'extrême Ouest de la Bretagne,

en vue d'assurer la relance de l'industrialisation (quatre départements bretons ainsi que la Manche, la Loire-Atlantique et la Vendée). Une aide exceptionnelle a été décidée en faveur d'une vingtaine de zones industrielles afin de favoriser les achats de terrains nécessaires aux entreprises réalisant des opérations bénéficiant de la prime de développement industriel.

§ 3. — Les résultats de la politique de décentralisation.

Deux séries de résultats doivent être signalés.

I. — Les uns concernent la mise en œuvre de la loi du 2 août 1960 :

Le chapitre 64-10 de l'annexe « Construction » est destiné à permettre le règlement des primes instituées par cette loi pour la démolition (ou la transformation en locaux d'habitation ou scolaires) de locaux industriels ou de bureaux en Région parisienne.

Parallèlement à ce système de primes, la loi du 2 août 1960 a institué une redevance pour la construction de tels locaux, redevance dont le produit est versé au budget général jusqu'à concurrence de 30 millions de francs.

Les résultats cumulés depuis la promulgation de la loi, et arrêtés au 31 août 1965, sont les suivants :

| | |
|-------------------------------------|----------------|
| Primes : Décisions de principe..... | 217.198.489 F. |
| (soit 2.241.278 mètres carrés). | |
| Décisions d'attribution | 146.469.431 |
| Redevances : Décisions émises | 235.991.268 |
| (soit 2.140.697 mètres carrés). | |
| Recouvrement : | |
| (au 30 juin 1965)..... | 187.112.759 |

*
* *

On peut penser que le montant des redevances sera, en définitive, supérieur à celui des primes. En effet, bien que les opérations donnant lieu à redevance se situent en majorité dans les zones à taux réduit, alors que celles donnant lieu à primes sont pour la plupart dans la zone à taux maximum, l'écart se trouvera compensé,

d'une part, par le jeu de la redevance sur les locaux à usage de bureaux, d'autre part, par les opérations industrielles nouvelles (extensions ou créations).

II. — Les autres concernent les diverses opérations de décentralisation réalisées notamment au cours de l'année 1964, puisqu'il est encore trop tôt pour examiner les résultats obtenus en 1965, notamment sous l'effet de la réforme des aides à la décentralisation.

En 1964, 234 demandes d'aides directes (prêts, primes, bonifications d'intérêts) ont été présentées, contre 230 en 1963. Grâce au nombre des demandes acceptées :

- 15 millions de francs ont été accordés au titre des prêts ;
- 75.936.222 F au titre des primes.

Ces diverses réalisations doivent aboutir à la création directe de 23.150 emplois.

Observations de la Commission.

Diverses observations ont été présentées au cours de l'examen du budget de la Construction.

M. Cornat s'est tout d'abord associé aux conclusions de votre Rapporteur et, insistant sur la priorité absolue qu'il faut donner à la construction des P. S. R. et sur la notoire insuffisance des programmes P. S. R., il a, également, déploré l'écart croissant existant entre les prix plafonds fixés réglementairement et le coût réel des constructions : pour pouvoir « passer dans les prix », les organismes d'H. L. M. sont souvent obligés de modifier leurs programmes de construction en réalisant des logements du F4 ou F5 — proportionnellement moins coûteux — au détriment des constructions de logements F2 ou F3 — proportionnellement plus coûteux — mais qui, pourtant, sont demandés par les jeunes ménages.

M. Marrane a présenté à la Commission trois séries d'observations : il a rappelé, en premier lieu, les données de la crise grave du logement, notamment dans le département de la Seine, et a souligné la nécessité d'accroître les crédits — quitte à les prélever sur d'autres dépenses — mis au service de la construction. En second lieu, il a déploré les conséquences fâcheuses et graves entraînées par certaines décisions, notamment celles prises en décembre 1963 et réformant les conseils d'administration des organismes d'H. L. M.

Il a enfin mis l'accent sur le développement, particulièrement grave pour l'avenir de notre politique du logement, de la spéculation sur les terrains. Dans la plupart des communes, la hausse des prix du sol freine ou empêche la réalisation de projets pourtant indispensables. Des mesures énergiques de freinage devraient être adoptées le plus rapidement possible.

Des préoccupations du même ordre ont conduit également M. Chauty à déplorer l'*insuffisance* des crédits mis à la disposition du F. N. A. F. U. dans le cadre de la politique foncière : le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé perd toute utilité et toute efficacité dans la mesure où des crédits importants ne sont pas mis à la disposition des collectivités locales.

Votre Rapporteur ne peut, d'ailleurs, que s'associer à la remarque présentée par notre collègue Chauty : chaque année, à la tribune du Sénat, de nombreux orateurs ont souligné et rappelé que la politique foncière menée par les collectivités publiques n'aura d'efficacité que dans la mesure où elle reposera sur des *moyens financiers* en rapport avec l'enjeu d'une telle politique.

Enfin, M. Chauty a déploré l'insuffisance des conditions de financement des programmes de construction entrepris par les sociétés d'économie mixte : il serait souhaitable, selon lui, que des *autorisations d'emprunt soient accordées* à ces organismes afin qu'ils puissent régler le problème des sources complémentaires du financement. En ce qui concerne l'octroi des primes à la construction, notre collègue M. David a souligné les retards apportés dans l'attribution des primes. Pour combler de tels retards, le Conseil général des Bouches-du-Rhône, par exemple, a dû prendre provisoirement le relais du Ministère de la Construction et faire l'avance des primes.

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 pour 1966, votées par l'Assemblée Nationale, concernant le budget du Ministère de la Construction.