

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1966-1967

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 novembre 1966.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1967, ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME V

Equipement.

LOGEMENT

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, Emile Aubert, Auguste Billiemaz, Georges Bonnet, Amédée Bouquerel, Robert Bouvard, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Michel Champleboux, Michel Chauty, Henri Claireaux, Maurice Coutrot, Léon David, Alfred Dehé, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Jacques Duclos, André Dulin, Emile Durieux, Jean Errecart, 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, François Monsarrat, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Marc Pautzet, Paul Pelleray, Lucien Perdereau, André Picard, Jules Pinsard, Roger Poudonson, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Maurice Sambron, Robert Schmitt, Abel Sempé, Charles Suran, René Toribio, Henri Tournan, Raoul Vadepied, Jacques Verneuil, Joseph Yvon, N...*

Voir les numéros :

**Assemblée Nationale (2^e légis.) : 2044 et annexes, 2050 (tomes I à III et annexe 17) ;
2053 (tome VIII), 2116 et in-8° 567.**

Sénat : 24 et 25 (tomes I, II et III, annexe 17) (1966-1967).

SOMMAIRE

| | Pages. |
|---|----------|
| PREMIÈRE PARTIE. — La politique de construction de logements..... | 6 |
| § 1. — <i>Données générales</i> | 6 |
| A. — La situation actuelle de la construction..... | 6 |
| B. — Les objectifs de la politique de construction de logements et le V° Plan..... | 11 |
| § 2. — <i>Le financement de la construction de logements économiques pour 1967</i> | 12 |
| A. — La construction des H. L. M..... | 12 |
| I. — Les modifications des cadres du financement des H. L. M..... | 12 |
| II. — Objectifs assignés au secteur H. L. M. pour 1967. | 17 |
| III. — Le financement des H. L. M. pour 1967..... | 19 |
| B. — Le régime des primes et des prêts spéciaux à la construction | 20 |
| I. — Les primes convertibles et les prêts spéciaux du Crédit foncier..... | 20 |
| II. — Les primes sans prêts..... | 22 |
| C. — Examen des crédits « construction » par l'Assemblée Nationale | 22 |
| § 3. — <i>Le financement des « logements non aidés »</i> | 24 |
| A. — L'épargne-logement | 24 |
| I. — Caractères généraux du système d'épargne-loge- ment | 25 |
| II. — Constitution des comptes d'épargne-logement... | 26 |
| III. — Attributions des prêts..... | 26 |
| B. — Le marché hypothécaire. — Schéma de fonctionnement.. | 29 |
| C. — Diverses autres mesures tendant à favoriser l'épargne privée | 31 |

| | Pages. |
|--|-----------|
| DEUXIÈME 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. — Les études préalables aux opérations d'urbanisme..... | 34 |
| § 2. — <i>Les opérations d'urbanisme.....</i> | 37 |
| A. — Lotissements défectueux..... | 37 |
| B. — Meilleure utilisation des ilots d'habitation..... | 37 |
| C. — Aménagement et création de parcs et jardins publics... .. | 37 |
| D. — Suppression des cités insalubres..... | 38 |
| § 3. — <i>Les moyens financiers affectés à la réalisation de la politique foncière.....</i> | 39 |
| A. — Acquisition de terrains pour l'aménagement urbain.... | 39 |
| B. — Le F. N. A. F. U..... | 41 |
| TROISIÈME PARTIE. — Observations générales concernant la politique du logement | 42 |
| § 1. — <i>Les résultats acquis en matière de construction de logements..</i> | 42 |
| § 2. — <i>Les prévisions des besoins et les implications financières qu'elles supposent.....</i> | 44 |
| § 3. — <i>La conjoncture actuelle et les difficultés de mise en œuvre d'une politique de construction dynamique.....</i> | 47 |
| § 4. — <i>Le financement de la construction en 1967.....</i> | 48 |
| § 5. — <i>La crise du logement et le patrimoine immobilier ancien.....</i> | 50 |
| Audition de MM. Pisani, Ministre de l'Équipement et Nungesser, Secrétaire d'Etat au Logement..... | 52 |
| Observations de la Commission..... | 55 |

Mesdames, Messieurs,

Le rapport que nous avons l'honneur de vous présenter sur le budget du logement pour 1967 s'inspire des mêmes soucis que ceux qui ont animé nos travaux au cours des années antérieures : dégager, à travers les dispositions budgétaires, l'évolution de notre politique de l'habitat et examiner si cette politique répond aux normes et aux objectifs du V^e Plan de développement économique et social, une année après sa mise en application.

Nous examinerons successivement :

- la situation de la politique de construction à la fin de l'année 1966 et les perspectives de financement de cette politique pour 1967 ;
- les données financières concernant la politique d'urbanisme pour 1967 ;
- les problèmes généraux de la politique du logement.

PREMIERE PARTIE

La politique de construction de logements.

§ 1. — Données générales.

Avant d'aborder l'examen des crédits budgétaires pour 1967, il nous paraît nécessaire d'effectuer un rapide bilan de notre politique de construction et de rappeler à cet égard les objectifs assignés par le V^e Plan à ce secteur.

A. — SITUATION ACTUELLE DE LA CONSTRUCTION

La situation générale du logement est résumée dans les tableaux ci-après :

Situation de la construction pour les années 1962 à 1965 et (partiellement) 1966.

| | ANNEE 1962 | ANNEE 1963 | ANNEE 1964 | ANNEE 1965 | 1966 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------------------|
| Nombre de logements autorisés | 427.160 | 525.100 | 575.100 | 597.800 | 297.926 pour 7 mois. |
| Nombre de logements primés.. | 186.757 | 231.006 | 206.511 | 215.201 | 128.954 pour 8 mois. |
| Nombre de logements ayant bénéficié de prêts du Crédit foncier (prêts spéciaux)..... | 132.308 | 116.156 | 109.377 | 109.978 | 75.000 pour 9 mois (a). |
| Nombre de logements correspondant à des promesses de prêt différé..... | » | » | » | » | 6.500 pour 9 mois (b). |
| Nombre de logements mis en chantier | (c) 358.000 | (c) 373.000 | (c) 426.000 | (c) 444.800 | 201.568 (a) pour 6 mois (d). |
| Nombre de logements terminés. | 308.931 | 336.184 | 368.799 | 411.600 | 295.825 pour 9 mois. |

(a) En chiffres ronds.

(b) Le nombre relativement faible des promesses de prêt effectivement faites par rapport au nombre des logements ayant bénéficié des primes correspondantes (20.000 en 1965) s'explique par les difficultés rencontrées, au cours des premiers mois d'application de ce régime nouveau, pour définir et mettre en œuvre les modalités du financement intérimaire et résoudre les problèmes juridiques posés notamment par les garanties hypothécaires. Le rythme des actions de promesses de prêt s'est désormais accéléré ; depuis la fin du premier trimestre le nombre de dossiers déposés au Crédit foncier a atteint environ 2.300, correspondant à 9.500 logements.

(c) Estimation.

(d) Les mises en chantier ne faisant l'objet que d'estimations semestrielles, il ne peut être fourni actuellement de donnée pour une période plus longue. Grâce cependant à des sondages intéressant le 3^e trimestre, il est permis d'envisager pour le second trimestre des résultats sensiblement supérieurs à ceux du premier.

Nombre de logements achevés par secteur de la construction.

| | RECONSTRUCTION | H. L. M. | | LOGEMENTS primés. | | LOGEMENTS 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 | 68.322 | 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 |
| 1965 | 1.344 | 95.803 | 28.645 | 84.512 | 142.504 | 58.791 | 411.599 |
| 3 premiers trimestres 1966.. | 440 | 68.000 | 20.698 | 30.800 | 117.124 | 58.763 | 295.825 |

Sur l'ensemble des crédits à court, moyen et long terme affectés au 31 décembre 1965, la part réservée à la construction de logements est récapitulée dans le tableau ci-après :

| | CREDITS à court terme. | CREDITS à moyen terme. | CREDITS à long terme. |
|---------------------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------|
| Total des crédits | 93,52 | 34,54 | 102,73 |
| Dont crédits à la construction. | 3,22 | 16,45 | 48,52 |
| Pourcentages | 3,44 % | 47,62 % | 47,23 % |

Source : Conseil national du crédit.

Unité : milliard de francs.

Votre Rapporteur aura l'occasion de présenter dans la troisième partie de son rapport, les observations d'ordre général qu'appelle la situation actuelle de notre politique du logement. Pour l'instant, il est nécessaire de s'en tenir à des considérations plus immédiates concernant les résultats acquis en matière de construction de logements et les perspectives de construction pour l'année 1967.

1° *Les résultats acquis.*

Le nombre de logements terminés est passé de 308.931 en 1962 à 336.184 en 1963, à 368.799 en 1964 et à 411.600 en 1965.

Ainsi, c'est au cours de l'année 1965 que la construction de logements a franchi le cap des 400.000 logements. Ce résultat reste malgré tout notoirement insuffisant, comme nous le soulignerons ultérieurement, par rapport aux besoins exprimés par toutes les instances intéressées de près ou de loin à la promotion de notre politique de l'habitat ! Et à ce propos, votre Rapporteur voudrait — en se plaçant au point de vue de l'intérêt général — attirer solennellement et publiquement l'attention du Gouvernement sur le danger que peut présenter toute aggravation de notre crise du logement !

Si nous confrontons les résultats acquis à ceux de nos principaux partenaires du Marché commun, nous constatons que la construction de notre pays se place sensiblement en retrait par rapport à la construction allemande et italienne : l'Allemagne a franchi le cap des 500.000 logements depuis longtemps :

— 560.500 logements en 1956, 527.800 en 1957, 488.400 en 1958, 554.900 en 1959, 574.400 en 1960, 565.800 en 1961, 573.400 en 1962, 569.600 en 1963, 623.800 en 1964, 592.100 en 1965 ;

— la construction de logements en Italie est passée de 231.600 logements en 1956 à 273.500 en 1957, 276.000 en 1958, 292.800 en 1959, 290.600 en 1960, 313.400 en 1961, 362.700 en 1962, 417.100 en 1963 et 446.800 en 1964.

L'avance constatée chez nos partenaires européens existe également si l'on prend en considération le nombre de logements construits pour 1.000 habitants : *Italie* : 8,8, et *Allemagne* : 10. (*France* : 8,3 en 1965 et 7,7 en 1965).

En 1966, le nombre de logements achevés était évalué à 295.825 pour les 9 premiers mois et estimé à 425.000 environ pour la totalité de l'année. Il semble donc que le rythme de progression annuelle : 8,82 % de 1962 à 1963, 9,70 % de 1963 à 1964, 11,60 % de 1964 à 1965, tombe à 4 % pour 1966. *On peut même se demander si un taux de croissance réduit se maintiendra ?*

Certains symptômes alarmants — signalés d'ailleurs au cours des débats à l'Assemblée Nationale — font douter du maintien de la progression de 8 ou 10 %, mais font redouter également une récession assez sensible au cours des années 1967 et 1968.

Avant d'aborder les perspectives de notre politique du logement, il est nécessaire de signaler certaines évolutions assez remarquables concernant notamment la diminution progressive du nombre de logements bénéficiant des prêts du Crédit foncier.

Ainsi sur le nombre total de logements construits, on constate que la part des logements *ayant bénéficié* des prêts spéciaux du C. F. F. est en diminution constante :

| | | |
|---------------------------|---------------|-----------|
| $\frac{132.306}{308.931}$ | en 1962 | = 42,82 % |
| $\frac{116.156}{336.184}$ | en 1963 | = 34,55 % |
| $\frac{109.377}{368.799}$ | en 1964 | = 29,65 % |
| $\frac{109.978}{411.600}$ | en 1965 | = 26,72 % |

Une telle diminution du volume des prêts, dans le cadre de la loi de finances pour 1967, a paru tellement grave qu'un contingent supplémentaire de 4.000 primes et prêts a été accordé au cours du débat à l'Assemblée Nationale.

2° Perspectives en matière de construction de logements.

Le dynamisme de la politique de construction se mesure moins aux résultats acquis qu'aux perspectives plus lointaines : à cet égard, le nombre de permis de construire délivrés au cours de l'année considérée, constitue un élément d'appréciations particulièrement révélatrices.

Les dispositions du V° Plan prévoient, en matière de construction, un relais progressif du financement public par l'épargne privée ! Cette transition se réalise-t-elle correctement ? *Les mécanismes de mobilisation de l'épargne privée actuellement en vigueur sont-ils adaptés à l'ampleur des objectifs assignés au secteur de la construction privée ?* Nous ne le pensons pas.

Incontestablement, l'insuffisance des mécanismes de financement adaptés aux objectifs du Plan décourage les candidats constructeurs et un certain malaise tend à se développer dans le « secteur logement » puisque pour le premier semestre de 1966, le nombre des permis de construire octroyés pour les logements non aidés — ceux qui, précisément, devraient prendre la relève du secteur public — est en régression sur l'année précédente, comme l'indique le tableau ci-après :

| | 1965 | 1966 |
|---------------|--------|--------|
| Janvier | 13.699 | 11.616 |
| Février | 14.309 | 11.700 |
| Mars | 16.535 | 13.548 |
| Avril | 16.663 | 12.118 |
| Mai | 17.137 | 12.648 |
| Juin | 15.277 | 15.428 |
| Juillet | 16.988 | 11.846 |

Source : Bulletin statistique du Secrétariat d'Etat au Logement (juillet-août 1966).

Le nombre total d'autorisations pour le premier semestre 1966 était de 253.700 et de 268.200 en 1965.

En matière de construction H. L. M., certains retards ont été enregistrés au cours des six premiers mois de 1966. Si nous nous référons aux chiffres fournis lors du débat devant l'Assemblée Nationale, 45.800 H. L. M. locatives ont été mises en chantier au cours du premier semestre 1966 contre 52.400 au cours de la même période de 1965. Cette régression était due, de l'aveu même du Secrétaire d'Etat au Logement, à la mise en place de la nouvelle Caisse de financement des H. L. M. Actuellement, les retards ont été comblés et — selon ce qui a été dit à votre Commission par le Secrétaire d'Etat lui-même — à la fin du mois de septembre 1966, les notifications de financement étaient du même ordre de grandeur que celles réalisées au cours de l'année précédente.

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

Rappelons que c'est à 480.000 que le V^e Plan a fixé le programme global de construction de logements pour 1970. Il s'agit là d'une des seules données chiffrées en valeur absolue inscrite dans le Plan ; de plus, le secteur logements est l'un de ceux au profit duquel les normes inscrites dans le rapport sur les options ont été relevées de 470.000 à 480.000. Au terme de l'effort global attendu, la construction de logements passera de 330.000 en 1963, 370.000 en 1964, 400.000 environ en 1965, à 480.000 en 1970.

Dans la programmation totale des 480.000 habitations, seule la construction de 260.000 logements — dits « logements économiques » — a valeur d'objectif ; une telle réalisation, dépendant directement de décisions de l'Etat, sera impérativement défendue. Au contraire, la construction des logements non aidés est une « prévision » dans la mesure où sa réalisation dépend du seul vouloir des particuliers.

Ainsi, comme le souligne le Rapporteur du Conseil économique, M. Chardonnet : « le seul objectif défendu par l'Etat est limité aux 260.000 habitations bénéficiant d'aides ».

Dans les programmes de logements sociaux financés à l'aide de fonds publics ou de prêts spéciaux provenant du Crédit foncier, le nombre des H.L.M. passera de 136.000 en 1965 à 165.000 en 1970 ; celui des I.L.N. de 4.000 à 15.000 ; celui des logements primés ou bénéficiant de prêts du Crédit foncier de 75.000 à 80.000, et le nombre des logements de fonctionnaires sera maintenu à 15.000.

Il ne fait aucun doute que les objectifs du V^e Plan en une telle matière se révèlent nettement insuffisants puisque, selon les avis les plus autorisés, c'est à 200.000 H.L.M. et 200.000 logements bénéficiant de primes de prêts qu'il aurait fallu fixer les objectifs du Plan.

Comme nous l'avons signalé précédemment, à côté des logements économiques dont le financement est assuré sur fonds publics, le loyer adapté aux petits revenus et les conditions d'attribution liées à un plafond de ressources, le financement des autres loge-

ments dépendra intégralement des possibilités financières personnelles des futurs propriétaires. A cet égard, le développement futur de la politique de l'habitat est étroitement lié au renouveau de l'épargne.

§ 2. — Le financement de la construction de logements économiques pour 1967.

A. — LA CONSTRUCTION DES H. L. M.

Au cours de l'année 1966, diverses dispositions de portée générale ont réformé les conditions de financement des constructions H. L. M. Après avoir rappelé les traits essentiels de ces dispositions, nous examinerons successivement les objectifs assignés au secteur H. L. M. dans la loi de finances pour 1967 et les crédits affectés à la réalisation de ces objectifs.

I. — *Les modifications des cadres du financement des H. L. M.*

La réforme du financement des constructions H. L. M. avait été décidée et annoncée dans les dispositions de la loi de finances pour 1966. Les textes de mise en œuvre de cette réforme relative à la Caisse de prêts aux organismes d'H. L. M. et au nouveau régime du financement en matière de construction H. L. M. ont été publiés les 20 et 22 mars 1966.

1° Principes généraux de la réforme du financement H. L. M.

Jusqu'en 1966, le financement des H. L. M. reposait sur la combinaison d'un prêt principal forfaitaire par type de logement avec des emprunts complémentaires. Les opérations étaient examinées d'après un coût plafonné de construction seule. Or, malgré les augmentations de prêts forfaitaires effectuées en 1963, puis pour le régime d'accession à la propriété en 1965, l'écart n'a cessé d'augmenter entre le coût autorisé de construction et le prix de revient réel de l'opération, compte tenu des charges foncières et des dépenses annexes.

Dans les années récentes, les organismes d'H. L. M. se trouvèrent contraints de faire appel à de nombreuses sources de financement. Or, pendant leur longue durée d'obtention qui atteignait

souvent six à huit mois, se produisaient des hausses de prix des travaux : les plafonds du coût de construction devenaient d'autant moins exacts que le prix de revient total n'était pas limité.

Dans son avis sur le projet de loi de finances pour 1966, votre Rapporteur avait attiré l'attention du Sénat — à l'aide d'un exemple chiffré — sur les difficultés sans cesse croissantes de financement rencontrées par les organismes H. L. M. Ces difficultés étaient de deux ordres :

— en ce qui concerne, tout d'abord, le prix de revient (toutes dépenses confondues) d'un logement de type F 3, nous constatons un accroissement particulièrement sensible puisque de 35.934 F en 1958, nous passons à 41.363 F en 1961 et 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, en second lieu, les conditions mêmes du financement de ces logements, on constatait 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 normaux et 4,5 % devaient être cherchés auprès d'autres emprunteurs.

On conçoit donc que l'unification et la simplification des procédures de financement étaient particulièrement nécessaires et urgentes. Cette réforme est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1966.

Comme nous aurons l'occasion de le souligner ultérieurement, un danger menaçait le nouvel organisme lors des premiers mois d'existence : les retards dans la notification des crédits et le risque de rupture de trésorerie entraînant des à-coups dans la réalisation des opérations antérieures et postérieures à 1966. Cette question a été posée à M. le Secrétaire d'Etat au Logement lors de son audition devant la Commission : M. Nungesser a tenu à préciser que les retard initiaux dus à la mise en marche de la Caisse de financement des H. L. M. avaient été rattrapés et qu'en octobre 1966, les notifications de crédits étaient du même ordre que celles faites à la même date en 1965.

2° Rôle et fonctionnement de la Caisse de prêts H. L. M.

La Caisse se présente comme un établissement public à caractère administratif doté de l'autonomie financière qui centralise les moyens de financement affectés à la réalisation des programmes sociaux d' H. L. M.

Située à Paris, dans les locaux de la Caisse des Dépôts et Consignations chargée d'assurer le fonctionnement financier, la Caisse de prêts H. L. M. dont l'institution ne comporte pas de création d'emploi supplémentaire, est gérée par un Conseil d'administration de neuf membres présidé par un conseiller d'Etat et comprenant notamment deux représentants des organismes d'H. L. M. ; l'un d'eux ayant la qualité de représentant de collectivité locale.

Ses moyens financiers sont constitués par les subventions de l'Etat et par le produit d'emprunts en provenance essentiellement de la Caisse des Dépôts et Consignations. Par la suite s'y ajouteront les annuités de remboursement des prêts effectués aux Offices et Sociétés d'H. L. M.

La Caisse accorde des prêts aux organismes d'H. L. M. pour leurs diverses opérations définies par l'article 153 du Code de l'urbanisme et de l'habitation et visant principalement la construction de logements destinés aux personnes et aux familles de condition modeste.

Dans le cadre des programmes fixés chaque année par la loi de finances, les organismes d'H. L. M. demanderont à la Caisse le prêt unique servant à financer la construction, sur décision du secrétaire d'Etat au Logement, après accord du Comité interministériel des prêts.

La Caisse accordera, en outre, selon ses disponibilités et de sa propre initiative, des prêts aux organismes d'H. L. M. pour les dépenses de construction de dépendances ou d'annexes, des locaux d'usage commun et des locaux nécessaires à la vie économique et sociale des grands ensembles d'habitation.

Si nous examinons brièvement l'activité de la Caisse depuis le 1^{er} janvier 1966, nous constatons que le Conseil d'administration a tenu trois séances : les 14 avril, 4 mai et 28 juin 1966.

La séance du 14 avril a été consacrée à la définition des modalités de fonctionnement du nouvel organisme et à l'établissement de son budget.

Au cours de la réunion du 4 mai a été principalement étudié le problème posé par la recherche des ressources supplémentaires au financement des annexes indispensables aux groupes d'H. L. M. (garages, locaux sociaux, etc.).

Enfin, le 28 juin ont été notamment examinées les conditions de réalisation du programme I. L. N. et les difficultés rencontrées par les organismes d'H. L. M. pour trouver les fonds d'emprunt complémentaires indispensables pour assurer l'équilibre financier de cette catégorie de logements.

Par ailleurs, a été présentée une première situation des opérations réalisées par la Caisse qui, sur décision du Secrétariat d'Etat au Logement, consent aux organismes d'H. L. M. les prêts prévus pour l'ensemble des opérations H. L. M. (à l'exclusion de celles réalisées au moyen d'emprunts assortis de bonifications d'intérêt) par les arrêtés des 21 mars 1966 et 28 juin 1966.

A cette occasion, il a été précisé que l'ensemble du programme H. L. M. 1966 serait financé avant la fin de l'exercice malgré le retard initial dû à la mise en application de la réforme. En fait, des éléments statistiques au 30 septembre il ressort que 65 % des décisions de financement ont été d'ores et déjà notifiées, ce pourcentage correspondant à celui enregistré à la même époque en 1965.

3° Les conditions d'octroi des prêts accordés par la Caisse de financement des H. L. M.

En aucun cas, les prêts accordés par la Caisse nationale ne peuvent dépasser un plafond fixé par arrêté, ni le prix de revient toutes dépenses confondues, calculé par mètre carré de surface habitable, ces deux plafonds étant d'ailleurs très voisins.

Ainsi, dans le cas où l'organisme H. L. M. constructeur parvient à obtenir un prix de revient ne dépassant pas le plafond de prêt, il peut couvrir la totalité de ses dépenses de l'opération.

Les conditions ont été fixées de sorte que la charge supportée par les organismes soit équivalente à celle qu'ils supportaient dans le régime de financement précédemment appliqué.

L'institution d'un prix plafond toutes dépenses confondues, système déjà en vigueur pour les prêts spéciaux du Crédit foncier, favorise les grands logements. De plus, les organismes H. L. M.

seront incités, pour respecter ce prix plafond, à rechercher le meilleur équilibre entre le coût du logement et celui des dépenses complémentaires.

Ainsi, le bénéfice de la qualité des études se rapportera sur le logement et sur ses annexes indispensables.

Le prix de construction seule cesse d'être fixé en valeur absolue mais il ne devra pas dépasser certains pourcentages du prix de revient toutes dépenses confondues désormais institué.

Lorsque le prix de revient toutes dépenses confondues dépassera pour une opération le plafond de prêt, sans dépasser évidemment le prix de revient plafond, les organismes H. L. M. auront intérêt à rechercher comme par le passé des financements complémentaires : l'aide des collectivités locales, l'apport d'organismes sociaux, celui des employeurs continuant d'être recommandés dans la mesure où ils n'aboutissent pas à des réservations de logements contraires à la stricte vocation sociale des H. L. M.

Tableau de prêts.

| OPERATIONS | TAUX d'intérêt. | DUREE de remboursement. | DIFFERE D'AMORTISSEMENT |
|----------------------------|-----------------|-------------------------|--|
| H. L. M..... | 2,60 % | 40 ans. | Différé d'amortissement et remise totale d'intérêt pendant les trois premières années. |
| P. S. R..... | 1 % | 45 ans. | |
| I. L. N..... | 5 % | 30 ans. | |
| Logements de transition... | 1 % | 45 ans. | |

| OPÉRATIONS | MONTANT DES PRÊTS | |
|------------------------------|--|-------------|
| H. L. M. et P. S. R..... | Prêt unitaire au mètre carré de surface habitable. | |
| | H.L.M. | P.S.R. |
| | Région parisienne..... | 855 F 684 F |
| | Zone A..... | 760 F 608 F |
| | Zone B..... | 665 F 532 F |
| I. L. N..... | 50 % du prix de revient toutes dépenses confondues retenu pour l'opération. | |
| Logements de transition..... | 85 % du prix de revient toutes dépenses confondues retenu pour l'opération ; 100 % de ce même prix de revient lorsqu'une collectivité locale ou un organisme de Sécurité sociale assortit la garantie de remboursement du prêt d'un engagement de supporter la moitié du déficit d'exploitation des logements. | |

II. — Objectifs assignés au secteur H. L. M. pour 1967.

1° Objectifs globaux.

Dans la mesure où le financement des H. L. M. est partiellement débudgétisé, l'article 42 du projet de loi de finances pour 1967 s'en tient à un objectif global — tous secteurs confondus — de 160.000 logements.

Rappelons que, pour 1966, les crédits inscrits au titre des H. L. M. permettaient le financement de 150.000 logements. Les différences entre les deux programmes annuels concernent :

- les logements locatifs ordinaires : 95.000 en 1966 ; 96.000 en 1967 ;
- les logements en accession à la propriété : 20.000 en 1966 ; 22.000 en 1967 ;
- les logements du programme social spécial : 7.000.

2° Objectifs par secteur.

L'ensemble du programme de constructions H. L. M. sera réparti comme suit :

| | |
|---|--------|
| — H. L. M. locatives ordinaires..... | 96.000 |
| — Programme social de relogement..... | 5.000 |
| — Immeubles à loyer normal..... | 10.000 |
| — Logements en accession à la propriété..... | 22.000 |
| — Logements financés sur emprunts bonifiés..... | 20.000 |
| — Programme social spécial..... | 7.000 |

Les différences numériques entre le programme de 1966 et celui de 1967 étant très minimes, votre Commission ne peut que reprendre les observations qu'elle formulait à propos des constructions H. L. M. lors de l'examen de la loi de finances pour 1966 : sans doute, le nombre de logements du programme P. S. R. (120.000) est en augmentation, puisque 7.000 constructions nouvelles sont affectées à la destruction des bidonvilles et s'ajoutent ainsi aux 5.000 prévus dans le cadre des programmes normaux.

On peut dire, par contre, 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 — pourraient :

— mettre à la disposition « des cadres » des logements dont le loyer sera en rapport avec leurs ressources financières ;

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

Dans la mesure où la distinction entre H. L. M. du type normal, I. L. N. et P. S. R. *correspond à des réalités sociales, nous considérons que la disproportion est trop grande entre programmes de type normal et programmes P. S. R. ou I. L. N.* Or, on constate que le Gouvernement a encore diminué le nombre de logements I. L. N. prévus pour 1966 et non encore financés.

3° Programmes H. L. M. triennaux.

Comme chaque année, le lancement d'un nouveau programme triennal, fixé à 65.000 logements, est prévu par l'article 42 du projet de loi. Sur les 160.000 logements H. L. M. dont le financement est décidé pour 1966, il faut donc imputer :

— la mise en œuvre de la troisième tranche du programme triennal institué par la loi de finances pour 1965 ;

— la deuxième tranche du programme triennal institué par la loi de finances pour 1966 ;

— la première tranche du nouveau programme triennal : 16.000 logements.

Pour 1968, la seconde tranche du programme est fixée à 27.000 logements et pour 1969 à 22.000.

4° Programmes H. L. M. comportant accession à la propriété.

Une part du programme global d' H. L. M. pour 1967 est consacrée à l'*accession à la propriété*. Toutefois, le nombre de 22.000 logements affectés à ce secteur ne répond pas aux diverses dispositions antérieures qui prévoyaient qu'un cinquième au moins des crédits H. L. M. devait être consacré à l'*accession à la propriété* : normalement 32.000 logements sur 160.000 auraient dû figurer dans ce secteur.

Un amendement a été adopté sur ce point par l'Assemblée Nationale.

III. — *Le financement des H. L. M. pour 1967.*

1° En ce qui concerne, tout d'abord, le *Compte de prêts aux organismes d'habitations à loyer modéré* qui retraçait, jusqu'en 1966, le versement et le remboursement des prêts consentis aux organismes H. L. M., aucune autorisation nouvelle n'y figure depuis la réforme du 1^{er} janvier 1966. L'échéancier des paiements prévoit toutefois, sur la base des autorisations antérieures à 1966 : un crédit de 930 millions pour 1967 et de 320 millions pour 1968. Au-delà de cette année, le compte n'aura plus de raison d'être.

2° La subvention inscrite au chapitre 65-50 du budget d'Équipement (III - Logement) doit permettre à la Caisse de financement de consentir aux organismes H. L. M. des prêts à des conditions telles que la charge supportée par ces organismes demeure inchangée.

Pour 1967, la subvention est fixée à 1.731 millions (1.720 millions en 1966) en autorisations de programme et à 1.939 millions en crédits de paiement (713 millions en 1966).

3° L'article 43 du projet de loi de finances pour 1967 fixe à 2.878 millions le plafond maximum des emprunts émis par les organismes H. L. M. qui peuvent être bonifiés.

4° 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.

Quelle que soit l'importance des modifications apportées au financement des H. L. M., une constatation s'impose : l'insuffisance notoire des programmes pour 1967. Le logement social constitue le seul secteur capable d'apporter une habitation à ceux qui disposent de faibles moyens financiers. Quelles que soient les orientations inscrites dans le V^e Plan, *plus de 50 % des foyers relèvent*

actuellement — eu égard à leurs faibles revenus — du secteur H. L. M. comme l'a rappelé M. Denvers à l'Assemblée Nationale. Le faible accroissement du nombre des H. L. M. financés en 1967 par rapport à 1966 n'est pas compensé par la mise sur pied de mécanismes de financement adaptés aux ressources modestes.

B. — LE RÉGIME DES PRIMES ET DES PRÊTS SPÉCIAUX
A LA CONSTRUCTION

Rappelons qu'au cours de l'année 1965, un décret du 13 juillet a modifié assez sensiblement le régime des prêts spéciaux à la construction et des primes convertibles : à côté des prêts spéciaux du C. F. F. dont l'octroi est conditionné par la considération des ressources du candidat, des prêts et primes différés peuvent être accordés sans considération des ressources du candidat.

*
* *

Deux séries de primes coexistent : les primes convertibles *en* bonification d'intérêt et les primes sans prêt.

I. — *Les primes convertibles et les prêts spéciaux
du Crédit Foncier.*

Selon les dispositions du chapitre 65-10 (primes à la construction) de l'annexe III (logement) du Ministère de l'Équipement, les autorisations de programmes en crédits de primes s'élèvent à 1.624 millions. Sur ce montant, 1.054 millions sont réservés au titre des primes convertibles, à un programme de 125.000 logements en métropole.

Il convient toutefois de souligner que, sur cette somme, 340 millions sont réservés au secteur des primes convertibles avec promesse de prêts différés. En fait, pour 1967, 85.000 logements seront financés immédiatement par un prêt du C. C. F. et bénéficieront de primes convertibles (714 millions). Ainsi, le nombre de logements financés par un prêt spécial immédiat reste le même qu'en 1966. Selon les objectifs du V^e Plan, ce chiffre doit être ramené à 80.000 logements en 1970. En ce qui concerne les 40.000 logements pour lesquels 340 millions sont réservés pour la bonifi-

cation des prêts différés, il faut rappeler que le mécanisme des prêts différés a été créé par le décret n° 65-574 du 13 juillet 1965. Il 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, fixe 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.

*

* *

II. — Primes sans prêt.

570 millions de francs sont réservés au financement des *primes non convertibles*. Ce crédit, en diminution sensible sur celui inscrit dans la loi de finances pour 1966, est destiné à un programme de 60.000 logements (75.000 en 1966) en métropole.

70 millions sont destinés aux primes sans prêt pour les constructions de logements réalisées dans les Départements d'outre-mer et 80 millions pour les opérations concernant l'amélioration de l'habitat rural.

*

* *

Enfin, nous rappelons à titre d'information, que les demandes de primes en instance au 31 août 1966 étaient les suivantes pour les trois catégories de primes existantes.

Avis favorable sur permis de construire émis :

| | |
|--|---------|
| — primes convertibles avec prêt spécial..... | 130.537 |
| — primes convertibles avec prêt différé..... | 17.409 |
| — primes non convertibles | 153.837 |

Ces chiffres doivent être interprétés avec prudence, certains promoteurs qui ont abandonné leur projet n'ayant pas toujours retiré la demande qu'ils avaient présentée.

*

* *

C. — EXAMEN DES CRÉDITS « CONSTRUCTION » PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les discussions concernant les crédits de politique du logement — politique du logement qui, de l'aveu même du Ministre de l'Équipement, va évoluer d'un « système éprouvé » vers « un système nouveau » — ont fait apparaître les nombreuses inquiétudes concernant l'avenir de la construction elle-même et les résultats du V^e Plan. Un certain nombre d'amendements ont été adoptés :

— à l'article 42 du projet de loi de finances, un amendement présenté par M. Denvers et adopté par l'Assemblée Nationale, prévoit qu'un cinquième des crédits financés par la Caisse de prêts aux H. L. M. sera réservé à l'accession à la propriété ;

— à l'article 42, également, du projet de loi de finances, M. Royer, Rapporteur pour avis de la Commission de la Production et des échanges, a présenté un amendement tendant à obliger le Gouvernement à affecter au secteur H. L. M. et P. S. R. les crédits non utilisés le 1^{er} octobre 1967 pour les constructions I. L. N.

En réponse à l'amendement de M. Royer, le Secrétaire d'Etat au Logement a accepté la transformation de 6.000 I. L. N. non réalisés en 1966 en 5.000 H. L. M. en accession à la propriété.

En second lieu, le Gouvernement a annoncé que sur le programme des 10.000 I. L. N. prévus pour 1966, 3.913 avaient été « programmés ». Or, le prêt complémentaire qui représente dans ce secteur 50 % du prêt total — soit 32.000 — s'étant révélé difficile à trouver, le Gouvernement s'est engagé à faire financer par la Caisse des Dépôts et Consignations le montant des sommes correspondant au prêt complémentaire.

Enfin, le Gouvernement a accepté de dégager un crédit supplémentaire de 33 millions de francs destiné à financer 4.000 primes convertibles en bonification d'intérêt avec prêts spéciaux immédiats du Crédit foncier.

*
* *

Il convient de souligner qu'en fait, sur les trois mesures nouvelles accordées par le Gouvernement, une seule, celle concernant les crédits de primes, constitue une mesure nouvelle. Car les mesures affectant la transformation des crédits I. L. N. en crédits H. L. M. se situent dans le cadre de la loi de finances pour 1966. C'est d'ailleurs la loi de finances rectificative pour 1966 qui traitera de cette question.

Le décret n° 65-1044 du 2 décembre 1965 et deux arrêtés pris le même jour ont fixé les conditions d'application de la loi n° 65-554 du 10 juillet 1965 créant un régime d'épargne-logement, qui a été ainsi substitué au régime de l'épargne-crédit créé par l'ordonnance n° 59-253 du 4 janvier 1959.

Tout en s'efforçant de répondre aux critiques adressées à l'épargne-crédit, le nouveau système de l'épargne-logement est fondé sur le même principe : permettre à des particuliers — ayant fait un effort préalable d'épargne — d'obtenir un prêt à taux réduit dont le montant et la durée sont fixés en fonction du volume de l'épargne déjà constitué.

I. — *Caractères généraux du système d'épargne-logement.*

Par rapport à l'épargne-crédit, le nouveau régime d'épargne-logement se caractérise par :

1° Le relèvement du montant des dépôts et des prêts : alors que dans le cadre de l'épargne-crédit le montant maximum du dépôt était fixé à 15.000 F et celui du prêt à 54.300 F, pour l'épargne-logement le montant total des dépôts sur un même livret a été fixé à 40.000 F et le montant maximum du prêt à 100.000 F ;

2° Les dépôts d'épargne-logement ne sont plus reçus seulement par les Caisses d'épargne comme dans le système de l'épargne-crédit, mais encore par les banques et organismes de crédit qui s'engagent, par convention avec l'Etat, à appliquer les règles fixées pour le fonctionnement de l'épargne-logement. En fait, il s'agit des Caisses d'épargne — caisses ordinaires et caisse nationale —, des banques et des établissements de crédit justifiant d'un capital propre d'au moins 50 millions de francs, ou des groupes de ces établissements réunissant le même capital ;

3° Alors que le système de l'épargne-crédit se limitait au financement de logements neufs construits avec l'aide de l'Etat, les prêts d'épargne-logement pourront être consentis — à condition qu'il s'agisse d'une résidence principale du bénéficiaire du prêt, de son conjoint ou de leurs descendants ou ascendants — à la construction, l'achat, la modernisation ou la réparation d'un logement. Les travaux de réparation et de modernisation susceptibles d'être financés par les prêts d'épargne-logement ont été énumérés par un arrêté du 2 décembre 1965 (art. 1^{er}) : réfection de couverture, de descentes d'eaux fluviales, de cheminée, de conduits de fumée, des fenêtres, des portes.

Ainsi, ces trois séries d'innovations contribuent-elles à renforcer le rôle de l'épargne-logement et à en faire un mode de financement principal de la construction de logements.

II. — *Constitution des comptes d'épargne-logement.*

Après avoir exposé les traits les plus caractéristiques de l'épargne-logement, il convient de définir le régime général de constitution des comptes d'épargne-logement.

1° Conditions d'ouverture des comptes.

Toute personne physique peut se faire ouvrir un compte — et un seul.

Ces comptes peuvent être ouverts au chef de famille, à la femme mariée sans l'intervention du mari, aux enfants même mineurs sans intervention de leur représentant légal.

Le premier versement — correspondant à l'ouverture du compte — doit être au moins de 500 F et les versements ultérieurs ne peuvent être inférieurs à 100 F.

2° Fonctionnement du compte.

Les sommes inscrites aux comptes d'épargne-logement portent intérêt au taux de 2 %. Au 31 décembre de chaque année, l'intérêt s'ajoute au capital et devient lui-même productif d'intérêt. Toutefois, qu'il s'agisse de dépôt ou de capitalisation d'intérêt, les sommes inscrites à un compte d'épargne-logement ne peuvent dépasser un montant maximum de 40.000 F.

Le titulaire du compte n'est astreint à aucun versement périodique obligatoire : retraits et dépôts s'effectuent à vue. Toutefois, si à la suite de retraits de fonds, le montant du compte est inférieur à 500 F, l'article 3 du décret du 2 décembre 1965 prévoit qu'il y a clôture du compte.

III. — *Attribution des prêts.*

A. — Régime général des prêts.

Pour pouvoir obtenir un prêt dans le cadre du régime général de l'épargne-logement, il faut :

— que le compte d'épargne-logement soit ouvert depuis dix-huit mois au moins ;

— que le montant des intérêts acquis s'élève à 300 F au minimum.

L'octroi du prêt entraîne les conséquences suivantes :

— les bénéficiaires des prêts reçoivent de l'Etat une prime d'épargne égale au montant des intérêts acquis à la date de la demande de prêt, dans la limite toutefois de 4.000 F ;

— les bénéficiaires des prêts ont priorité pour l'attribution des primes et des prêts spéciaux prévus par les articles 257 à 269 du Code de l'urbanisme.

B. — Caractéristiques des prêts.

Comme le souligne l'article 12 du décret n° 65-1044 du 2 décembre 1965, le montant et la durée maximum des prêts sont fixés de telle sorte que le total des intérêts à payer par l'emprunteur soit égal au total des intérêts acquis à la date du prêt, multiplié par un coefficient qui ne peut excéder un maximum fixé par arrêté du Ministre des Finances. Par arrêté du 2 décembre 1965, le coefficient maximum de conversion a été fixé à 1,5. Ainsi, pour les épargnants qui ont acquis 2.000 F d'intérêts, la charge d'intérêt du prêt ne peut excéder 3.000 F, ce qui permet de rembourser par exemple 56.680 F en cinq ans, 35.700 F en huit ans, 27.500 F en dix ans.

Selon les dispositions de l'article 11 du décret du 2 décembre 1965 le montant des prêts ne peut excéder 100.000 F et le montant maximum des sommes susceptibles d'être mises chaque année à la charge d'un emprunteur au titre de l'amortissement et de l'intérêt est fixé à 12.000 F.

C. — Taux d'intérêt des prêts.

Le taux d'intérêt des prêts est de 2 % par an. L'emprunteur supporte, en sus des intérêts, le remboursement des frais calculé sur la base de 0,80 % du capital prêté, ce qui correspond, compte tenu du remboursement par trimestrialités constantes, à 1,5 % des capitaux restant dus.

En définitive, le calcul des trimestrialités est effectué compte tenu du remboursement des frais sur la base d'un taux forfaitaire de 3,5 % l'an.

Prenons un exemple précis :

— 1.000 F d'intérêts acquis ont été obtenus par un capital de 32.000 F comportant un versement initial de 20.000 F laissés en dépôt pendant deux ans, plus des versements mensuels de 500 F pendant deux ans..... 32.000

— Ces 1.000 F d'intérêts comportent une prime d'épargne égale au montant des intérêts acquis..... 1.000

— En fonction des dispositions dont nous venons de donner les grandes lignes, le montant du prêt que l'on peut obtenir est de 33.500 F sur quatre ans, 27.000 F sur cinq ans, 22.600 F sur six ans, 19.500 F sur sept ans, 17.100 F sur huit ans, 15.200 F sur neuf ans et 13.600 F sur dix ans.

Notons enfin que les titulaires de comptes d'épargne-crédit ont eu la faculté d'opter pour le nouveau système et de faire transférer leur compte d'épargne-crédit à un compte d'épargne-logement. Ils conservent les droits résultant de l'ouverture de leur compte et de l'inscription des intérêts et bénéficient de plein droit du régime de l'épargne-logement.

Selon les renseignements qui nous ont été fournis par M. Nungesser lors de son audition devant la Commission, les sommes déposées au titre de l'épargne-logement pourraient atteindre 2,5 milliards de francs à la fin de l'année 1966. Tout en se félicitant de tels résultats, votre Commission tient à rappeler que le mécanisme d'épargne-logement a pour objet de différer la solution de la crise du logement... puisque les sommes inscrites sur un livret d'épargne sont disponibles — dans la meilleure hypothèse — dix-huit mois après l'ouverture du compte.

B. — LE MARCHÉ HYPOTHÉCAIRE. — SCHEMA DE FONCTIONNEMENT

Votre Rapporteur a cru utile d'insérer dans son rapport les lignes générales de cette institution.

1° L'objet du marché hypothécaire est de favoriser la réalisation, par l'ensemble des institutions et organismes pratiquant le crédit hypothécaire, de prêts consentis, dans des conditions acceptables de taux et de durée, en vue de la construction ou de l'acquisition de logement par des particuliers.

Le fonctionnement du marché doit permettre, d'une part, aux organismes prêteurs de mobiliser en cas de besoin les créances représentatives de leurs prêts, d'autre part, de faciliter l'acquisition de telles créances par les institutions collectives d'épargne.

2° Le marché sera progressivement ouvert aux banques, établissements financiers, banques populaires, caisses de crédit agricole, caisses d'épargne, caisses de crédit mutuel, compagnies d'assurance, caisses de retraite et sociétés d'investissement.

Dans une première étape, pourront participer au marché :

a) Pour y mobiliser des effets représentatifs de prêts consentis par eux :

- certaines banques et établissements financiers admis de plein droit ;
- les banques et établissements financiers intervenant avec la garantie d'établissements visés ci-dessus ;
- les banques populaires dans les conditions fixées par la caisse centrale des banques populaires ;

b) Pour y acquérir, à titre de placement, des effets représentatifs de crédits consentis par les établissements visés au paragraphe a) ci-dessus :

- l'ensemble des banques et établissements financiers ;
- l'ensemble des compagnies d'assurances et caisses de retraites ;
- les sociétés d'investissement ;
- la Caisse nationale de crédit agricole, la Caisse centrale des banques populaires et la Caisse des dépôts.

Chacune des catégories d'établissement visées ci-dessus agira, comme prêteur originaire ou comme acquéreur d'effets représentatifs de créances hypothécaires.

3° Les transactions du marché ne porteront pas sur des créances hypothécaires proprement dites, mais sur des effets représentatifs de prêts hypothécaires. Les prêts représentés par ces effets continueront donc, même après la négociation des effets, d'être gérés par les prêteurs originaires.

Les effets circulant sur le marché ne bénéficieront pas directement de la garantie hypothécaire attachée aux créances elles-mêmes : ils seront simplement déclarés émis en représentation de créances hypothécaires d'un volume égal à leur montant, les émetteurs s'engageant à produire à tout instant les créances sur simple demande des porteurs.

Les prêteurs originaires désireux de se procurer des ressources signeront ces effets en vue de la mobilisation de leurs créances hypothécaires et offriront ces effets, par l'entremise d'intermédiaires ou de courtiers de leur choix, à des établissements en quête d'emplois.

Seuls les prêteurs originaires, à l'exclusion des acquéreurs successifs des effets, seront garants des effets émis, de telle sorte que la détention de ceux-ci constitue un simple placement de capitaux n'entraînant pour le porteur aucune obligation en cas de revente ultérieure.

Les cessions d'effets sur le marché pourront s'effectuer, conformément aux usages du marché monétaire, sous la forme d'achats et de ventes fermes ou de pensions pour des durées librement débattues entre les parties.

4° Les effets seront assortis d'un taux d'intérêt résultant du jeu de l'offre et de la demande sur le marché au moment de leur mise en circulation.

Si l'établissement acquéreur d'un effet veut ultérieurement recouvrer le montant de cet effet avant la date d'échéance, il devra le négocier ou le mettre en pension. Il s'échangera dès lors sur le marché des effets assortis de taux différents et ces négociations dégageront des cours variables — au-dessus ou au-dessous du pair — selon l'évolution entre-temps du taux du marché.

5° Le Crédit foncier de France exercera des fonctions de tutelle et de régularisation du marché en vue de faciliter la mobilisation des prêts. Il limitera jusqu'à nouvel ordre ses interventions aux effets représentatifs de prêts hypothécaires répondant aux normes suivantes.

a) **Objet des prêts :** les prêts doivent être consentis exclusivement en vue de la construction ou de l'acquisition de logements de particuliers. Aucune restriction n'est apportée à la nature des travaux ou à la destination des logements faisant l'objet des prêts. Ceux-ci peuvent concerner des **résidences principales ou non**, des logements **anciens** ou des constructions neuves, des travaux d'entretien et d'amélioration des logements, etc.

b) **Garantie des prêts :** les prêts doivent être assortis d'une garantie hypothécaire ou d'un privilège immobilier régulièrement constitués. L'expertise des gages relève de la diligence et de la responsabilité exclusive des prêteurs originaires.

c) **Conditions des prêts :** les prêts doivent être d'une **durée originale minimum de dix ans**. Ils ne doivent **comporter aucune clause d'indexation**.

Leur taux effectif global ne devra pas excéder le plus élevé des deux taux de référence ci-après :

— soit le **taux pratiqué**, au moment de l'octroi des prêts par le **Crédit foncier** pour ses **prêts fonciers ordinaires** de durée correspondante, **majoré de deux points et demi**.

— soit le **taux obtenu en majorant de trois points le taux pratiqué**, au moment de l'octroi des prêts, pour les effets de mobilisation de même durée négociés au pair sur le **marché des effets représentatifs de prêts hypothécaires conformes aux normes fixées par le Crédit foncier**.

C. — DIVERSES AUTRES MESURES TENDANT A FAVORISER
L'ÉPARGNE PRIVÉE

1° *Exonération d'impôts sur le revenu* des personnes physiques et des taxes complémentaires dont bénéficient, pour le revenu qu'ils sont sensés en retirer, les propriétaires qui occupent les logements qu'ils ont fait construire.

Ces derniers sont en outre autorisés à déduire de leur revenu global les intérêts afférents aux dix premières annuités des prêts contractés pour la construction, l'acquisition ou les grosses réparations de leur logement. Il en est de même pour les dépenses de ravalement.

2° *Mesures en faveur de Sociétés immobilières d'investissement :*

Un système fiscal de faveur permet de placer les propriétaires d'actions de sociétés immobilières d'investissement dans la même situation que les propriétaires d'immeubles. Les mesures concernant les plans d'épargne à long terme permettront de donner un nouvel essor aux sociétés immobilières d'investissement. Les actions et obligations émises par ces sociétés sont en effet admises en emploi des versements d'épargne effectués par les participants aux contrats d'épargne à long terme.

En outre, le projet de loi de finances pour 1967 prévoit que les actionnaires des sociétés immobilières d'investissement pourront pratiquer un abattement de 20 % sur les dividendes servis, mesure qui s'inspire de l'abattement forfaitaire que les propriétaires fonciers qui louent leur immeuble sont autorisés à pratiquer au titre de l'amortissement des frais d'assurance et de gestion.

3° *Mesures en faveur des propriétaires d'immeubles anciens :*

Le projet de loi de finances pour 1967 prévoit que les propriétaires d'immeubles anciens seront autorisés à déduire de leurs revenus fonciers le montant des dépenses d'amélioration affectuées sur leur patrimoine.

DEUXIEME PARTIE

LA POLITIQUE D'URBANISME

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

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

1. — *Centre de Recherche d'Urbanisme* (capitre 44-40).

Le Centre de Recherche d'Urbanisme créé en 1962 sur l'initiative des Ministres de l'Education nationale et de la Construction poursuit, en matière d'urbanisme, une double mission de recherche et d'enseignement.

La subvention au C. R. U est majorée de 400.000 F par rapport à 1966. Pour 1967, la subvention est fixée à 1.210.000 F contre 810.000 F en 1966.

2. — *Centre Scientifique et Technique du Bâtiment* (chapitre 44-41, ancien chapitre 44-21).

En 1965, la subvention budgétaire au C. S. T. B. était fixée à 7.050.000 F. En 1966, elle a été majorée de 500.000 F. Pour 1967, les crédits affectés à cet organisme sont en augmentation de 1.100.000 F et fixés ainsi à 8.650.000 F.

Un second chapitre budgétaire (65-20) est affecté à l'équipement du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment.

L'autorisation de programme demandée figurant au projet de budget sera utilisée :

a) Pour les équipements et le matériel de la station de Champs-sur-Marne, à savoir :

- l'achèvement des locaux du laboratoire vertical ;
- un complément d'équipement pour les études hydrauliques (canalisations, robinetterie),

et la réalisation d'installations nouvelles, à savoir :

- un poste de recherches acoustiques pour les murs et planchers ;
- un ciel artificiel pour l'étude de l'éclairage naturel ;
- un appareil de calcul analogique pour l'étude des régimes thermiques variables ;
- un appareillage pour l'étude des traitements thermiques du béton ;
- la mise au point de matériels de recherches sur la durabilité des produits d'étanchéité ;
- un atelier de recherches sur le formage des grands éléments en matières plastiques.

b) Pour la création des annexes de Grenoble et de Nantes (s'ajoutant à 1 million de francs votés au titre du budget 1966).

Des acquisitions de terrains seront effectuées en 1967 et il est envisagé de commencer les opérations de construction à Nantes cette même année.

Les recherches à confier à l'annexe de Nantes porteront sur l'hygrothermie des matériaux, l'étude des exigences humaines à l'égard du logement, la stabilité des structures.

A Grenoble, les domaines de recherche seraient la physique des solides orientée vers le bâtiment, l'acoustique, l'application au bâtiment de certains matériaux fabriqués par l'industrie régionale (aluminium notamment).

B. — ETUDES PRÉALABLES AUX OPÉRATIONS D'URBANISME

Etudes d'aménagement foncier, d'urbanisme et de création de zones urbaines (chapitre 55-01).

Ce chapitre correspondant, dans le fascicule « Section commune » du Ministère de l'Équipement, aux deux chapitres 55-01 et 55-02 du Ministère de la Construction. Pour 1966, les autorisations de programme étaient à 20 millions. Pour 1967, elles sont prévues pour 35 millions. Les crédits de paiement passent de 17.500.000 francs en 1966 à 30 millions.

Les travaux prévus pour la prochaine année concernent les études générales, les études d'urbanisme appliqué et les études pour travaux techniques.

1. — *Etudes générales.*

A. — Opérations en cours de réalisation.

Les crédits ont permis de lancer des études concernant les principes d'organisation et de fonctionnement d'une agglomération, la formation des prix fonciers, l'aspect sociologique de l'urbanisme, l'évolution des structures urbaines le long de l'axe « Mer du Nord-Méditerranée », les divers schémas possibles d'implantation des équipements publics dans une région, l'évaluation des besoins en surface des entrepôts et dépôts.

B. — Opérations envisagées.

Elles sont très nombreuses étant donné l'ensemble des problèmes restant à étudier. A titre d'exemple, il peut être indiqué :

- l'étude sur les coûts comparés de développement des villes ;
- la recherche sur l'utilisation des sols urbains ;
- la recherche sur les besoins en commerce des agglomérations ;
- la hiérarchie et le rôle des centres ruraux.

Ces études serviront ensuite aux études d'urbanisme appliqué.

2. — *Etudes d'urbanisme appliqué.*

A. — Opérations en cours de réalisation.

Les principales dépenses financées en 1966 ont permis :

— de commencer à mettre en place, avec le concours de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale des organismes d'études des aires métropolitaines dans les cinq régions : Nord, Rhône - Alpes, Provence - Côte d'Azur, Lorraine, Pays de la Loire :

— de développer les études relatives aux grandes agglomérations — établissement de schéma directeur des structures, notamment ;

— de poursuivre l'élaboration des plans d'urbanisme d'agglomérations moins importantes.

B. — Opérations envisagées.

L'effort actuel sera poursuivi dans deux directions :

— accroissement du volume global des travaux, de manière à pouvoir disposer dans les prochaines années de schéma de structure et de plan d'occupation des sols dans les grandes agglomérations qui en ont le plus urgent besoin ;

— mise en place progressive d'agences d'urbanisme permanentes dans les villes les plus importantes.

Enfin, il importe d'achever la constitution des organismes d'études d'aires métropolitaines et de maintenir à un rythme convenable le financement des contrats passés à des urbanistes privés ou des bureaux d'études pour ce qui concerne les villes petites ou moyennes.

3. — *Etudes et travaux techniques.*

A. — Opérations en cours de réalisation.

Il importe de donner aux organismes d'études à la fois des documents cartographiques et topographiques récents et des informations sur les ressources en eau et la structure des sols.

Un programme de réalisation de documents cartographiques qui fait appel à la photographie aérienne est établi en liaison avec les études d'urbanisme appliqué qui impliquent de tels documents.

De même, il est passé des contrats pour que des forages soient exécutés pour dénombrer les nouvelles ressources en eau susceptibles d'être exploitées.

Les études de géologie appliquée aux problèmes d'urbanisation s'avèrent de plus en plus nécessaires pour déterminer les possibilités de développement urbain sur de nouveaux territoires.

B. — Opérations envisagées.

Sur ces trois points, il s'agit de fournir les documents et les informations nécessaires, en fonction des besoins des organismes d'étude. Les opérations envisagées permettront de satisfaire une part plus grande de ces besoins.

§ 2. — Les opérations d'urbanisme.

Parmi les divers projets inscrits dans le projet de loi de finances pour 1967, nous examinerons successivement :

A. — L'AMÉNAGEMENT DES LOTISSEMENTS DÉFECTUEUX

(chapitre 65-40).

Les autorisations de programme restent fixées à 3 millions en 1967, comme en 1966.

La liste des opérations d'aménagement des lotissements défectueux subventionnées en 1967 pourra seulement être arrêtée, conformément à l'article 5 de la loi n° 52-535 du 25 mars 1952, après consultation de la Commission nationale des lotissements défectueux qui se réunira au début de la prochaine année.

Il est probable que les crédits accordés seront principalement affectés à la poursuite ou l'achèvement des opérations en cours dont la grande majorité est située dans la région parisienne.

B. — LA MEILLEURE UTILISATION DES ILOTS D'HABITATION

(chapitre 65-42).

Il ne peut être donné une liste nominative des opérations qui seront financées en 1967. En effet, celle-ci sera établie lors de l'examen de la programmation financière par le Groupe Interministériel Foncier. Les Préfets ont été consultés et doivent adresser leurs propositions.

Seront inscrites en priorité et dans la limite des dotations ouvertes, les opérations financièrement engagées.

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

Les crédits prévus pour 1967 devraient permettre l'attribution de subventions pour la création d'espaces verts publics notamment à Limoges, Grand-Quevilly, dans le département du Nord ainsi que dans la région parisienne (Nanterre, Blanc-Mesnil, Juvisy et Meaux).

La procédure d'attribution des subventions a été fixée par les décret et arrêté du 25 septembre 1961 auxquels ont été substitués récemment les décret et arrêté du 1^{er} septembre 1966. Les demandes de subventions sont adressées au Ministre de l'Equipement par le Préfet, avec son avis et après instruction par le Directeur départemental. Les subventions sont accordées par décision du Ministre de l'Equipement après avis du Comité directeur de l'Association dite Agence de l'Arbre et des Espaces verts. La subvention est payée à la collectivité bénéficiaire en totalité après exécution complète des travaux ou sous forme d'acomptes versés au fur et à mesure de l'exécution de ces travaux, par le Directeur départemental qui atteste que les travaux entrent bien parmi ceux pour lesquels la subvention est accordée.

D. — AIDE A LA SUPPRESSION DES CITÉS INSALUBRES
(chapitre 65-30).

Il s'agit de crédits destinés à la suppression des bidonvilles : avec le vote de la loi du 12 juillet 1966, l'administration dispose de larges pouvoirs pour aborder et résoudre ce problème. Les autorisations de programme passent de 10 millions en 1966 à 15 millions en 1967 et les crédits de paiement de 10 millions à 25 millions. Il reste à savoir — comme le note à juste titre M. Royer dans son avis sur la loi de finances pour 1967 — si le financement des logements P. S. R. en 1967 correspond aux nécessités du relogement de ceux qui quittent les bidonvilles.

a) Les opérations de suppression des cités insalubres (bidonvilles) actuellement en cours intéressent les villes suivantes :

Région parisienne :

Colombes ;

Champigny.

Province :

Aix-en-Provence ;

Marseille,

ainsi que les départements d'outre-mer : Réunion, Guadeloupe, Martinique et Guyane.

D'autres projets ont été ou seront lancés, à savoir :

Région parisienne :

Argenteuil,
La Courneuve,
Nanterre,
Saint-Denis,
Villejuif.

Province :

Berre l'Étang,
Martigues,
Toulon.

b) Pour 1967, le programme n'est pas encore arrêté. Il le sera vraisemblablement au cours du quatrième trimestre 1966 en fonction du résultat des négociations actuellement menées avec les autorités locales.

§ 3. — Les moyens financiers affectés à la réalisation de la politique foncière.

A. — Chapitre 55-43. — ACQUISITION DE TERRAINS POUR L'AMÉNAGEMENT URBAIN

Les crédits ouverts au titre de ce chapitre sont de 98 millions en autorisations de programme et de 25 millions en crédits de paiement.

Ce chapitre est destiné à prendre, à partir de 1967, le relais du Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme, pour le financement d'acquisitions foncières, liées à l'exécution d'opérations d'aménagement à longue échéance, dont le dénouement ne peut être prévu à l'avance et qui peuvent s'assimiler, en conséquence, à des investissements en capital.

Les opérations qui seront financées à l'aide des crédits de ce chapitre porteront sur des acquisitions foncières dans le cœur des villes nouvelles — notamment dans la région parisienne — dans

les métropoles d'équilibre et les grandes agglomérations. Il est également prévu d'utiliser une partie de ces crédits à la poursuite des acquisitions foncières liées à l'aménagement du littoral du Languedoc et du Roussillon.

Il ne peut, en raison de la procédure exposée ci-dessous, selon laquelle ces opérations seront engagées, être donné d'indications plus détaillées sur les acquisitions auxquelles il sera procédé. Ces acquisitions doivent, en outre, être menées avec le maximum de discrétion pour éviter toute spéculation foncière.

Les opérations de l'espèce ne pourront être engagées qu'après leur inscription à la programmation financière de l'année considérée établie par le Groupe Interministériel Foncier auquel a été dévolue, par décision du 11 mars 1966 du Premier Ministre, la mission de déterminer, sur la proposition du Ministre de l'Equipement, les critères d'emploi des crédits budgétaires et des moyens financiers du F. N. A. F. U. et de la Caisse des Dépôts et Consignations, destinés à la constitution de réserves foncières à long terme.

Elles seront réalisées par l'Etat ou par les organismes qu'il aura chargé de procéder aux acquisitions de l'espèce (notamment dans la région parisienne) par l'Agence Foncière et Technique de la Région parisienne, soit à l'amiable, soit lorsque la réglementation en vigueur le permettra, par voie d'expropriation.

Ce nouveau chapitre n'est pas destiné à permettre la mise en œuvre de la loi relative au droit de préemption dans les Z. A. D. Le financement des préemptions exercées dans ces zones continuera à être assuré comme précédemment par le Compte Spécial 12018 (F. N. A. F. U.).

Il est prévu qu'un transfert de crédits du chapitre 55-43 au Compte spécial 12018 pourrait intervenir en cours d'année pour compléter en cas de besoin la dotation de ce compte et pour parer, notamment, à une insuffisance des crédits réservés au financement des préemptions dans les Z. A. D.

B. — F. N. A. F. U. — SITUATION FINANCIÈRE.

Répartition des moyens financiers de la politique foncière par nature de financement.

Autorisations de programme.

| DESIGNATION | 1967 | | |
|---|--------------------------|-----------------|------------|
| | Région de Paris. | Autres régions. | Total. |
| | (Millions de francs.) | | |
| 1. Autorisations de prêts de la C. D. C. bonifiés par le F. N. A. F. U. : | | | |
| Z. U. P. et zones d'habitation..... | 140 | 300 | 440 |
| Rénovation urbaine (y compris E. P. A. D. et Halles de Paris)..... | 190 | 60 | 250 |
| Zones industrielles..... | » | 45 | 45 |
| Totaux (1)..... | 330 | 405 | 735 |
| | CHAPITRE N° 55-43 | | |
| | (nouveau). | | |
| 2. Opérations foncières désormais budgétisées (1) : | | | |
| Acquisitions foncières (cœur des villes nouvelles).. | 82 | 10 | 92 |
| Languedoc-Roussillon | » | 6 | 6 |
| Totaux (2)..... | 82 | 16 | 98 |
| 3. Opérations foncières demeurant financées par le F. N. A. F. U. - Trésor : | | | |
| Opérations directes..... | » | 25 | 25 |
| Exercice du droit de préemption dans les Z. A. D.... | 8 | 4 | 12 |
| Totaux (3)..... | 8 | 29 | 37 |
| Total 2 + 3..... | 90 | 45 | 135 |

(1) Ces opérations, imputées jusqu'en 1966 sur le compte spécial n° 12-046, seront inscrites au chapitre n° 55-43 du budget du Ministère de l'Équipement à compter du 1^{er} janvier 1967.

TROISIEME PARTIE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES CONCERNANT LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Aux termes de l'examen des crédits affectés à la construction de logements pour 1967, il a paru opportun à votre rapporteur de présenter un certain nombre d'observations générales relatives à l'ensemble de notre politique du logement.

§ 1. — Les résultats acquis en matière de construction de logements.

En 1962, selon les résultats du recensement, notre patrimoine immobilier comprenait 16.343.000 habitations (14.538.000 résidences principales, 944.660 résidences secondaires et 860.760 logements vacants). Caractéristique essentielle de ce patrimoine immobilier : la vétusté (1). A l'époque du recensement, plus de 10 millions de logements — c'est-à-dire près de 60 % du total — avaient été construits avant 1914, deux millions d'habitations urbaines ne possédaient pas l'eau et deux millions ne disposaient pas de W. C.

Entre 1962 et le 31 décembre 1965, 1.360.000 logements environ ont été construits ; en ajoutant les résultats probables de 1966 — 425.000 — nous atteignons environ 1.780.000. Toutefois, comme il n'est pas possible de déterminer le nombre des logements anciens, détruits, fusionnés ou transformés en bureaux au cours de cette période, la situation numérique exacte de notre parc immobilier reste actuellement difficile à établir.

Entre 1945 et 1965, 4 millions environ de logements ont été construits : 608.000 ont été achevés entre les années 1945 et 1954, 210.000 ont été terminés en 1955, 235.000 en 1956, 273.000 en 1957, 291.700 en 1958, 320.000 en 1959, 316.000 en 1960, 316.000 en 1961, 308.900 en 1962, 335.600

(1) Les renseignements statistiques sont confirmés par une récente étude de la revue « Etudes et conjoncture », du mois de septembre 1966, relative à la situation du parc immobilier français entre les recensements de 1954 et 1962.

61,7 % des logements français datent d'avant 1914 (77,8 % dans les communes rurales, 52,8 % dans la région parisienne).

22,6 % des résidences principales n'ont pas l'eau courante (42,2 % dans les communes rurales, 10 % dans les villes, 12,5 % dans la région parisienne).

en 1963, 368.000 en 1964 et 411.600 en 1965. En 1966, le résultat escompté sera voisin de 420.000. Incontestablement, ces résultats traduisent une progression annuelle assez remarquable : de 80.000 logements achevés en 1952, on est passé à 411.000 en 1965. Quelle que soit la valeur des résultats ainsi acquis, notre position n'est pas particulièrement brillante si nous la comparons à celle des principaux pays occidentaux : pour la seule Communauté économique européenne, par exemple, nous constatons un constant mouvement d'expansion dans lequel l'Allemagne tient la première place avec 623.000 logements achevés en 1964 contre 569.000 en 1963. En seconde position, nous trouvons l'Italie avec 446.000 logements construits en 1964 contre 417.000 en 1963 ; la France arrive en troisième position avec 368.000 logements contre 335.000 en 1963. La position de la France ne tient pas seulement au nombre de logements construits mais aussi à leurs dimensions : dans notre pays, la surface moyenne des logements neufs est de 65 mètres carrés, en Allemagne fédérale de 73 mètres carrés et aux Etats-Unis de 115. Si nous nous référons enfin au nombre moyen de pièces dans les logements neufs, nous trouvons 3,51 en France, 3,83 en Grande-Bretagne, 3,92 en Suisse, 3,94 en Allemagne fédérale et 4,20 au Danemark.

*

* *

Au cours des vingt dernières années, 377.000 logements ont été réalisés au titre de la reconstruction, 1.063.500 au titre des H. L. M., 2.010.000 dans le secteur des primes et des prêts spéciaux du Crédit foncier, 542.000 logements n'ont bénéficié d'aucune aide financière de l'Etat. Une première constatation s'impose donc, constatation banale, certes, mais lourde de conséquences pour l'avenir : le développement de notre politique de construction a été étroitement tributaire de l'assistance financière de l'Etat puisque seulement 15 % des logements construits n'ont bénéficié d'aucune aide financière publique. Il reste à savoir si la poursuite et le développement de notre politique du logement sont concevables en dehors du concours financier de la puissance publique ? Doit-on associer dynamisme de la construction et croissance des crédits budgétaires ? Comme nous l'avons souligné par ailleurs, le V^e Plan a répondu pour nous à une telle question : « Mais il est permis d'espérer que d'ici quelques années, une mesure aussi importante

que l'allongement de la durée des prêts bancaires aura provoqué un développement sain et continu de la construction de logements non aidés. La suppression de la prime à la construction en faveur de cette catégorie d'habitations se justifie dès lors que l'on obtient, grâce à ces nouvelles modalités de prêt, une diminution très sensible des charges incombant mensuellement aux candidats propriétaires ».

§ 2. — Les prévisions des besoins et les implications financières qu'elles supposent.

Compte tenu de l'évolution prévisible de la population française, notre pays comptera 60 millions d'habitants environ en 1985 (soit 20 millions de ménages contre 15,5 actuellement). Un développement démographique aussi important ainsi que le renforcement de la concentration urbaine, la rénovation de notre habitation et l'augmentation du nombre des résidences secondaires exigeront la réalisation de 12 millions de logements en 20 ans. Ainsi, au cours des 20 prochaines années — c'est-à-dire une période d'une durée égale à celle qui nous sépare de la fin de la dernière guerre — plus de la moitié des ménages français devront être logés dans des habitations qui ne sont pas encore construites. Ces constatations — aussi préoccupantes soient-elles — n'ont rien d'extraordinaire : elles correspondent aux conclusions du rapport de la Commission de l'habitation du V^e Plan.

Un tel recensement des besoins aurait dû conduire normalement les rédacteurs du V^e Plan à fixer à 600.000 logements le nombre des réalisations de l'année terminale du Plan. Mais c'est à 480.000 habitations que le programme pour 1970 a été établi. En optant pour ce chiffre, le Gouvernement a adopté « ... 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 des limitations de l'épargne, de l'importance des équipements liés au logement... ». Les rédacteurs du Plan ont donc implicitement admis que le secteur construction n'était pas suffisamment armé, tout au moins en l'état actuel de la situation, pour atteindre un rythme annuel de construction de l'ordre de 600.000 logements.

Ajoutons que dans la programmation totale des 480.000 logements, seule la réalisation de 260.000 logements dits « logements économiques » a valeur d'objectif ; ces constructions, dont le

financement dépend directement des pouvoirs publics, seront impérativement défendues. Au contraire, la construction des logements « non aidés » est considérée comme une prévision dans la mesure où leur réalisation dépend du seul vouloir des particuliers.

Ainsi, à côté d'un contingent de logements qui bénéficient de conditions de financement garanties par l'Etat, un nombre important d'habitations devra être financé par des moyens privés, dépourvus de tout encouragement public.

*

* *

On conçoit donc que la réalisation des « objectifs » ou des « prévisions » du V^e Plan exige la solution, à très court terme, de problèmes qui, jusqu'à ce jour, ne sont pas — ou sont imparfaitement — résolus : amélioration de la capacité de production de l'industrie du bâtiment, acquisition et équipement de terrains à bâtir, assouplissement des formalités administratives...

Mais quelle que soit l'importance des facteurs techniques, administratifs ou fonciers sur le dynamisme de la politique de construction, les difficultés les plus aiguës sont d'ordre financier. Selon la Commission de l'Habitation du Plan, le coût de construction des 420.000 logements financés en 1964 est évalué à 28 milliards de francs ; une telle somme représente, pour la même année, près de quatre fois la valeur de la production automobile (7,5 milliards), 80 % de la valeur de la production agricole (33,5 milliards), près du double des dépenses de l'Education nationale (15 milliards) et 8 % du revenu net des ménages.

Selon les évaluations prospectives, le coût des logements mis en chantier en 1970 atteindra approximativement 40 milliards de francs : l'augmentation de 12 milliards, par rapport au coût de la construction de l'année 1964 correspond à l'accroissement du nombre des logements financés — 490.000 au lieu de 420.000 — à une augmentation annuelle théoriquement faible du niveau général des prix (2 %), à l'accroissement de la surface et à l'amélioration de la qualité des habitations.

L'investissement ainsi escompté, en matière de logement représentera — comme il a représenté d'ailleurs en 1964 — 6,5 % du produit national brut.

*

* *

Mais l'évolution attendue en matière de financement de la construction concerne moins le volume des capitaux mis au service de ce secteur que les sources de financement. Dans une approche schématique, on peut dire qu'actuellement, les capitaux destinés aux constructions neuves ont une triple origine :

— les uns sont d'origine publique ou sont collectés sur décision publique ; il s'agit des fonds mis au service des organismes H. L. M., des rapatriés, de la construction, des fonds de la Caisse des Dépôts et Consignations et la contribution de 1 % sur le montant des salaires. Pour l'année 1964, par exemple, le volume total de ces fonds s'est élevé à 8,9 milliards de francs ;

— les autres sont fournis par le secteur bancaire et se sont élevés à 3,3 milliards de francs ;

— les troisièmes, enfin, ont été fournis par les candidats à un logement sur leurs ressources propres en dehors de toute institution financière ou bancaire ; ils ont atteint 14,3 milliards de francs.

Ainsi, sur la totalité des sommes investies dans la construction de logements, plus de la moitié a été fournie par « autofinancement » ; un tel effort financier, presque équivalent à celui de la nation pour l'ensemble des dépenses de l'Education nationale en 1964 a été plus particulièrement remarquable dans le secteur « non aidé » de la construction (76 % des capitaux) ; il n'a été que de 22 % dans le secteur H. L. M. et de 28 % dans le secteur des prêts du Crédit foncier.

En supposant que les rapports existant entre ces trois sources de financement ne subissent aucune modification au cours des cinq prochaines années, les Pouvoirs publics devraient mettre au service de la construction, en 1970, 12,5 milliards de francs, les organismes financiers ou bancaires devraient fournir 7 milliards environ et la seule épargne des particuliers devrait apporter 20,5 milliards. Une telle répartition du financement nous paraît inconcevable ! L'effort actuellement consenti par recours au seul autofinancement est déjà exceptionnel ; il a été lié, en 1964 notamment, au rapatriement des capitaux d'Algérie et au découragement des capitaux boursiers. On se demande, dès lors, comment l'effort des particuliers pourrait être développé en dehors de tout organisme bancaire. Seule, une amélioration des conditions de crédit consenti par les organismes bancaires pourra permettre une relève de l'autofinancement par le secteur bancaire.

**§ 3. — La conjoncture actuelle et les difficultés
de mise en œuvre d'une politique dynamique de construction.**

On conçoit donc que la question essentielle à laquelle notre politique du logement devra apporter une réponse, à brève échéance, est d'ordre financier. Dans la demande potentielle de logements, on peut distinguer trois catégories de demandeurs : ceux que leur situation de famille autorise à faire une demande d'attribution de logement auprès des organismes H. L. M., ceux qui, en raison de leur situation de fortune peuvent acquérir un logement sans recours à l'aide de l'Etat, ceux, enfin, qui ne peuvent avoir accès au secteur H. L. M. ou à celui des primes et de prêts et qui ne peuvent acquérir un logement sur leurs ressources personnelles ; bénéficiant d'un niveau de vie qui interdit toute affectation de H. L. M. ou tout recours aux prêts du Crédit foncier, ils ne disposent pas néanmoins de ressources personnelles qui leur permettraient « d'autofinancer » presque intégralement l'achat d'un logement. Or, le recours au crédit est particulièrement onéreux tout au moins en l'état actuel de notre législation. Votre rapporteur peut signaler, à ce propos, qu'un emprunt de 25.000 francs — auprès d'un des organismes de crédit les plus sérieux — comporte des remboursements mensuels constants de 420 francs pendant huit ans et demi.

*
* *

Dans la mise en œuvre de mesures nouvelles en matière de crédit à la construction, le système de l'épargne-logement — dont nous avons analysé les mécanismes fondamentaux — connaît actuellement un certain succès... L'intérêt et l'utilité de cette formule ne doivent pas faire oublier toutefois ses inconvénients : l'effort d'épargne du titulaire du compte exige une longue période alors que les besoins de logements sont immédiats et urgents ; les prêts sont insuffisants par rapport au coût de la construction.

Récemment, un journaliste spécialisé dans les questions économiques rappelait que le père de famille qui, depuis le 1^{er} janvier 1966, met chaque mois 500 francs sur son livret, n'aura droit à aucun prêt avant le 1^{er} juillet 1967. En versant 10.000 francs au 1^{er} janvier 1966, puis 100 francs mensuellement pendant 18 mois,

on lui prêtera sur 10 ans 4.600 francs (cf. article de Roger Priouret, « Express » n° 801) pour un logement qui coûtera environ 100.000 francs.

On parle également de la création d'un marché hypothécaire... Il reste à savoir si ces créations constitueront des solutions propres à redonner au secteur de la construction le dynamisme que chacun souhaite ou devront-elles être placées au rang des palliatifs sans portée durable ?

*
* *

§ 4. — Le financement de la construction en 1967.

Comme nous l'avons rappelé précédemment, les besoins en logements sont connus pour les vingt prochaines années. La demande à satisfaire à moyen terme a été également déterminée par le V^e Plan ; il reste désormais à créer les mécanismes financiers susceptibles de répondre à ces besoins.

Or, quelle que soit l'ampleur des besoins, le marché du logement souffre actuellement d'une récession certaine. N'est-il pas regrettable de ne pas profiter des quelques années qui nous restent avant l'arrivée à l'âge adulte des générations d'après guerre pour liquider une crise de pénurie qui dure depuis la fin du dernier conflit.

Dans l'analyse de la crise actuelle, deux séries d'observations doivent être présentées :

En premier lieu, il convient de rappeler que la politique de construction de logements se déroule depuis le 1^{er} janvier 1966 sous le signe du V^e Plan. A cet égard, une évolution particulièrement importante est attendue au cours des années 1966 à 1970 : la relève partielle et progressive du financement public par le financement privé de la construction. Cette option fondamentale dans l'orientation de notre politique du logement n'est pas récente : elle a été amorcée dès 1964, par la débudgétisation d'une partie des dépenses de construction à caractère temporaire. Mais, comme le rappelle M. Marcel Pellenc, Rapporteur général du budget, dans son rapport, l'évolution décidée par le Plan en matière de financement de la construction se poursuit et dans le cadre de la loi de

finances pour 1967, on enregistre une diminution du financement du nombre de « logements aidés », notamment dans le secteur des primes sans prêt. Cette évolution doit se poursuivre jusqu'en 1970, date à laquelle 260.000 logements entreront dans la catégorie des logements dits « économiques » contre 345.000 en 1967...

Telle est l'évolution voulue et recherchée en matière de construction de logements. Quelles que soient les réserves que votre Rapporteur ait faites lors de l'examen du V^e Plan et continue de présenter sur le choix adopté, notre ambition au seuil de 1967, ne consiste même plus à mettre en cause le principe du relais du financement public par le financement privé, mais à déplorer que les moyens mis par le Gouvernement au service de cette politique se révèlent insuffisants.

Car — et c'est là une seconde observation de votre Commission — la relève du financement public par le financement privé se révèle particulièrement délicate à réaliser en l'absence d'institutions financières spécialisées dans le crédit à la construction. Alors que les besoins en logements sont et seront de plus en plus importants, une crise s'installe sur le marché immobilier. Cette crise se traduit non seulement par l'augmentation du nombre des faillites dans les activités du bâtiment, mais encore par l'accroissement du nombre des logements qui restent sans acquéreurs. Fait essentiel, dans la crise de mévente le prix des logements ne diminue pas ! Cette situation paradoxale s'explique aisément : le ralentissement des ventes n'est pas lié à la saturation du marché mais à l'insolvabilité des demandeurs. Le prix des appartements reste déterminé par des considérations d'ordre démographique ou économique... Même s'ils ne peuvent s'exprimer pour des raisons financières, les besoins restent impérieux : les prix se maintiennent donc, à un haut niveau. Par contre, l'absence et l'insuffisance des moyens financiers freinent les acquisitions.

Seule la création de circuits financiers adaptés permettra de résoudre la crise et de permettre à la demande potentielle de s'exprimer.

§ 5. — La crise du logement et le patrimoine immobilier ancien.

Quelle que soit l'importance de l'effort attendu en matière de construction, il nous paraît illusoire d'envisager la résorption de la crise actuelle du logement en ne considérant que les seules réalisations immobilières futures : une meilleure utilisation du patrimoine immobilier ancien contribuerait largement à atténuer les méfaits de la crise qui sévit depuis vingt ans.

C'est donc en fonction de l'ensemble de notre parc immobilier que le problème du logement doit être examiné et que des solutions nouvelles devraient être élaborées. La réalisation accélérée de l'unification de notre patrimoine, dont parle le V^e Plan, devrait aboutir à la suppression totale des barrières juridiques qui séparent le régime des logements anciens relevant de la loi du 1^{er} septembre 1948 de celui des logements nouveaux. L'unification du patrimoine immobilier contribuerait à estomper la crise du logement sous ses deux aspects majeurs : la pénurie et la mauvaise répartition.

Le tableau ci-joint récapitule les diverses augmentations de loyers intervenues depuis 1958 :

Majorations successivement appliquées aux loyers depuis 1959.

| CATEGORIES | JANVIER 1959 | JUILLET 1959 | JANVIER 1960 | JUILLET 1960 | JANVIER 1961 | JUILLET 1961 | JANVIER 1962 | JUILLET 1962 | JANVIER 1963 | JUILLET 1963 | JANVIER 1964 | JUILLET 1964 | JANVIER 1965 | 1 ^{er} JUILLET 1965 au 30 juin 1966. | 1 ^{er} JUILLET 1966 au 30 juin 1967. |
|-----------------------|--------------|--------------|------------------|------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---|---|
| Exceptionnelle et I.. | 25 % | 25 % | Valeur locative. | » | » | » | » | » | » | » | » | 8 % | 0 | 10 % | 15 % |
| II A | 15 % | 15 % | 15 % | Valeur locative. | » | » | » | » | » | » | » | 6 % | 0 | 10 % | 12 % |
| II B | 12,5% | 12,5% | 12,5 % | 12,5 % | Valeur locative. | » | » | » | » | » | » | 5 % | 0 | 8 % | 8 % |
| II C | 10 % | 10 % | 10 % | 10 % | 10 % | 10 » | Valeur locative. | » | » | » | » | 5 % | 0 | 8 % | 8 % |
| III A | 7,5% | 7,5% | 7,5 % | 7,5 % | 7,5 % | 7,5% | 7,5 % | 7,5 % | 7,5 % | 7,5 % | 0 | 3 % | 0 | 7 % | 7 % |
| III B | 5 % | 5 % | 5 % | 5 % | 5 % | 5 % | 5 % | 5 % | 5 % | 5 % | 0 | 3 % | 0 | 5 % | 5 % |
| IV | 5 % | 5 % | 5 % | 5 % | 5 % | 5 % | 5 % | 5 % | 5 % | 5 % | 0 | 3 % | 0 | 5 % | 5 % |
| Forfait | 7,5% | 7,5% | 7,5 % | 7,5 % | 7,5 % | 7,5% | 7,5 % | 7,5 % | 7,5 % | 7,5 % | 0 | 3 % | 0 | 7 % | 7 % |

Examen du budget par la Commission.

*Audition de MM. Pisani, Ministre de l'Équipement
et Nungesser, Secrétaire d'Etat au Logement.*

La Commission a entendu le 18 octobre 1966, M. Pisani, Ministre de l'Équipement, et M. Nungesser, Secrétaire d'Etat au Logement, sur la politique gouvernementale en matière d'urbanisme, d'aménagement de l'espace et de construction de logements.

Tout d'abord, M. Nungesser a évoqué, à propos du logement social, les conditions de la mise en service de la caisse de financement des H. L. M. et les conséquences positives qui s'en sont suivies ; malgré des retards dus à cette création, à la fin septembre 1966, les décisions de financement étaient les mêmes que celles faites à la même période de 1965 (soit 65 %). En ce qui concerne les primes, le Secrétaire d'Etat a évoqué le problème de leur répartition et d'un éventuel rééquilibre des soldes.

L'effort de ce département ministériel porte particulièrement sur une politique d'accession à la propriété, en mettant en place les systèmes de financement correspondants (tels « l'épargne-logement » dont les « livrets » comptabilisent 3 milliards de francs à la fin de 1966) et en favorisant le marché hypothécaire (formule qui a été pratiquée avec succès en Allemagne Fédérale). Selon M. Nungesser, l'allongement de la durée des prêts est certes une mesure souhaitable, mais plus encore l'allègement des premières annuités de remboursement de ceux-ci.

En ce qui concerne la politique des loyers, les mesures prises au mois de juillet 1966 ont abouti à une certaine hausse — faible pour les logements de catégorie modeste, plus forte pour les autres — politique conforme à la volonté du Gouvernement d'éviter une hausse trop sensible des prix sans déroger aux exigences du V^e Plan.

Différentes questions ont été posées à M. Nungesser :

— par M. Suran, sur les délais trop longs d'octroi des primes et des prêts ;

— par M. Cornat, au sujet des programmes sociaux de logement ;

— par MM. Lebreton et Hector Dubois, sur l'accession à la propriété dans les régions rurales ;

— par MM. Marrane et Poudonson, sur l'expropriation de certains terrains militaires ;

— par M. Bouquerel, sur l'allègement des charges pesant sur les jeunes ménages aspirant à la propriété et sur la diversité trop grande des loyers dans la gestion d'un office ;

— par M. Schmitt, sur la disparité entre les « prix plafond » de la construction dans certaines régions.

A leurs interlocuteurs, MM. Pisani et Nungesser ont répondu notamment :

— que les logements de fonction sont exclus du bénéfice de la prime ;

— que des instructions aux préfets avaient été renouvelées pour accélérer l'étude des dossiers de prêts ;

— qu'en matière de vente des H. L. M., le texte d'application de la loi est actuellement soumis au Conseil d'Etat et va paraître prochainement.

Abordant le problème de la politique foncière gouvernementale, M. Pisani a tout d'abord rappelé que son évolution — grâce notamment à l'institution des Z. U. P. et Z. A. D. — avait permis un certain « tassement » du prix des terrains.

Toutefois, la Z. U. P. et la Z. A. D. ont leurs inconvénients et ne permettent pas d'acquérir des terrains à très long terme, raison pour laquelle le budget de l'Etat prévoit, en 1967, des crédits pour ce genre particulier d'acquisition.

Abordant les problèmes d'urbanisme et analysant, en particulier, le cas de Paris, le Ministre de l'Equipement a montré les causes de son encombrement progressif, dû, à notre époque, à l'excès du transport privé qui a pris nettement le pas sur le transport public, autrefois bien assuré aux gares, aux boulevards circulaires et au métro. Selon le Ministre, pour avoir une fluidité souhaitable des transports, il faudrait détruire un quart du « tissu urbain » de la capitale.

La structure de l'espace a donc été profondément bouleversée, ce qui oblige à revoir les règles de l'urbanisation, notamment en ce qui concerne les « métropoles d'équilibre ». M. Pisani a précisé ces règles optima à propos de Lille-Roubaix-Tourcoing, Marseille, Metz et Nancy.

Ces problèmes ne sont pas encore assez maîtrisés pour que des règles définitives soient dès à présent élaborées ; peut-être y aura-t-il le choix entre deux types de sites : la ville haute de béton, proche de la campagne — ou la ville aux maisons basses, noyées le plus possible dans la verdure ; de toute façon, c'est le moyen de transport qui commandera l'urbanisme de demain.

Différentes questions ont été également posées à M. Pisani :

— par M. Bertaud, sur le problème de la réservation des sols dans la zone d'aménagement touristique du Languedoc-Roussillon (le Ministre lui a répondu qu'il n'y aurait guère de moyens réels de lutter contre la spéculation tant que les terrains aménagés seraient trop rares ; par ailleurs, il convient de ne pas décourager l'investissement privé en matière de construction) ;

— par M. Beaujannot, sur le cas particulier de la ville de Blois ;

— par M. Chauty, sur les conditions de financement des acquisitions dans les Z. A. D., sur la structure des métropoles régionales et sur les charges d'infrastructure qui pèsent sur les collectivités locales ;

— par M. Suran, sur la possibilité de la création d'un service unique d'équipement.

Après avoir rassuré M. Suran, M. Pisani a déclaré notamment que si les usagers ne payaient pas le service rendu, ce serait le contribuable qui le paierait, par le biais d'un système fiscal que le Ministre a qualifié de « système de désurbanisation ». Il a cité l'exemple de la ville de Londres pour montrer que, sans municipaliser le sol, il fallait cependant qu'à de longs intervalles la collectivité en redevienne maîtresse.

Le Président a remercié MM. Pisani et Nungesser de leurs très intéressants exposés en souhaitant que les idées exprimées trouvent leur traduction dans les prochains crédits budgétaires.

Observations de la Commission.

Diverses observations ont été présentées par les membres de la commission à l'occasion de l'examen des crédits du Ministère de l'Équipement à propos de l'évolution de notre politique du logement.

Pour M. Raymond Brun, la mise en œuvre d'un marché hypothécaire correspond moins à une création qu'à l'adaptation aux nécessités du marché d'une formule de financement déjà ancienne. En ce qui concerne l'augmentation du prix des terrains, la responsabilité en incombe, selon lui, à la loi de 1963 fixant la taxe sur les plus-values foncières. A propos des constructions du secteur aidé, M. Brun a déploré l'insuffisance du nombre de logements de type I.L.N. En ce qui concerne les constructions du secteur non aidé, il a rappelé que le ralentissement des ventes de logements neufs avait conduit les organismes bancaires à reviser leur politique en matière immobilière : ils ont confié à leurs propres services les ventes des immeubles dont ils avaient assuré une partie du financement. A ce propos, il a rappelé que la crise qui sévit actuellement sur le marché immobilier est due principalement aux charges mensuelles trop lourdes assumées par les acheteurs d'appartements ; en aucun cas, ces charges ne devraient dépasser 25 % des ressources des ménages.

M. Marrane a rappelé que la crise du logement n'a jamais été aussi aiguë qu'actuellement, malgré l'existence de 30.000 logements qui ne trouvent pas preneurs dans la région parisienne. A propos de la hausse du prix des terrains, M. Marrane a souhaité que des mesures tendant à freiner la spéculation interviennent le plus rapidement possible. Compte tenu des hausses du prix du sol et de l'existence des prix plafond, les offices d'H. L. M. connaissent des difficultés croissantes dans leurs réalisations immobilières.

M. Mistral a déploré que les constructions de type I. L. N. — destinées initialement à procurer des logements aux cadres moyens dans des conditions financières adaptées à leurs ressources — soient de moins en moins nombreuses.

A propos du développement des constructions de maisons individuelles, M. Chauty a rappelé qu'une telle politique répond aux aspirations de la plupart des candidats au logement dans la

mesure où leurs conditions de financement sont adaptées aux ressources des ménages. Il a rappelé également, à propos du financement des constructions I. L. N., que les prêts consentis par les compagnies d'assurances risquent d'augmenter les loyers dans des proportions importantes. Il a, enfin, souligné les difficultés rencontrées par les constructeurs en matière de financement des acquisitions foncières. Selon M. Chauty, il serait souhaitable de créer une caisse spéciale chargée de fournir des prêts indexés : le prêteur, selon lui, ne consentira à confier son épargne à un organisme de crédit que si une clause d'indexation le met à l'abri de la dévalorisation monétaire.

Le Président de la Commission a souligné la nécessité qu'il y aurait pour le Gouvernement de surveiller l'activité de certaines coopératives de construction de logements.

Enfin, M. Poudonson a déclaré que la politique du Gouvernement en matière de logement se caractérisait par son insuffisance et constituait l'un des secteurs les plus vulnérables de la vie économique française.

*
* *

Compte tenu de l'insuffisance des crédits affectés au logement, la Commission, sur proposition de M. Poudonson, a donc décidé de subordonner son avis favorable à l'adoption du budget de l'Équipement — III — Logement — à l'obtention de mesures nouvelles concrètes, notamment en matière financière.