

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1967-1968

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 novembre 1967.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1968, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

EXAMEN DES CREDITS
ET DES DISPOSITIONS SPECIALES

ANNEXE N° 15

Equipement et Logement.

LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. Jean-Eric BOUSCH.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, Yvon Coudé du Foresto, vice-présidents ; Martial Brousse, Roger Lachèvre, Pierre Carous, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, Paul Chevallier, André Colin, Antoine Courrière, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, Marcel Fortier, André Fosset, Henri Henneguelle, Roger Houdet, Michel Kistler, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Marcel Martin, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, François Schleiter, Charles Suran, Louis Talamoni, Ludovic Tron, N...

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (3^e législ.) : 426 et annexes, 455 (tomes I à III et annexe 16), 456 (tome IX), 459 (tome XI) et ln-8° 65.

Sénat : 15 (1967-1968).

Lois de finances. — Equipement et Logement - Construction d'habitations - Logement - Urbanisme - Dommages de guerre - Crédit hypothécaire.

Mesdames, Messieurs,

Les modifications des structures ministérielles ont des répercussions sur la présentation des fascicules budgétaires. On se souvient que pour le budget de 1967, les dotations consacrées au Logement et à l'Urbanisme avaient été dispersées dans deux « bleus » : un principal, intitulé « Logement » — il existait alors un Secrétariat d'Etat —, un secondaire, intitulé « Section Commune » qui rassemblait les crédits d'études, de recherche et d'enseignement de toutes les administrations placées sous la tutelle d'un Ministre de l'Equipement.

La réorganisation du Gouvernement qui a suivi les élections législatives a laissé les dotations de la Construction au Ministère de l'Equipement et du Logement et ce dernier présente désormais l'intégralité de ses crédits dans un seul fascicule.

Comment dès lors faire le départ entre ce qui est géré par le Boulevard Saint-Germain et ce qui est géré par le Quai Kennedy ? Au titre III, le tri devient impossible, la fusion des deux administrations étant totale, à l'exemple de ce qui s'est passé pour les deux anciens départements du Travail et de la Santé publique au sein du Ministère des Affaires sociales. Dans ces conditions, les crédits correspondants seront analysés par le Rapporteur spécial des Travaux publics, notre distingué collègue M. Suran.

Par contre, les subventions de fonctionnement du titre IV ainsi que la totalité des dépenses en capital sont parfaitement identifiables.

Ce ne sont d'ailleurs pas les seules dotations du Logement et de l'Urbanisme. Il en existe dans les comptes spéciaux, au budget des Charges communes, rémanences de gestions anciennes.

Faire la synthèse de toutes ces données dispersées constituera la tâche de votre Rapporteur pour le budget de 1968 avant qu'il ne conclût sur les problèmes généraux de la Construction en France.

I. — LES INTERVENTIONS PUBLIQUES

Le tableau ci-après rend compte de l'évolution des crédits inscrits aux divers chapitres du titre IV et qui constituent des subventions de fonctionnement allouées à différents organismes dont l'activité principale ressortit au Logement et à l'Urbanisme.

| | 1967 | 1968 | VARIATIONS |
|---|--------------|------------|-------------------|
| | (En francs.) | | (En pourcentage.) |
| <i>a) Action économique.</i> | | | |
| Chapitre 44-40. — Centre de recherches d'urbanisme | 1.210.000 | 1.210.000 | » |
| Chapitre 44-42. — Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne..... | 120.000 | 120.000 | » |
| Chapitre 44-43. — Agence foncière et technique de la région parisienne..... | Mémoire. | Mémoire. | » |
| Chapitre 44-44. — Bourse d'échange de logements | 800.000 | 800.000 | » |
| Chapitre 44-45. — Centre scientifique et technique du bâtiment..... | 8.650.000 | 9.950.000 | + 15 % |
| <i>b) Action sociale.</i> | | | |
| Chapitre 46-01. — Organismes poursuivant une action en faveur de l'aménagement foncier, de l'urbanisme et de la construction..... | 280.000 | 280.000 | » |
| Chapitre 46-20. — Intervention de l'Etat pour l'application de la législation sur les H. L. M.. | 119.965 | 119.965 | » |
| Chapitre 46-22. — Coopératives et associations syndicales de reconstruction et associations syndicales de remembrement..... | 800.000 | 500.000 | — 37,5 % |
| Chapitre 46-32. — Règlement des frais exposés par les établissements prêteurs pour l'étude et la réalisation de prêts complémentaires.. | 5.000 | 5.000 | » |
| Chapitre 46-40. — Règlement par l'Etat d'indemnités de réquisition impayées par les bénéficiaires défailants..... | 150.000 | 150.000 | » |
| Chapitre 46-42. — Versements d'indemnités aux sinistrés, en application de l'article 82 du Code de l'urbanisme et de l'habitation..... | 50.000 | » | — 100 % |
| Chapitre 46-91. — Primes de déménagement et de réinstallation..... | Mémoire. | Mémoire. | » |
| Total | 12.184.965 | 13.134.965 | + 7,8 % |

La progression de l'ensemble des dotations d'une année sur l'autre est relativement modérée : + 7,8 % en valeur relative, un peu moins d'un million de francs en valeur absolue.

Pour la plupart des chapitres, les crédits de l'exercice précédent sont purement et simplement reconduits et les modifications ne concernent que trois chapitres :

1° *Modifications en baisse.* — L'achèvement de la reconstruction permet :

— de diminuer de 300.000 F la subvention allouée aux *groupements de reconstruction* qui, pour leur quasi-totalité, sont en liquidation ainsi qu'à l'unique groupement de remembrement de Caen qui a absorbé les quelque cinquante associations syndicales ;

— de ne plus doter le chapitre qui finançait le versement d'*indemnités aux sinistrés frappés de servitudes* dans les plans de reconstruction.

2° *Modifications en hausse.* — Dans le cadre de la promotion de la recherche, le *Centre scientifique et technique du bâtiment* voit sa subvention de fonctionnement majorée de 15 % et sa subvention d'équipement (chapitre 65-20) augmentée de plus de moitié pour 1968, ces dotations faisant d'ailleurs partie de l'« enveloppe » de la Délégation générale à la recherche scientifique et technique.

Le supplément de crédits de 1.300.000 F inscrit au chapitre 44-45 servira :

— à la mise en place, à Nantes, d'une équipe (8 personnes dont 4 chercheurs et techniciens) chargée d'études sur les exigences humaines, l'éclairage naturel et artificiel et la connaissance des données climatiques en matière de logement ;

— à la mise en place, à Grenoble, d'une cellule de base (4 personnes dont 2 chercheurs et techniciens) chargée de recherches acoustiques et de la physique des matériaux ;

— au renforcement du personnel à la station de Champs-sur-Marne (4 chercheurs et techniciens).

Outre ses missions générales et permanentes concernant notamment l'agrément technique des matériaux et procédés de construction, l'élaboration des documents techniques unifiés, la

gestion de marques de qualité, la normalisation, les conditions d'habitation des logements, le C. S. T. B. poursuit un important programme de recherches sur les thèmes suivants : l'efficacité acoustique des revêtements de sol sous l'effet de la marche, la transmission des bruits à travers les façades et à travers les ossatures, l'ambiance spatiale, la perception de l'espace intérieur, la climatisation par humidification ou par réfrigération en zone tropicale sèche, la fissuration des étanchéités, le béton surfacé, l'étanchéité des joints de panneaux lourds préfabriqués, les problèmes de régime thermique variable... Les recherches du C. S. T. B. font l'objet de fiches qui sont échangées avec les instituts de recherche étrangers, notamment la Building Research Station américaine.

II. — LES DEPENSES D'EQUIPEMENT

Leur évolution d'une année sur l'autre est retracée dans le tableau ci-après qui tient compte des modifications intervenues en seconde délibération devant l'Assemblée Nationale :

| | AUTORISATIONS DE PROGRAMME | | | CRÉDITS DE PAIEMENT | | |
|--|----------------------------|--------------------------|---------------|--------------------------|--------------------------|--------------|
| | 1967 | 1968 | Variation. | 1967 | 1968 | Variation. |
| | (En millions de francs.) | (En millions de francs.) | % | (En millions de francs.) | (En millions de francs.) | % |
| TITRE V. — Investissements exécutés par l'Etat. | | | | | | |
| Chapitre 55-01. — Etudes d'aménagement foncier d'urbanisme et de création de zones urbaines..... | 35 | 45 | + 28,6 | 30 | 30 | » |
| Chapitre 55-41. — Etudes relatives au logement | 6 | 7 | + 16,6 | 4 | 4 | » |
| Chapitre 55-42. — Opérations concertées pour la création de villes nouvelles | Mémoire. | 20 | » | Mémoire. | 6 | » |
| Chapitre 55-43. — Acquisitions de terrains pour l'aménagement urbain. | 98 | 98 | » | 25 | 45 | + 80 |
| Total titre V..... | 139 | 170 | + 22,3 | 59 | 85 | + 44 |
| TITRE VI. — Subventions d'investissements accordées par l'Etat. | | | | | | |
| Chapitre 64-10. — Encouragement à la décentralisation industrielle et commerciale | 30 | 30 | » | 22 | 10 | — 54,5 |
| Chapitre 65-00. — Contribution de l'Etat aux dépenses de construction de logements pour les fonctionnaires | 40 | 40 | » | 40 | 40 | » |
| Chapitre 65-10. — Primes à la construction | 1.657,6 | 1.717 | + 3,5 | 432 | 511 | + 18,3 |
| Chapitre 65-20. — Equipement du C. S. T. B..... | 4 | 5,8 | + 45 | 3,8 | 5,8 | + 52,6 |
| Chapitre 65-30. — Aide à la suppression des cités insalubres..... | 15 | 25 | + 66,6 | 25 | 10 | — 60 |
| Chapitre 65-40. — Aménagement des lotissements défectueux | 3 | 6 | + 100 | 5 | 6 | + 20 |
| Chapitre 65-42. — Subventions pour une meilleure utilisation des îlots d'habitation | 70 | 70 | » | 87 | 45 | — 48,2 |
| Chapitre 65-44. — Subventions pour la création et l'aménagement de parcs et jardins publics..... | 3 | 3 | » | 1 | 1 | » |
| Chapitre 65-50. — Subventions pour le financement des H. L. M. destinées à la location..... | 1.731 | 2.146 | + 23,9 | 1.939 | 2.050 | + 5,7 |
| Total titre VI..... | 3.553,6 | 4.042,8 | + 13,7 | 2.554,8 | 2.678,8 | + 4,8 |
| Total général | 3.692,6 | 4.212,8 | + 14,1 | 2.613,8 | 2.763,8 | + 5,7 |

Les interventions de l'Etat en matière d'investissements peuvent se regrouper sous quatre rubriques : les études et la recherche, la décentralisation industrielle et commerciale, l'urbanisme et la construction.

1° **Les études et la recherche** (chap. 55-01, 55-41 et 65-20).

Les autorisations de programme pour les trois chapitres concernés sont en forte augmentation: 10 millions de francs et 28,6 % pour les études d'urbanisme ; un million et 16,6 % pour les études relatives au logement ; 1.800.000 F et 45 % pour la subvention d'équipement au centre scientifique et technique du bâtiment.

a) *Les études d'urbanisme* ont trait à des problèmes de structure et d'infrastructure relatifs à l'extension des villes ou à l'aménagement de nouveaux sites urbains (en liaison avec le développement industriel, touristique, etc.), à la restructuration de certaines zones rurales, à la création des zones à urbaniser en priorité.

Le programme d'études de 1967 a été financé en partie par une contribution de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (D. A. T. A. R.) qui a été affectée aux organes d'études d'aires métropolitaines, aux agglomérations importantes et aux études à caractère régional.

Le tiers environ de la dotation globale a été affecté au fonctionnement des sept organes d'études d'aires métropolitaines et au financement des études qu'ils ont entreprises ou poursuivies.

L'année 1967 a vu la création du *Service Technique Central d'Aménagement et d'Urbanisme* chargé plus spécialement d'études de caractère méthodologique, dans les perspectives nouvelles ouvertes par le projet de loi d'orientation foncière et urbaine.

Une autre fraction importante des crédits a été consacrée aux grandes agglomérations soumises au contrôle du *Groupe central de planification urbaine*, et qui se trouvent situées soit dans le champ d'action, soit hors du champ d'action des O. R. E. A. M. Nantes—Saint-Nazaire, Rouen, Lille, Nancy—Metz, Lyon—Saint-Etienne, Marseille, Strasbourg, Rennes, Clermont-Ferrand, Nice, Grenoble, Toulouse, Bordeaux.

Quelques études à caractère régional ont été engagées, en accord avec la D. A. T. A. R. : Nord-Finistère, Sud-Finistère, Val de Loire, Côte Aquitaine, Bas-Rhône, Corse. D'autres l'ont été en accord avec le Ministère des Affaires Culturelles dans les secteurs sauvegardés ou sur des sites à protéger, ou encore dans des zones touristiques, dans les zones périphériques des parcs nationaux.

Des études ont été engagées dans un certain nombre de villes de moindre importance ou dans des communes rurales (plans sommaires).

Sur le plan technique, des études ont été faites dans les domaines suivants : avant-projets sanitaires à inclure dans les plans d'urbanisme ; recherche de nouvelles ressources en eau ; lutte contre la pollution des eaux ; collecte et élimination des déchets urbains.

L'orientation qui sera donnée au programme 1968 est dictée par deux considérations principales :

— d'abord, poursuivre l'effort entrepris par les organes d'études d'aires métropolitaines en vue d'aboutir à l'approbation si possible en 1968 d'un schéma général d'organisation de l'aire géographique qu'ils recouvrent ;

— faire progresser les études nécessaires à la mise au point des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme des agglomérations de plus de 50.000 habitants, qui doivent en être dotées à la fin de 1970 ; priorité sera donnée à celles qui relèvent du Groupe central de planification urbaine. Dans la mesure du possible, on amorcera les études préalables aux plans d'occupation des sols qui doivent être établis, avant la fin de 1971, dans toutes les villes de plus de 10.000 habitants.

L'action sera accentuée en matière d'études géotechniques et d'élimination des déchets urbains pour les plans d'urbanisme et les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme.

b) *Les études relatives au logement* : le chapitre 55-41, avec 7 millions de francs en autorisations de programme et 4 millions en crédits de paiement, finance les actions suivantes :

— *Des études économiques*, en liaison avec le Commissariat général du Plan et la Direction de la prévision : c'est ainsi qu'en 1967 ont été effectuées une étude méthodologique du marché du logement dans l'agglomération rouennaise et diverses études

locales où particulières (propension à l'épargne, activité des promoteurs...). Ces études seront poursuivies dans d'autres agglomérations en 1968.

En 1968 également, et en vue de la préparation du VI^e Plan, sera exploitée l'enquête effectuée en 1967 par l'I. N. S. E. E. sur le logement.

- *Des études sociologiques architecturales et techniques* visant à mieux connaître le comportement humain devant différentes formes de logements, à expérimenter des conceptions nouvelles en matière de logements.
- *Des commandes de travaux au C. S. T. B.* : essais, rédaction de cahiers des charges, agréments.

c) L'augmentation de la *subvention au C. S. T. B.* (5,8 millions en autorisations de programme contre 4 en 1967 et 5,8 millions en crédits de paiement contre 3,8 en 1967) doit permettre à l'établissement d'achever la réalisation de ses annexes de Nantes et Grenoble, de renforcer l'équipement de l'atelier des plastiques et d'acquérir des appareils pour la station de recherche de Champs-sur-Marne.

2° La décentralisation industrielle et commerciale (chap. 64-10).

En vertu des dispositions de la loi du 2 août 1960, les entreprises qui créent des bureaux dans la région parisienne sont tenues de verser une redevance ; en revanche, celles qui libèrent des logements perçoivent des primes payées sur le chapitre 64-10.

Par ailleurs, en vertu des dispositions de l'article 60 de la loi de finances pour 1965, le produit de la redevance est versé au budget général dans la limite de 30 millions de francs et, pour le surplus, rattaché au budget de la construction selon la procédure des fonds de concours.

Sans être inefficace, la mesure prise en 1960 n'a pas donné tous les résultats qu'on attendait d'elle, la dissuasion financière étant un faible obstacle. Aussi par ordonnance du 28 septembre dernier est-on allé au-delà puisque désormais la procédure d'agrément est étendue à la reprise des locaux à usage de bureaux, les seuils à partir desquels cette procédure sera applicable devant être fixés dans des décrets d'application.

Pour 1968, la dotation en autorisations de programme demeure à son niveau de 1967 soit 30 millions de francs. Les crédits de paiement nécessaires ont été évalués à 10 millions contre 22 millions en 1967.

3° L'urbanisme.

a) *L'assainissement des villes anciennes* (chap. 65-30, 65-40, 65-42 et 65-44).

Nous trouvons à ce titre :

L'aide à la suppression des îlots insalubres :

Si les autorisations de programme passent de 15 à 25 millions de francs, les crédits de paiement diminuent de 25 à 10 millions.

Cette sous-consommation des crédits traduit bien les difficultés rencontrées pour *résorber les bidonvilles* : réactions de défiance des populations concernées, réserve des municipalités, absence de réserves foncières ou de terrains faciles à acquérir notamment dans la région parisienne et surtout complexité de la coordination des différentes actions à entreprendre (acquisitions, démolitions, transfert des habitants, réalisation de programmes de relogement).

— *L'aménagement des lotissements défectueux* :

Le montant des autorisations de programme est double de celui de 1967 (6 millions de francs) et les crédits de paiement passent de 5 à 6 millions de francs.

Ces dotations permettent d'accorder des subventions au taux de 50 % pour améliorer des lotissements effectués antérieurement à 1946 sans qu'un minimum d'aménagements collectifs n'aient été mis en place.

La Commission nationale chargée de classer les demandes par ordre de priorité a retenu 66 dossiers en 1967 pour un montant de 8.500.000 F de travaux. Pour 1968, elle a 96 dossiers en instance auxquels s'en ajouteront d'autres en cours d'année. On estime à l'heure actuelle qu'il faudra 234 millions, dont 117 millions de subventions, pour achever les opérations de l'espèce.

— *La rénovation d'îlots d'habitation* :

Les autorisations de programme restent stabilisées à 70 millions de francs et les crédits de paiement diminuent : 45 millions contre 87 millions en 1967.

Ces dotations sont consacrées à la *poursuite d'opérations en cours* ayant déjà fait l'objet d'une aide financière de l'Etat, les retards constatés dans l'avancement des programmes étant imputables à l'augmentation brutale du prix des acquisitions foncières, aux impératifs de protection des sites ou des monuments historiques, à la lenteur de la procédure d'expropriation.

Pour l'avenir, le V^e Plan a été amené à donner une certaine priorité aux zones d'habitation périphériques sur la rénovation et une nouvelle orientation à la rénovation elle-même : un choix devait être fait parmi les opérations nouvelles en faveur de celles qui visent à la « restructuration » des villes imposée par l'évolution des conditions de vie, notamment la motorisation et la concentration des activités tertiaires dans les centres.

Certaines des opérations déjà engagées répondent d'ailleurs à ces objectifs : les grandes opérations de la Région parisienne (La Défense, Plaisance), les rénovations de la Part-Dieu à Lyon, de Lille-Saint-Sauveur, de Bordeaux-Mériadec. Mais la majorité d'entre elles ont toutefois pour but essentiel la lutte contre le taudis.

Pour éviter que les collectivités locales n'entreprennent de nouvelles opérations ne répondant plus aux objectifs du Plan, le Ministère de l'Équipement et du Logement a institué, en 1966, une procédure de « prise en considération » préalable à tout engagement physique et financier d'une opération de rénovation urbaine. En principe, seuls les projets réellement restructurants seront pris en considération.

— *L'aménagement de parcs et de jardins publics :*

Les dotations — 3 millions de francs en autorisations de programme et un million en crédits de paiement — demeurent inchangées.

Les opérations susceptibles d'être subventionnées en 1968 ne peuvent être actuellement localisées. En effet, un recensement des besoins à satisfaire en priorité est en cours en vue de l'établissement d'une programmation, mais les résultats de ce recensement ne sont connus à ce jour que partiellement.

Au surplus, les demandes de subventions, dont un grand nombre sont d'ores et déjà en instance au Ministère de l'Équipement et du Logement, devront être soumises pour avis au Comité

directeur de l'Association déclarée dite « Agence de l'Arbre et des Espaces verts », préalablement à l'intervention des décisions attributives de subventions.

b) *La création de villes nouvelles* (chap. 55-42 et 55-43).

— *Les opérations concertées pour la création de villes nouvelles :*

Le chapitre 55-42 avait été ouvert pour mémoire dans le budget de 1967, ses dotations devant provenir du chapitre 65-01 (aide aux villes nouvelles) du budget des Charges communes, lui-même crédité de 30 millions de francs.

Pour 1968, une autorisation de programme de 20 millions de francs et un crédit de paiement de 6 millions sont inscrits au budget du Logement, provision qui sera effectuée à la voirie des villes nouvelles de la région parisienne ainsi, vraisemblablement, qu'à la ville nouvelle de Lille-Est.

Quant aux dotations du budget des Charges communes pour le même objet, elles sont de 32,5 millions en autorisations de programme et de 20 millions en crédits de paiement.

— *L'acquisition de terrains pour l'aménagement urbain :*

La dotation du chapitre 55-43 en autorisations de programme demeure fixée à 98 millions de francs mais les crédits de paiement passent de 25 à 45 millions.

Ce chapitre ouvert en 1967 est destiné à assurer le financement direct par l'Etat ou, éventuellement, par certains organismes (notamment l'Agence foncière et technique de la région parisienne) pour le compte de celui-ci, de réserves foncières, qui était jusqu'ici assuré par des prêts du Trésor (F. N. A. F. U.).

Les opérations qui seront financées à l'aide des crédits de ce chapitre porteront sur des acquisitions foncières dans la région parisienne pour 73 millions de francs (poursuite des opérations de Beauchamp, Evry et Cergy-Pontoise) et en province pour 25 millions (Lille, Lyon, Marseille et Rouen).

4° La construction.

a) *La construction de logements pour les fonctionnaires* (chap. 65-00).

Avec 40 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiements, les dotations pour la contribution de l'Etat aux dépenses de construction de logements destinés à être loués à des fonctionnaires demeurent au même niveau que dans le budget de 1967.

Le nombre de logements réalisés sur ces crédits depuis l'intervention du décret du 22 octobre 1962 n'est pas très élevé :

| | |
|------------------------|--------|
| 1963 | 2.369 |
| 1964 | 1.477 |
| 1965 | 4.514 |
| 1966 | 4.233 |
| 1967 (provisoire)..... | 3.672 |
| | <hr/> |
| Total | 16.265 |

La dotation pour 1968 correspond à un programme de 3.850 logements. Nous pensons qu'en la matière, l'effort de l'Etat devrait être plus grand s'il veut obtenir de ses serviteurs une mobilité plus grande dans l'intérêt du service.

b) *Les primes à la construction* (chap. 65-10).

Les autorisations de programme (1.717 millions de francs) sont en augmentation de 59,4 millions et de 3,5 % sur celles de 1967 ; les crédits de paiement (511 millions de francs) progressent de 79 millions et de 18,3 %.

Pour comparer la consistance des programmes de 1967 et de 1968, il faut tenir compte du décret d'avances du 28 juillet qui a ouvert 50 millions d'autorisations de programme et un million de crédits de paiement correspondant à 6.000 primes avec prêts spéciaux.

Par rapport aux dotations de l'année précédente, celles de 1968 se répartissent de la manière suivante :

| | NOMBRE DE LOGEMENTS PRIMES | | |
|----------------------------------|----------------------------|----------------|---------|
| | 1967 | | 1968 |
| | Loi de finances. | Modifications. | |
| Primes convertibles : | | | |
| Avec prêts spéciaux..... | 89.000 | 6.000 | 90.000 |
| Avec promesse de prêts différés. | 40.000 | | 45.000 |
| Primes non convertibles : | | | |
| Métropole | 60.000 | | 60.000 |
| Total | 189.000 | 6.000 | |
| | 195.000 | | 195.000 |

Si la loi de finances pour 1968 comporte 6.000 primes de plus que la loi de finances précédente, les modifications intervenues au cours de 1967 ont été telles qu'en définitive les deux programmes sont comparables au total et ne diffèrent que par la répartition des primes convertibles. Signalons à ce sujet que les recommandations du Plan seront respectées pour les prêts différés et dépassées pour les prêts spéciaux.

Pour apprécier enfin la charge budgétaire totale en matière de primes, il faut ajouter aux 511 millions de crédits de paiement figurant au budget de l'Équipement, les 546 millions inscrits à l'article 1 du chapitre 44-91 du budget des charges communes : au total, elle s'élève à 1.057 millions de francs.

c) La subvention pour le financement des habitations à loyer modéré destinées à la location (chap. 65-50).

Après l'inscription à l'Assemblée Nationale au cours d'une seconde délibération de dotations correspondant à 2.000 P. S. R. supplémentaires, les autorisations de programme progressent de 23,9 % (2.146 millions contre 1.731 en 1967), les crédits de paiement de 5,7 % (2.050 millions contre 1.939).

Cette subvention est versée à la Caisse de prêts aux organismes d'H. L. M. pour lui permettre de consentir des prêts aux conditions fixées par la réglementation, c'est-à-dire :

- 2,60 % sur 40 ans pour les H. L. M. locatives ;
- 1 % sur 45 ans pour les programmes spéciaux de relogement, avec différé d'amortissement et remise totale d'intérêts pendant trois ans, alors qu'elle-même emprunte les fonds à la Caisse des Dépôts à 5,25 % pour trente ans.

Le montant total ayant été calculé sur la base d'une subvention de moyenne de 17.850 F par logement H. L. M. et de 22.050 F par logement P. S. R., il y aura donc en 1968, 118.000 logements subventionnés dont 9.500 P. S. R., contre 108.000 en 1967 (+ 9,2 %).

Pour effectuer la comparaison des programmes effectivement lancés en 1967 et 1968 dans *l'ensemble du secteur H. L. M.*, il faut tenir compte des modifications intervenues au cours de cette année.

— le décret d'avances du 28 juillet dernier qui a ouvert 176 millions d'autorisations de programme et 48 millions de crédits de paiement : le programme de 1967 a été augmenté de 6.000 logements H. L. M. ordinaires ;

— le programme I. L. N. a été ramené de 10.000 à 5.000 logements, la différence, soit 5.000 logements, ayant été transformée en 3.000 logements en accession à la propriété.

| TYPE DE LOGEMENT | LOI DE FINANCES 1967 et décret d'avances du 28 juillet. | PROJET DE LOI de finances pour 1968. |
|---|--|---|
| Logements locatifs H. L. M. ordinaires. | 107.000 | 108.500 |
| Programme social de relogement..... | 7.000 | 9.500 |
| Immeubles à loyer normal..... | 5.000 | 8.000 |
| Logements en accession à la propriété.. | 25.800 | 29.000 |
| Logements financés sur emprunts boni- fiés | 20.000 | 20.000 |
| Total | 164.800 | 175.000 |

Si l'on ajoute que 4.000 logements ont été lancés en 1967 par anticipation sur les dotations de 1968, on obtient :

- pour 1967 : 168.800 logements ;
- pour 1968 : 171.000 logements.

Comme en matière de primes, les programmes effectifs d'H. L. M. pour 1967 et 1968 auraient été sensiblement de même importance si le Gouvernement n'avait pas accordé les 2.000 P. S. R. supplémentaires.

*
* *

Quelles sont, en 1968, les conséquences sur la réforme du financement des H. L. M. sur le budget de l'Etat et donc sur son équilibre ?

Les crédits de paiement du chapitre 65-50 augmentent de 111 millions de francs, mais au compte spécial « prêts aux organismes d'H. L. M. » qui retrace l'ancien mode de financement en voie d'extinction, ils diminuent de 610 millions : l'allégement final s'établit à 499 millions.

Par contre, la charge qui pèsera sur la Caisse des prêts, c'est-à-dire en définitive sur la Caisse des Dépôts passera de 2.828 millions de francs à 3.310 millions de francs ; elle augmentera donc de 482 millions.

III. — LA REPARATION DES DOMMAGES DE GUERRE

Avec l'achèvement de la reconstruction, les dotations inscrites pour la réparation des dommages de guerre diminuent, mais le titre VII subsistera longtemps, les dernières affaires à liquider étant les plus épineuses et faisant souvent l'objet de contentieux.

| | AUTORISATIONS de programme. | | | CREDITS DE PAIEMENT | | |
|--|--------------------------------|------|------------|--------------------------|------|------------|
| | 1967 | 1968 | Variation. | 1967 | 1968 | Variation. |
| | (Millions de francs.) | | % | (Millions de francs.) | | % |
| A. — Versement à la Caisse autonome de la reconstruction : | | | | | | |
| Indemnités pour reconstruction d'immeubles de toute nature..... | 20 | 10 | » | 18 | 10 | » |
| Travaux de voirie, de réseaux d'as- sainissement et de distribution d'eau, de gaz et d'électricité et opérations d'urbanisme dans les villes sinistrées..... | 124 | 84 | » | 80 | 74 | » |
| Travaux provisoires, réparations et aménagement sommaire..... | 6 | 6 | » | 5 | 6 | » |
| Total A..... | 150 | 100 | — 33,3 | 103 | 90 | — 12,6 |
| B. — Emission de titres en règlement d'indemnités de dommages de guerre. | » | » | » | 47 | 40 | — 14,9 |
| Total A + B..... | 150 | 100 | — 33,3 | 150 | 130 | — 13,3 |

1° Les indemnités et avances payées aux sinistrés.

Les crédits demandés pour 1968 sur ce paragraphe doivent permettre de régler les indemnités de dommages de guerre restant à liquider au titre soit du programme en cours, soit des dernières opérations à lancer. Toutefois, plus d'un tiers des cinq mille dossiers à clore se trouvant actuellement encore en instance devant les commissions de dommages de guerre, il n'est pas possible d'évaluer, même approximativement, les dépenses qu'entraîneront pour l'avenir les décisions des juridictions saisies.

2° Les dépenses de reconstruction payées par l'Etat.

Pour 1968, il n'a été demandé des crédits en mesures nouvelles que pour deux rubriques :

— *les travaux de voirie* : à la suite de la mise à jour du programme général faite à la fin de 1966, il apparaît que la quasi-totalité des dépenses de l'espèce pourront être couvertes en 1968 ;

— *les constructions provisoires* : la suppression des quelque trente mille constructions qui subsistent encore est essentiellement conditionnée par les possibilités de relogement de leurs occupants. L'existence de ces habitations implique le maintien d'un crédit d'entretien compensé partiellement par les recettes provenant des redevances payées par les occupants.

Pour les autres rubriques, les crédits disponibles sont suffisants pour régler les dépenses actuellement connues.

IV. — LE FONDS NATIONAL D'AMENAGEMENT FONCIER ET D'URBANISME

(Compte spécial du Trésor.)

Au cours de ces dernières années, le F. N. A. F. U. a subi deux modifications :

— en 1964, il a été partiellement débudgétisé : le financement, par l'intermédiaire des collectivités locales, des zones à urbaniser, des zones d'habitation, des zones industrielles et des opérations de rénovation urbaine, lui a été retiré pour être confié à la Caisse des Dépôts et Consignations où c'est d'ailleurs le comité de gestion du F. N. A. F. U. qui effectue les répartitions ; il ne conserve plus que le financement des opérations directes (section A — Localisation des industries et des habitations) et le financement des zones d'aménagement différé (section C) dans lesquelles les acquisitions peuvent résulter de l'exercice du droit de préemption par la collectivité qui en est bénéficiaire ou de l'exercice par l'Etat de son droit de substitution : toutes opérations dont la durée ne peut être exactement connue, en particulier la constitution de réserves foncières ;

— en 1967, on a estimé opportun de faire supporter par le budget du logement lui-même certaines acquisitions foncières et de substituer des dépenses directes de l'Etat à des prêts : c'est ainsi que le chapitre 55-43 a été doté d'un montant d'autorisations de programme de 98 millions de francs et nous retrouvons la même dotation pour 1968.

Dans ces conditions, le F. N. A. F. U. se présente de la manière suivante :

1° *Le compte est en suréquilibre grâce aux remboursements des prêts consentis avant 1964 (en francs) :*

| | <u>1967</u> | <u>1968</u> |
|-----------------------------|-------------|-------------|
| Recettes | 300.000.000 | 350.000.000 |
| Dépenses | 95.000.000 | 77.000.000 |
| | <hr/> | <hr/> |
| Excédent des recettes .. | 205.000.000 | 273.000.000 |

L'importance de l'excédent des recettes n'est donc pas négligeable dans l'équilibre budgétaire.

2° Les autorisations de programme ouvertes pour 1968 ont été fixées à 76 millions de francs contre 37 millions en 1967 :

- 46 millions pour les opérations directes ;
- 30 millions pour les Z. A. D.

3° Pour l'ensemble des opérations foncières, celles du F. N. A. F. U. financées par le Trésor et par la Caisse des Dépôts et celles financées par le budget général, les autorisations de programme s'élèvent à 949 millions de francs ainsi répartis :

| OPERATIONS | F. N. A. F. U. | | BUDGET général. | TOTAL |
|--|---------------------------------|---|--------------------|-------|
| | Compte spécial du Trésor. | CAISSE des dépôts et consignations. | | |
| | (En millions de francs.) | | | |
| Z. U. P. | » | 440 | » | 440 |
| Zones industrielles | » | 40 | » | 40 |
| Rénovation urbaine, rond-point de la Défense, Halles de Paris.... | » | 295 | » | 295 |
| Opérations directes | 46 | » | 98 | 144 |
| Z. A. D. | 30 | » | » | 30 |
| Totaux | 76 | 775 | 98 | 949 |

C'est la Caisse des dépôts qui supportera l'essentiel des opérations de l'espèce (81 %) et sa participation augmentera de 40 millions en 1968 (Dotation de 1967 : 735 millions).

Sur les dotations F. N. A. F. U., la part de la région parisienne s'établira à 385 millions de francs contre 466 millions pour la province.

Quant aux Z. U. P., leur situation était la suivante au 1^{er} octobre 1967 :

- Nombre : 184 ;
- Superficie : 24.482 hectares ;
- Surface acquise : 14.600 hectares ;
- Capacité d'accueil : 775.000 logements ;
- Logements lancés : 271.500 logements ;
- Logements terminés : 114.000 logements.

CONCLUSIONS

Considérations générales sur l'état présent de la construction et son avenir.

L'examen, sur une longue période, des statistiques relatives à la construction de logements — permis de construire délivrés, mises en chantier, logements terminés — fait apparaître *des cycles* dans ce secteur d'activité.

| | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 (9 mois). |
|-------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------------|
| Permis de construire délivrés | 343.100 | 357.100 | 374.100 | 427.200 | 526.000 | 575.100 | 597.800 | 509.700 | 306.100 (8 mois) |
| Mises en chantier... | 309.000 | 316.000 | 329.000 | 358.000 | 373.000 | 426.000 | 444.000 | 425.100 | 317.500 |
| Logements terminés. | 320.400 | 316.600 | 316.000 | 309.000 | 336.200 | 368.800 | 411.600 | 414.200 | 301.000 |

A ne prendre que les logements terminés, on constate, de 1959 à 1966, l'existence de trois périodes :

— *de 1959 à 1962*, il y a récession puisque entre ces deux dates le nombre des achevements baisse de près de 3 % ;

— *de 1963 à 1965*, la croissance reprend à un rythme de plus en plus fort chaque année, sous l'aiguillon notamment de la nécessité de reloger un million de Français rapatriés d'Algérie : + 9 % en 1963 ; + 9,7 % en 1964 ; + 11,6 % en 1965 ;

— *en 1966*, on assiste à un tassement brusque puisque le taux de progression est ramené à 0,6 %.

Mais la situation était alors plus grave que ne le laisserait supposer le nombre des logements terminés. Elle risquait de se développer sur les années suivantes car le nombre des mises en chantier baissait de 5 % — et il faut en moyenne dix-huit mois pour qu'un chantier se termine — et le nombre des permis délivrés chutait de 16 % — et l'on sait qu'en moyenne il n'est pas donné suite à la délivrance d'un permis dans 20 % des cas.

Par ailleurs, parmi les logements terminés, une fraction importante n'avait pas trouvé d'acquéreur — on a cité le chiffre de 150.000 en décembre dernier mais il est difficilement vérifiable.

*
* *

A quels facteurs cette crise peut-elle être imputée ?

Certainement pas à la satisfaction des besoins puisque, d'après les statistiques officielles 100.000 familles vivent dans des bidonvilles, baraquements ou roulottes, 320.000 dans des garnis, 370.000 dans des logements « précaires » — greniers, chambres de bonnes — et que 2.500.000 logements sont en état de surpeuplement critique ou de surpeuplement temporairement admissible. L'urbanisation continue de la population, la hausse de la nuptialité accroissent la demande.

Mais la demande solvable ne croît pas au même rythme. La stagnation de l'activité a provoqué un tassement dans la progression des revenus des individus et, corrélativement jusqu'à une date récente, les prix des logements et les loyers des appartements neufs subissaient des hausses beaucoup trop rapides.

a) *La demande solvable* : le tableau ci-après, intéressant à plus d'un titre puisqu'il retrace pour les trois dernières années l'origine des capitaux qui ont financé la construction, montre la baisse considérable, en valeur absolue aussi bien qu'en valeur relative, qui a affecté les apports personnels, quelque 2,7 milliards de francs en trois ans.

La réforme de l'aide publique de décembre 1963 n'est d'ailleurs pas étrangère à ce phénomène. Sans doute son intention était généreuse, à savoir réserver l'aide de l'Etat aux familles qui en ont le plus besoin afin qu'elle ne puisse être détournée à des fins spéculatives. Mais, dans les faits, elle a joué un rôle de frein car elle a exclu du bénéfice de l'aide une catégorie sociale jugée trop fortunée, qui était pourtant la seule à pouvoir consentir un apport personnel important mais qui était, par ailleurs, incapable de supporter l'intégralité de la dépense ; en revanche, la catégorie sociale pour laquelle elle a été faite n'a pas encore les moyens d'en bénéficier.

La parade instituée par le Gouvernement pour remédier à cet état de choses, les prêts spéciaux différés du décret du 13 juillet 1965 accordés aux candidats constructeurs dont les ressources excèdent les plafonds fixés pour l'attribution de prêts spéciaux — le relais étant constitué par des prêts bancaires — ne semble pas avoir donné les résultats escomptés au départ : en 1966, le montant des promesses s'est élevé à 258,6 millions, mais il a atteint 470 millions pour les neufs premiers mois de 1967 (soit 18.700 logements).

| DESIGNATION | 1965 | | 1966 | | 1967 (Prévisions.) | |
|---|---------------|--------------------------|---------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|
| | En millions. | Pourcentage du total. | En millions. | Pourcentage du total. | En millions. | Pourcentage du total. |
| I. — Capitaux publics. | | | | | | |
| Prêts aux organismes H. L. M..... | 3.584 | 14,7 | 3.883 | 15,8 | 5.838 | 22,2 |
| Prêts complémentaires à taux normal aux organismes d'H. L. M..... | 1.050 | 4,3 | 1.260 | 5,1 | 350 | 1,3 |
| Prêts complémentaires aux fonctionnaires.... | 85 | 0,4 | 91 | 0,4 | 95 | 0,4 |
| Constructions locatives pour les fonctionnaires. | 32 | 0,1 | 30 | 0,1 | 47 | 0,2 |
| Prêts complémentaires aux rapatriés..... | 30 | 0,1 | 15 | 0,1 | 15 | » |
| Dommages de guerre pour reconstruction.... | 166 | 0,7 | 36 | 0,1 | 18 | 0,1 |
| Totaux | 4.947 | 20,3 | 5.315 | 21,6 | 6.363 | 24,2 |
| II. — Capitaux collectés sur décision publique. | | | | | | |
| Prêts bonifiés des caisses d'épargne aux H.L.M. | 607 | 2,5 | 732 | 3 | 750 | 2,9 |
| Prêts spéciaux du Crédit foncier..... | 2.531 | 10,4 | 3.065 | 12,5 | 3.100 | 11,8 |
| Investissement patronal (1 % des salaires).... | 1.150 | 4,7 | 1.250 | 5,1 | 1.300 | 4,9 |
| Prêts et subventions des caisses d'allocations familiales | 185 | 0,8 | 200 | 0,8 | 215 | 0,8 |
| Contribution de la Sécurité sociale au logement des vieux..... | 22 | » | 31 | 0,1 | 6 | » |
| Totaux | 4.495 | 18,4 | 5.278 | 21,5 | 5.371 | 20,4 |
| III. — Capitaux privés. | | | | | | |
| Marché financier (souscription d'actions et obligations des sociétés immobilières et foncières) | 1.019 | 4,2 | 300 | 1,2 | 300 | 1,2 |
| Crédits bancaires..... | 4.990 | 20,5 | 6.620 | 26,9 | 8.000 | 30,4 |
| Apport personnel des souscripteurs et autofinancement des sociétés de construction... | 8.920 | 36,6 | 7.077 | 28,8 | 6.257 | 23,8 |
| Totaux | 14.929 | 61,3 | 13.997 | 56,9 | 14.557 | 55,4 |
| Totaux généraux..... | 24.371 | 100 | 24.590 | 100 | 26.291 | 100 |

Par ailleurs, le blocage à 2.850 millions de francs, *et ce, depuis 1962*, de l'enveloppe des prêts spéciaux a eu pour résultat, l'aide individuelle étant accrue, de diminuer le nombre de logements ainsi financés :

| ANNEES | AUTORISATIONS de prêts. | REALISATION de prêts. | NOMBRE de logements financés. |
|-----------------------------|----------------------------|--------------------------|-------------------------------------|
| | (En millions de francs.) | | |
| 1965 | 2.850 | 2.878 | 110.700 |
| 1966 | 2.850 | 2.878 | 104.500 |
| 1967 (9 premiers mois)..... | 2.850 | 2.554 | 81.800 |

b) *Les prix de la construction et les loyers des appartements neufs.*

La spéculation sur les terrains a, jusqu'à 1964-1965, désorganisé le marché foncier. De 1950 à 1964, le prix du mètre carré a augmenté de 500 % dans l'Est, le Nord et le Centre, de 700 à 800 % dans le Sud-Ouest, de 1.000 à 1.200 % dans la région parisienne et sur la Côte d'Azur.

Le coût de la construction a, fort heureusement, progressé moins vite ; sur la base 100 au quatrième trimestre de 1953, l'indice s'établissait à 196 au milieu de 1967. Mais il aurait dû monter moins vite si les procédés de préfabrication, d'origine française pour la plupart, avaient été généralisés ; ils ne représentent chez nous que 4 % du volume de la construction contre 10 % en Grande-Bretagne, 15 % aux Etats-Unis et 80 % dans la région de Moscou.

Si l'on ajoute à ces données les bénéfices excessifs des promoteurs, la spéculation sur les appartements eux-mêmes qui changeaient de mains plusieurs fois avant leur achèvement, la taxation à l'I. R. P. P. des plus-values sur terrains à bâtir qui en a renchéri le coût quand elle n'a pas stoppé les ventes, on aboutit au résultat que le prix des logements neufs — par voie de conséquence — et leurs loyers sont supérieurs en France à ce qu'ils sont à l'étranger. Bien qu'il soit difficile de faire des comparaisons, diverses enquêtes semblent concorder :

Selon le *Journal du bâtiment*, le prix de revient du logement serait en France deux fois plus élevé qu'en Angleterre, trois fois plus élevé qu'aux Pays-Bas et en Belgique, quatre fois et demie plus élevé qu'au Canada.

Selon *Paris-Match* (8 avril 1967) un appartement de trois pièces et de 80 mètres carrés de superficie coûterait :

| | |
|----------------------|------------|
| — à Paris..... | 216.000 F. |
| — à Cologne..... | 127.000 F. |
| — à Londres..... | 82.000 F. |
| — à Anvers..... | 62.000 F. |
| — en Californie..... | 71.000 F. |
| — à Toronto..... | 42.000 F. |

D'après une enquête d'avril 1964 effectuée par la C. E. E., nous aurions les variations suivantes :

| VILLES | PRIX DE VENTE | LOYER |
|---------------------|---------------|-------|
| | (En francs.) | |
| Paris | 150.000 | 900 |
| Rome et Milan | 100.000 | 360 |
| Bruxelles | 60.000 | 350 |
| Hambourg | 70.000 | 325 |
| Amsterdam | 60.000 | 250 |

Les distorsions sont donc très fortes.

*
* *

Devant la stagnation de la construction, le Gouvernement se devait de réagir et c'est ce qu'il a fait en juin 1967 en attendant que des réformes de fond produisent leur plein effet.

a) *Les mesures conjoncturelles.*

En voici la liste :

1° Secteur H. L. M.

Les débloques de crédits ont été accélérés pour accroître la vitesse des mises en chantier des opérations programmées pour 1967.

Le programme H. L. M. - accession a été augmenté de 3.800 logements environ par transformation d'une partie des dotations I. L. N. Les crédits affectés à cette formule risquaient en effet de ne pas être entièrement consommés.

En ce qui concerne les H. L. M. locatives, le Gouvernement a décidé d'augmenter de 6.000 logements le programme de l'exercice 1967.

Par ailleurs, 4.000 logements H. L. M. financés dans le budget de 1968 ont fait l'objet d'un décret d'avances, le 28 juillet 1967.

2° Prêts spéciaux.

Prêts ordinaires : un contingent supplémentaire et exceptionnel de 6.000 prêts spéciaux a été accordé pour 1967, portant à 95.000 le nombre de logements financés par ce système.

Prêts différés : le principal obstacle au développement de cette formule résidait dans l'insuffisance de son montant, comparé à celui du prêt ordinaire. Cet obstacle a été supprimé. Le montant du prêt pour l'accession a été élevé à 90 % de celui du prêt ordinaire correspondant (soit une majoration de 20 %) et celui du prêt pour la location a été aligné sur celui du prêt ordinaire (soit une majoration de 30 %).

Par ailleurs, trois mesures d'assouplissement ont été décidées : unicité de l'hypothèque prise pour sûreté du crédit intérimaire et du prêt différé, de façon à diminuer les frais et les délais ; possibilité de transférer le prêt différé aux acquéreurs ; liberté des loyers dans les opérations réalisées à l'aide de prêts différés.

3° Crédit aux promoteurs immobiliers.

Le développement très souhaitable de la vente « clés en main » suppose que les promoteurs puissent trouver les ressources nécessaires au remplacement des acomptes des souscripteurs.

Dans ce but, les banques accordent aux promoteurs un crédit à deux ans en moyenne et faisant l'objet, depuis 1965, d'un réescompte auprès de la Banque de France dans une limite égale à une fois et demie le montant de l'apport propre du promoteur.

Ce montant a été porté à trois fois. La recherche de financement doit en être facilitée et le coût du crédit abaissé.

4° Ecoulement des invendus excédant le stock normal.

Deux séries de mesures ont été prises afin d'écouler un stock de programmes mal conçus ou trop chers, lancés pendant la période de 1962-1964.

Rachats-témoins par la Caisse des Dépôts (S. C. I. C.). La Caisse des Dépôts propose aux promoteurs concernés de leur racheter des *logements invendus du secteur aidé*. Cette opération, qui ne s'applique donc qu'à des programmes financés avec l'aide du Crédit foncier, porte sur 2.000 ou 3.000 logements au maximum. Ceux-ci sont acquis à un prix permettant leur commercialisation par la Caisse des Dépôts au prix du marché et ils sont offerts en accession à la propriété, suivant un ordre de priorité, aux candidats inscrits sur les fichiers des mal-logés des grandes agglomérations.

Dérogations temporaires aux règles du Crédit foncier. A titre exceptionnel et pour une période expirant le 31 décembre 1967, le Crédit foncier — après examen cas par cas — admettra *la rétro-activité de l'augmentation du montant des prêts différés* sur les opérations lancées antérieurement à cette augmentation, même si les logements invendus ainsi écoulés ne sont pas conformes aux normes réglementaires.

Ces mesures-relais semblent avoir porté leurs fruits, puisque les dernières statistiques sont relativement satisfaisantes : le nombre des logements terminés au cours des neuf premiers mois de 1967 s'est élevé à 301.056 unités, contre 281.900 pour la période correspondante de 1966, et les mises en chantier se sont élevées à 317.500 unités.

b) *Les réformes de fond* : deux réformes antérieures font bientôt entrer dans leur phase active les prêts d'épargne-logement et les prêts hypothécaires.

— *L'épargne-logement* :

Les modalités d'application de la loi du 11 juillet 1965 sur l'épargne-logement ont été fixées par le décret n° 65-1044 du 2 décembre 1965.

Le régime de l'épargne-logement a donc commencé à fonctionner dès la fin de l'année 1965, essentiellement dans les caisses d'épargne (caisses d'épargne ordinaires - Caisse nationale d'épargne). Cette formule a rencontré, dès l'origine, un vif succès auprès

du public, tant auprès des épargnants déjà titulaires d'un livret d'épargne-crédit qui ont demandé le transfert de leur compte sur un livret d'épargne-logement en raison des avantages plus substantiels attachés au nouveau régime, qu'auprès de nouveaux épargnants.

Dans les banques, admises par la loi à effectuer sous certaines conditions des opérations d'épargne-logement, le système a commencé à fonctionner plus tardivement, dans le courant du second trimestre 1966, des conventions à intervenir entre l'Etat et ces établissements ayant dû être mises au point et approuvées. Grâce au système de prospection des établissements bancaires, les résultats déjà obtenus sont particulièrement brillants puisque, au 30 juin 1967, ils avaient déjà collecté 1.756 millions de francs contre 1.964 millions pour les caisses d'épargne.

Le tableau ci-après donne, par canaux de collecte, le nombre des livrets ouverts et le montant des dépôts au 30 juin 1967.

| | NOMBRE de livrets. | MONTANT des dépôts. (En francs.) |
|--|-----------------------|--|
| Caisse nationale d'épargne (C. N. E.)..... | 43.177 | 527.730.000 |
| Caisses d'épargne ordinaires (C. E. O.)..... | 109.318 | 1.436.520.000 |
| Total C. N. E. + C. E. O. | 152.495 | 1.964.250.000 |
| Banques et établissements habilités..... | 124.300 | 1.756.000.000 |
| Total général | 276.795 | 3.720.250.000 |

— *L'institution d'un marché hypothécaire :*

Le fonctionnement du nouveau marché hypothécaire, qui avait été arrêté dans ses grandes lignes par le Conseil des Ministres du 27 juillet 1966, a fait l'objet d'un avis du Crédit Foncier du 24 septembre suivant.

Ainsi, les banques et les établissements financiers qui accordent des prêts hypothécaires remplissant certaines conditions, notamment en matière de taux et de durée, peuvent désormais émettre des effets à concurrence du montant de leurs créances.

Ces effets sont librement négociables entre ces banques ou établissements et les principales institutions collectrices d'épargne désireuses de réaliser des placements. Les cours sont déterminés

en fonction de l'offre et de la demande, mais le Crédit Foncier a été doté des ressources nécessaires pour régulariser les transactions et corriger les écarts excessifs qui pourraient se produire.

Divers textes sont intervenus depuis la fin de l'année 1966 pour permettre aux organismes dont les placements sont réglementés de se porter acquéreurs sur le marché : les sociétés d'investissements mobiliers, les compagnies d'assurances, les sociétés mutualistes et des caisses de retraite.

En outre, un décret du 1^{er} mars 1967 a réformé les procédures de saisie immobilière et d'ordre de manière à accélérer et à simplifier les voies d'exécution contre les débiteurs défaillants et à renforcer ainsi la sécurité des placements hypothécaires tout en conservant aux emprunteurs les garanties que ces procédures ont pour objet de leur donner.

La mise en route du marché hypothécaire a eu trois effets bénéfiques :

— la durée des prêts susceptibles de faire l'objet d'effets négociables sur le marché excède d'ores et déjà le minimum de dix ans pour atteindre quinze ans, et même, dans certains cas, vingt ans.

— les taux d'intérêt ont eu tendance à baisser par suite de la concurrence entre établissements prêteurs. Ils semblent actuellement s'établir entre 8,50 et 9 % (prime d'assurance-vie et invalidité comprise), alors qu'ils se situaient couramment pour des durées de prêt inférieures, entre 11 et 14 % avant la création du marché ;

— fin juin 1967, on estimait à 522 millions le montant des prêts consentis et l'on pense que l'en-cours atteindra le milliard de francs à la fin de l'année.

*

* *

A la veille de 1968, la situation semble avoir été quelque peu redressée mais le budget qui nous est soumis est malgré tout décevant puisqu'il a été établi sur la prévision de 450.000 logements financés en 1968, ce qui ne représente, par rapport à l'année précédente, qu'un progrès de 2,1 %. En voici la décomposition :

| DESIGNATION | LOI DE FINANCES | | DIFFERENCE |
|-----------------------------------|----------------------------------|------|------------|
| | 1967 (après aménagements). | 1968 | |
| (Milliers de logements.) | | | |
| I. — Secteur « Aide » : | | | |
| H. L. M. : | | | |
| — prêts | 144,8 | 155 | + 10,2 |
| — emprunts bonifiés | 20 | 20 | » |
| Primes : | | | |
| — avec prêts | 95 | 90 | — 5 |
| — avec promesse de prêts.... | 40 | 45 | + 5 |
| — sans prêt | 60 | 60 | » |
| Total | 359,8 | 370 | + 10,2 |
| II. — Construction sans aide..... | 80 | 80 | » |
| Total général | 438,8 | 450 | + 10,2 |

Cette prévision, on le voit, table sur un montant inchangé de 80.000 logements financés sans aide. Le Plan avait prévu, pour 1970, 160.000 logements de ce type. Il y a donc un retard ; celui-ci peut-il être comblé même si la situation économique générale s'améliorait ?

Le secteur aidé produira les 10.200 appartements supplémentaires que l'on attend uniquement du secteur H. L. M.

1968 est l'année médiane du V^e Plan. En utilisant une progression linéaire et en partant des 425.000 logements effectivement financés en 1966, nous aboutissons à 475.000 logements pour 1970, soit 5.000 de moins que l'objectif.

Au rythme prévu pour la construction en 1968, force est de constater que le Plan prend un léger retard. La situation ne peut être redressée que dans la mesure où, comme en juin dernier, des dotations seront accordées en cours d'année.

Ce serait en effet une erreur que de ne pas accorder à un secteur aussi vital sur le plan social que « fertilisant » sur le plan économique, la priorité qui s'impose.

L'effort supplémentaire à fournir, parce que nous l'estimons mesuré, ne dépasse pas les moyens du Pays.

DISPOSITIONS SPECIALES

Article 55.

Programme de construction d'habitations à loyer modéré.

Texte proposé initialement par le Gouvernement.

I. Le programme de construction des habitations à loyer modéré, en 1968, est fixé à 173.000 logements, tous secteurs confondus.

II. Dans ces 173.000 logements sont compris ceux de la troisième tranche du programme triennal institué par l'article 43 de la loi n° 65-997 du 29 novembre 1965 et ceux de la deuxième tranche du programme triennal institué par l'article 44 de la loi n° 66-935 du 17 décembre 1966 ainsi que les 7.000 logements H. L. M. et P. S. R. constituant la troisième tranche du programme social spécial pour la destruction des bidonvilles et le logement des personnes âgées et seules.

III. Le Ministre de l'Équipement et du Logement est autorisé à établir un nouveau programme triennal de construction d'habitations à loyer modéré dont le total n'excédera pas 65.000 logements à réaliser par tranches annuelles de :

- 20.000 logements en 1968 ;
- 24.000 logements en 1969 ;
- 21.000 logements en 1970.

La première tranche de ce programme triennal s'imputera également sur le programme global de 173.000 logements fixé au paragraphe 1^{er}.

Texte voté par l'Assemblée Nationale et proposé par votre Commission.

I. Le programme...

... 174.500 logements...
... confondus.

II. Dans ces 174.500 ...

... seules.

Conforme.

La première...

... 174.500 logements fixé
au paragraphe 1^{er}.

Commentaires. — Cet article fixe la consistance en logements du programme d'H. L. M. pour 1968 puisque, depuis la réforme, il ne peut la fixer en crédits étant donné que le Trésor ne consent plus de prêts directs. Il a été modifié par le Gouvernement devant l'Assemblée Nationale par l'adjonction d'un programme supplémentaire de 2.000 P. S. R. et l'autorisation donnée au Gouvernement de transformer 2.000 I. L. N. en 1.500 logements en accession à la propriété.

174.500 logements seront financés : 154.500 par la nouvelle Caisse des prêts et 20.000 par les caisses d'épargne en vertu de l'article 45 de leur code.

La décomposition du programme est la suivante :

| | |
|---|---------|
| — logements locatifs H. L. M..... | 108.500 |
| — logements en accession à la propriété..... | 30.500 |
| — immeubles à loyer normal (I. L. N.)..... | 6.000 |
| — programme social de relogement (habitants des bidonvilles et personnes seules)..... | 9.500 |
| — logements financés sur emprunts bonifiés..... | 20.000 |

Votre Commission des Finances vous propose l'adoption de cet article.

Article 56.

Habitations à loyer modéré. — Bonifications d'intérêts.

Texte proposé initialement par le Gouvernement.

Pour l'année 1968, les bonifications d'intérêts prévues à l'article 207 du Code de l'urbanisme et de l'habitation et à l'article 7 du décret n° 61-549 du 23 mai 1961 modifié par l'article 4 du décret n° 66-157 du 19 mars 1966 sont applicables aux emprunts émis ou contractés par les organismes d'habitations à loyer modéré dans la limite de 3.280 millions de francs.

Peuvent être également bonifiés, dans les mêmes conditions, sans limitation de montant, les emprunts contractés par ces organismes en application de l'article 45 du Code des caisses d'épargne.

Texte voté par l'Assemblée Nationale et proposé par votre Commission.

Pour l'année 1968, ...

... 3.310 mil-
lions de francs.
Conforme.

Commentaires. — L'article proposé reprend les dispositions traditionnelles de la loi de finances relatives aux *bonifications d'intérêts* qui peuvent être accordées par l'Etat aux organismes d'habitations à loyer modéré. Le montant du plafond des emprunts bonifiables passe, d'une année sur l'autre, de 2.878 millions de francs à 3.310 millions, compte tenu d'une « rallonge » de 30 millions accordée par le Gouvernement devant l'Assemblée Nationale en seconde délibération.

Le montant d'emprunts de 3.310 millions se répartit ainsi :

- 204 millions de francs pour les I. L. N., soit 6.000 logements ;
- 1.281 millions de francs pour l'accession à la propriété, soit 30.500 logements ;
- 1.775 millions de francs pour les H. L. M. locatives, le P. S. R. et le programme social, soit 118.000 logements ;
- 50 millions de francs pour les emprunts bonifiés autres que ceux contractés en application de l'article 45 du Code des caisses d'épargne.

Votre Commission vous propose l'adoption de cet article.

Article 57.

Programme triennal de logements primés.

Texte. — Le ministre de l'équipement et du logement est autorisé à établir un programme triennal d'attribution des primes à la construction prévues à l'article 257 du code de l'urbanisme et de l'habitation. Ce programme est fixé à 450 millions de francs, les imputations sur les trois années étant elles-mêmes limitées à :

150 millions de francs en 1968 ;

150 millions de francs en 1969 ;

150 millions de francs en 1970.

Les engagements pris au titre de la première tranche de ce programme, ainsi que ceux pris au titre de la troisième tranche du programme triennal institué par l'article 45 de la loi n° 65-997 du 29 novembre 1965 et au titre de la deuxième tranche du programme triennal institué par l'article 46 de la loi n° 66-935 du 17 décembre 1966 s'imputeront sur les autorisations de programme ouvertes au titre de 1968.

Commentaires. — La mesure proposée constitue la transposition dans le secteur « Primes et Prêts » de la formule du *programme triennal* concernant des opérations de 300 à 500 logements.

Les dotations de 1966 sont reconduites ; elles correspondent à environ 50.000 logements.

Votre Commission des Finances vous propose l'adoption de cet article.

Article 57 bis.

Plafonnement du loyer des « logécos ».

Texte. — Les dispositions de l'article 13 de la loi n° 64-1278 du 23 décembre 1964 demeurent applicables jusqu'au 31 décembre 1970.

Commentaires. — Cet article résulte de l'adoption, par l'Assemblée Nationale, d'un amendement présenté par M. Boscher. Il tend à proroger pour trois ans le plafonnement des loyers des « logécos » construits antérieurement au 1^{er} janvier 1964 avec le bénéfice d'un prêt spécial, mesure assortie de sanction, à savoir une amende pouvant atteindre cent fois le supplément demandé. Ainsi que le signale l'auteur, elle constitue « un frein raisonnable à des initiatives spéculatives qui continuent de se manifester dans des secteurs où le problème du logement social reste dramatique », sans pour autant que les propriétaires ne soient lésés : le plafonnement n'est pas effectué sur le capital réellement investi, comme dans le nouveau régime, mais sur un montant théorique par mètre carré, supérieur en fait de 10 à 20 % au montant réel.

Cette disposition ne soulève pas d'objection de la part de votre Commission des Finances.