

N° 53

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

Annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance du 14 novembre 1961.

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 1962, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

**EXAMEN DES CREDITS
ET DES DISPOSITIONS SPECIALES**

ANNEXE N° 5

Agriculture.

HABITAT RURAL

Rapporteur spécial : M. Geoffroy de MONTALEMBERT

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Jean-Eric Bousch, vice-présidents ; Yvon Coudé du Foresto, Hector Peschaud, Julien Brunhes, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Fernand Auberger, Edouard Bonnefous, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, Jacques Duclos, Pierre Garet, Roger Houdet, Michel Kistler, Roger Lachèvre, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Georges Marrane, Max Monichon, René Montaldo, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Jacques Richard, Jacques Soufflet, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 1436 et annexes, 1445 (annexe 6), 1459 (tomes I et II, annexe I) et in-8° 331.

Sénat : 52 (1961-1962).

Mesdames, Messieurs,

Comme il le fait chaque année, votre Rapporteur consacrera la première partie de son rapport à l'analyse des dotations budgétaires pour 1962, et la seconde à quelques réflexions sur les problèmes que pose l'habitat rural.

I. — Les dotations budgétaires pour 1962.

Les crédits spéciaux destinés à l'habitat rural sont répartis entre divers budgets ou comptes spéciaux du Trésor que nous étudierons successivement : Ministère de l'Agriculture, Fonds de développement économique et social, Ministère de la Construction et budget des Charges communes. Mais, bien entendu, les personnes construisant des immeubles neufs dans des communes rurales peuvent bénéficier de la législation de droit commun (primes à la construction et prêts H. L. M.), tandis que les propriétaires de locaux loués peuvent faire appel au concours du Fonds national d'amélioration de l'habitat.

*
* *

A. — LES SUBVENTIONS BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

Les crédits de subventions figurent pour les dépenses en capital au chapitre 61-72 du titre V du budget de l'Agriculture.

Les autorisations de programme correspondant aux opérations nouvelles, c'est-à-dire aux nouveaux travaux à lancer en 1962, s'élèvent au même montant que celles accordées en 1961 — soit 70 millions de nouveaux francs — ce qui représente un volume de travaux de 350 millions de nouveaux francs environ.

Quant aux *crédits de paiement*, ils s'élèvent à 50 millions de nouveaux francs dont :

— 43 millions de nouveaux francs pour la poursuite des opérations en cours ;

— 7 millions de nouveaux francs pour le démarrage des opérations nouvelles.

*
* *

En 1961, l'élévation à 70 millions de nouveaux francs du montant des autorisations de programme a permis de majorer d'environ 50 % le nombre des projets subventionnés ainsi qu'il ressort du tableau ci-après :

Subventions.

ANNEES	NOMBRE de projets subventionnés.	MONTANT des subventions accordées.	MONTANT des travaux correspondants.
		(Millions de nouveaux francs.)	
1954	9.488	15	66,1
1955	21.690	36,6	140
1956	18.633	33,5	115,5
1957	20.692	38,1	139,8
1958	23.741	49,4	185
1959	23.790	42,9	202,4
1960	26.749	48,5	235,8
1961 (a)	35.000	70	350

(a) Chiffres provisoires.

Quant à l'importance relative, par grandes catégories, des travaux subventionnés, elle figure dans le tableau suivant pour les années 1958, 1959 et 1960, les renseignements relatifs à l'année 1961 n'étant pas encore en possession des services centraux du Ministère de l'Agriculture.

Décomposition, par grandes catégories, des travaux subventionnés (a).

	1958	1959	1960
	(En pourcentage.)		
Habitation de l'exploitant.....	39,5	33,3	27,6
Habitation des ouvriers.....	5	4,8	4,8
Bâtiments d'exploitation (animaux).....	28,5	33,1	35,9
Logement des récoltes.....	4	5,5	6,7
Fumière et fosses à fumier.....	11,5	9	9,9
Divers	7,5	6,1	5,6
Cribs à maïs.....	1	1	0,9
Alimentation en eau potable.....	»	2,2	3,1
Gîtes ruraux.....	3	5	5,5
Totaux	100	100	100

(a) Pour 1961, il n'est pas possible de fournir ces chiffres, les renseignements statistiques concernant la gestion déconcentrée de ces crédits ne parvenant pas avant le 31 décembre à l'Administration centrale.

Il ressort de ce tableau qu'au cours des trois années considérées, la part des travaux concernant l'habitation proprement dite des exploitants et des ouvriers s'est amenuisée (32,4 % en 1960 contre 44,5 % en 1958) au profit de celle intéressant les bâtiments d'exploitation pour les animaux (35,9 % en 1960 contre 28,5 % en 1958) et les récoltes (6,7 % en 1960 contre 4 % en 1958). Ce fait est parfaitement explicable puisque, comme je le préciserai plus loin, les travaux entrepris sur les immeubles ruraux destinés à l'habitation proprement dite relèvent, en général, de la législation sur les primes à la construction (Ministère de la Construction).

Ce tableau fait également apparaître la progression (5,5 % en 1960 contre 3 % en 1958) des travaux relatifs aux gîtes ruraux, c'est-à-dire à l'aménagement, dans les bâtiments disponibles d'une exploitation agricole, d'un logement destiné d'une part, à accueillir une famille urbaine de condition modeste pendant la saison d'été et, d'autre part, au logement de l'exploitant pendant le reste de l'année.

Rappelons, pour mémoire, qu'au 1^{er} janvier 1961, le nombre des demandes de subventions encore en instance s'élevait à 53.508, soit pratiquement au même niveau qu'au 1^{er} janvier 1960.

*
* *

B. — LES DOTATIONS DU FONDS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Les dotations du Fonds de développement économique et social sont consacrées au financement des prêts à long terme consentis par les caisses de crédit agricole.

Rappelons que ces prêts à long terme (1) sont cumulables avec les subventions du Ministère de l'Agriculture et destinés à couvrir des dépenses afférentes à l'acquisition, la construction ou l'amélioration d'habitations ou d'exploitations à usage agricole. Consentis au taux de 3 %, pour trente ans au maximum, ils ne peuvent excéder 20.000 NF par emprunteur pour un même immeuble.

Les dotations en question sont en légère augmentation par rapport à celles de 1961 : 120 millions de nouveaux francs contre 110 millions de nouveaux francs.

(1) Ces prêts à long terme ne sont pas ouverts aux propriétaires ruraux d'un immeuble à usage non agricole qui, en application du décret n° 59-721 du 8 juin 1959, ne peuvent bénéficier, en matière d'habitat rural, que de prêts à moyen terme à un taux qui ne peut excéder 5,5 %.

Etant donné que ces prêts couvrent 50 à 60 % du montant des réalisations, le volume des travaux qui pourront être lancés en 1962 sera de l'ordre de 200 à 240 millions de nouveaux francs.

*
* *

C. — LES PRIMES A L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT RURAL

En application des décrets n° 55-558 du 20 mai 1955 et n° 55-1227 du 19 septembre 1955, le Ministère de la Construction accorde des primes, payables pendant quinze ans, pour l'amélioration des immeubles à usage principal d'habitation situés dans des localités de moins de 2.000 habitants agglomérés au chef-lieu.

Ces primes sont imputées sur les crédits affectés à la prime à la construction.

Pour 1961, les autorisations d'engagement, selon les derniers renseignements connus (3.677.291 NF au 31 août 1961), atteindront vraisemblablement 4,5 millions de nouveaux francs.

Pour 1962, elles peuvent être évaluées à 5 millions de nouveaux francs, imputés sur le crédit de 95 millions de nouveaux francs prévu à l'article 23 du projet de loi de finances, marquant ainsi une progression par rapport à l'année précédente.

Quant aux paiements effectifs — imputés au chapitre 44-91 du budget des Charges communes où se trouvent inscrits les crédits de paiement — ils atteignaient, au 1^{er} janvier 1961, la somme de 11.379.592 NF pour toute la période écoulée depuis la mise en application de ce nouveau régime.

Depuis cette date, les paiements mensuels intervenus jusqu'aux derniers résultats connus s'établissaient ainsi qu'il suit :

Janvier	602.551,40 NF.
Février	517.080,46 —
Mars	680.755,02 —
Avril	435.176,59 —
Mai	726.498,56 —
Juin	909.055,50 —
Juillet	751.588,50 —
Août	693.607,53 —

*
* *

D. — LES AVANTAGES PRÉVUS PAR LA LÉGISLATION DE DROIT COMMUN

Pour prendre une vue d'ensemble du problème de l'habitat rural, il faut également mentionner les avantages que les propriétaires ou les constructeurs d'immeubles situés dans des communes de moins de 2.000 habitants peuvent également obtenir au titre de la législation de droit commun : primes à la construction, prêts H. L. M., Fonds national de l'amélioration de l'habitat.

1° Primes à la construction.

Il résulte des renseignements recueillis par votre Rapporteur que le montant des diverses primes à la construction (primes à 10 NF, 6 NF, 4,80 NF, 3 NF ou 2 NF) attribuées dans des communes rurales s'est élevé à 18,6 millions de nouveaux francs en 1959 et 20,3 millions de nouveaux francs en 1960. En 1961, il atteignait déjà, au 30 septembre dernier, 19,2 millions de nouveaux francs.

Le tableau ci-après récapitule les primes de toute nature — y compris la prime spéciale à l'amélioration de l'habitat rural — accordées dans les communes de moins de 2.000 habitants au cours des trois dernières années.

ANNEES	PRIMES à l'amélioration de l'habitation rurale.	PRIMES à 10 NF.	PRIMES autres.	TOTAL des primes en secteur rural.	TOTAL général.	POUR- CENTAGE
(en nouveaux francs)						
1959 ...	2.669.000	11.410.000	7.251.000	21.330.000	98.850.000	21,6
1960 ...	4.151.200	11.672.300	8.659.000	24.482.500	96.357.000	25,4
1961 (1).	4.219.000	11.535.000	7.639.000	23.393.000	86.600.000	27

(1) Au 30 septembre 1961.

2° Prêts H. L. M.

Au cours des trois dernières années, les autorisations de prêts H. L. M. dans les communes de moins de 2.000 habitants ont atteint les volumes suivants :

— 1959	160.560.000 NF.
— 1960	175.710.000 —
— 1961	184.000.000 —

3° Fonds national de l'amélioration de l'habitat.

Les propriétaires, dans les communes rurales, de locaux loués à usage d'habitation peuvent obtenir le concours financier du Fonds national de l'amélioration de l'habitat dans les mêmes conditions que ceux des agglomérations urbaines. Toutefois, en application de la législation, l'aide de cet organisme n'est plus accordée dans les communes où ne joue pas la limitation des loyers — ce qui est le cas des communes rurales — lorsqu'il y a changement de locataire.

On estime, en effet, que la suppression des avantages consentis par le Fonds est compensée par la majoration de loyer que le propriétaire peut imposer au nouvel occupant.

En fait, dans les communes de moins de 2.000 habitants, cette possibilité est toute théorique car, pratiquement, le nouveau loyer ne diffère guère de l'ancien.

Les propriétaires ruraux se trouvent ainsi placés dans une situation défavorisée. Celle-ci n'a pas échappé aux pouvoirs publics et, selon les renseignements qui ont été fournis à votre Rapporteur, les Ministres intéressés auraient admis qu'après un changement de locataire, dans une commune rurale, le Fonds pourrait encore apporter son concours une fois au propriétaire intéressé.

Votre Commission des Finances souhaiterait obtenir, en séance publique, des précisions sur ce point.

*
* *

Telles sont les données législatives et budgétaires concernant l'habitat rural. Il nous reste maintenant à passer en revue les principaux problèmes qu'il soulève.

II. — Les problèmes de l'habitat rural.

L'an dernier, votre Rapporteur avait présenté diverses suggestions en ce qui concerne la politique qu'il souhaiterait voir adopter à l'égard de l'habitat rural.

Sur le plan financier, il constate que les dotations budgétaires, si elles sont légèrement augmentées pour certaines d'entre elles — ce dont il se félicite — ne paraissent pas suffisantes, cependant, pour permettre la satisfaction de tous les besoins.

Sur le plan technique, il avait notamment souhaité un assouplissement de la législation sur les Logéco pour tenir compte des nécessités des populations rurales. Sur ce point, aucun progrès notable n'a été réalisé et il faut le regretter. Une question a été posée par votre Rapporteur au Ministre de la Construction à ce sujet. La réponse a été que la Commission nationale des plans types, qui a examiné plusieurs milliers de dossiers, n'a rencontré que très rarement des projets dits « de caractère rural », ceux-ci se traduisant presque exclusivement par la seule extension de la cuisine aux dépens du séjour et par la suppression de la cloison commune à ces deux pièces.

Cette réponse prouve à quel point le problème de la construction même, de la réparation, de l'entretien et de la modernisation de nos immeubles agricoles et ruraux est complexe et souvent mal posé, en conséquence mal résolu.

Cette situation est due au fait que, en la matière, deux législations chevauchent, celle qui relève de l'Agriculture (chapitre 61-72 du titre V du budget de l'Agriculture : « Dotation du Fonds de développement économique et social »), et celle qui dépend de la Construction (primes). Lorsqu'il s'agit de la première, les subventions sont accordées dans « l'optique agricole ». Au contraire, si l'on fait appel à la seconde, ce sont les normes « urbaines » qui sont imposées.

Il y aurait lieu de simplifier et coordonner davantage les directives et les règles émanant des deux ministères intéressés.

*

* *

En ce qui concerne les *primes*, nous avons indiqué dans la première partie de ce Rapport le pourcentage de celles qui sont attribuées en milieu rural par rapport au montant global des crédits.

Nous avons également précisé le volume des *prêts H. L. M.* consentis chaque année.

Par ailleurs, il convient de rappeler que deux dispositions de la loi du 7 août 1957 — l'article 2 (§ IV) et l'article 6 (§ IV) — qui devaient s'appliquer jusqu'à l'année 1961 incluse, réservaient, sur les dotations relatives aux *prêts H. L. M.* et aux primes à la construction, une part prioritaire aux travaux effectués dans les communes rurales. Ces dispositions n'avaient pas été reprises dans le projet de budget de 1962, mais fort heureusement l'Assemblée Nationale les a rétablies par voie d'amendements.

Tous ces crédits paraissent bien modestes en face des besoins. Quand on connaît l'état de vétusté de nos immeubles ruraux, on ne peut, en particulier, que s'étonner, à juste titre, que la dotation réservée à la prime d'amélioration de l'habitat rural soit si faible (5 millions de nouveaux francs). Mais l'on reste confondu lorsqu'on apprend que cette dotation, fixée compte tenu des demandes, n'est généralement absorbée qu'avec difficultés. Votre Rapporteur croit utile, après les remarques judicieuses faites en Commission par ses collègues MM. *Chevallier* et *Chochoy*, d'insister tout spécialement sur les raisons de cette situation.

*
* *

Vous savez, en effet, que la prime à l'amélioration de l'habitat rural — couramment appelée prime à 4 % — est exclusive de tout autre avantage financier public et, en conséquence, ne peut être cumulée avec les *prêts spéciaux* du Crédit foncier de France, les *prêts à long terme* (3 % à 30 ans) du Crédit agricole ou les *prêts des organismes de crédit immobilier*.

Mais pour financer les travaux justifiant l'attribution d'une telle prime, tout maître d'ouvrage peut faire appel au marché privé des capitaux, et notamment aux *prêts ordinaires à moyen terme* que les caisses régionales de Crédit agricole mutuel consentent à l'aide de ressources d'épargne qu'elles collectent ou de ressources monétaires susceptibles d'être investies pour une durée maximum de cinq ans. Ces ressources monétaires doivent, bien entendu, être consacrées à des *prêts d'une durée n'excédant pas cinq ans*.

En revanche, les *prêts financés grâce à des capitaux d'épargne* sont susceptibles d'avoir une durée d'amortissement atteignant quinze ans.

Ces prêts ne se distinguent ni par leurs caractéristiques ni par la nature et l'origine des ressources consacrées à leur financement, des prêts à moyen terme à l'aide desquels ces institutions financent la modernisation et l'équipement de l'agriculture, les acquisitions de cheptel vif et mort ou les aménagements ou constructions de bâtiments d'exploitation notamment.

Grâce à l'audience que reçoivent ses appels à l'épargne, le Crédit agricole ne cesse d'accroître la masse des capitaux qu'il peut consacrer au financement de l'ensemble des prêts ordinaires à moyen terme ainsi que l'illustrent les chiffres suivants :

	Ensemble des prêts ordinaires à moyen terme accordés.		
1958	714	millions de NF.	
1959	911	—	—
1960	1.201	—	—
1961 (trois trimestres).....	1.151	—	—

Une partie importante de ces prêts est consacrée à la mise en valeur de notre patrimoine immobilier rural (bâtiments d'habitation et d'exploitation) comme le montrent également les chiffres suivants :

	Prêts ordinaires à moyen terme accordés au titre de l'habitat rural.		
1958	119	millions de NF.	
1959	183	—	—
1960	353	—	—
1961 (trois trimestres).....	346	—	—

Pratiquement, au cours des deux dernières années écoulées, comme en 1961, le Crédit agricole a pu satisfaire, presque totalement, les demandes de prêts ordinaires à moyen terme dont il s'est trouvé saisi, encore que quelques difficultés subsistent dans certaines régions.

Mais aucune assurance ne peut être donnée que cette situation relativement favorable se maintiendra.

Les primes accordées, c'est la trésorerie qui manque au constructeur : il y a là une situation regrettable préjudiciable à la remise en état de nos immeubles ruraux à laquelle il importe de remédier d'urgence.

Si l'on veut réellement remettre en état notre habitat rural et le moderniser, il importe, je l'ai déjà dit, de coordonner, en les simplifiant, les législations existantes.

Il faut aussi stimuler les efforts particuliers, personnels, et les encourager. Il faut pour cela faire flèche de tout bois.

Il semble malheureusement que le Ministère des Finances, par une interprétation trop fiscale des textes, décourage les investissements que des contribuables fonciers sont prêts à faire pour la modernisation de leurs biens et apporter ainsi leur participation non négligeable à la productivité agricole.

La possibilité de déduire, au titre des dépenses non rentables, des travaux d'amélioration certaine, tels que construction d'étables et stabulation libre, sous le prétexte qu'il peut s'agir de bâtiments neufs, décourage les meilleures volontés et votre Rapporteur insiste, une fois de plus, pour que très rapidement, à l'initiative de M. le Ministre de l'Agriculture, une réunion des différents spécialistes des ministères intéressés ait lieu (Agriculture, Construction, Finances) afin de se mettre d'accord sur un plan efficace d'action.

Telle est la conclusion que votre Commission des Finances du Sénat, unanime, m'a chargé d'exprimer au terme de ce rapport.