

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1968.

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 1969, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

EXAMEN DES CREDITS
ET DES DISPOSITIONS SPECIALES

ANNEXE N° 13

Equipement et Logement.

LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. Jean-Eric BOUSCH.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Yvon Coudé du Foresto, Georges Portmann, André Dulin, vice-présidents ; Jacques Descours Desacres, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Paul Driant, Yves Durand, Marcel Fortier, Lucien Gautier, Henri Henneguelle, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Modeste Legouez, Jean-Marie Louvel, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Charles Suran, Louis Talamoni, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 341 et annexes, 359 (tomes I à III et annexe 16),
360 (tome IX), 364 (tome X) et in-8° 42.

Sénat : 39 (1968-1969).

Lots de finances. — Equipement - Logement - Construction - Urbanisme - Dommages de guerre - Fonds national d'aménagement foncier.

Mesdames, Messieurs,

Les crédits destinés au Logement figurent depuis 1968 au fascicule budgétaire de l'Équipement. Ainsi qu'il a été procédé l'an dernier, votre rapporteur limitera ses investigations aux dotations propres aux actions concernant la construction, l'urbanisme et la réparation des dommages de guerre, dans la mesure où elles sont parfaitement identifiables, c'est-à-dire celles des titres IV (interventions publiques), V (investissements d'État), VI (subventions d'équipement) et VII (réparation des dommages de guerre). Par ailleurs, le financement d'opérations d'urbanisme s'effectue à partir de crédits inscrits dans d'autres documents : votre rapporteur évoquera ceux qui figurent au budget des charges communes et analysera ceux qui apparaissent dans certains comptes spéciaux du Trésor.

Le recensement des moyens une fois effectué, votre rapporteur évoquera, en conclusion, les problèmes généraux de la construction en France.

*
* *

Le Ministre responsable aurait, au cours d'une conférence de presse, qualifié ce budget de médiocre. Nous ne saurions le démentir. Ainsi qu'on le verra, le Logement et l'Urbanisme ont été les victimes de la politique d'austérité budgétaire appliquée à certains départements ministériels pour compenser la croissance considérable du coût d'autres actions.

*
* *

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.

	1968	1969	VARIATIONS
	(En francs.)		(En pourcentage.)
<i>a) Action économique.</i>			
<i>Chapitre 44-40. — Centre de recherches d'urbanisme</i>	1.210.000	1.234.500	+ 2
<i>Chapitre 44-42. — Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région parisienne.....</i>	120.000	120.000	»
<i>Chapitre 44-43. — Agence foncière et technique de la Région parisienne.....</i>	Mémoire.	Mémoire.	»
<i>Chapitre 44-44. — Bourse d'échange de logements</i>	800.000	800.000	»
<i>Chapitre 44-45. — Centre scientifique et technique du bâtiment.....</i>	9.950.000	12.250.000	+ 23
<i>b) Action sociale.</i>			
<i>Chapitre 46-01. — Organismes poursuivant une action en faveur de l'aménagement foncier, de l'urbanisme et de la construction.....</i>	280.000	280.000	»
<i>Chapitre 46-20. — Intervention de l'Etat pour l'application de la législation sur les H. L. M.</i>	119.965	119.965	»
<i>Chapitre 46-22. — Coopératives et associations syndicales de reconstruction et associations syndicales de remembrement.....</i>	500.000	500.000	»
<i>Chapitre 46-32. — Règlement des frais exposés par les établissements prêteurs pour l'étude et la réalisation de prêts complémentaires..</i>	5.000	5.000	»
<i>Chapitre 46-40. — Règlement par l'Etat d'indemnités de réquisition impayées par les bénéficiaires défaillants.....</i>	150.000	150.000	»
Total	13.134.965	15.459.465	+ 17,7

La progression dans cette rubrique peut paraître élevée — près de 18 % — mais il ne faut pas oublier que ce taux s'applique à un total relativement modeste.

Toutes les dotations demeurent inchangées sauf celles qui concernent la recherche, ce dont on pourrait se féliciter si l'essentiel des suppléments accordés au Centre de recherche et d'urbanisme (+ 24.500 F) et au Centre scientifique et technique du bâtiment (1,8 million sur 2,3 millions) n'était absorbé par les hausses de rémunérations prises en charge par l'Etat.

Le Centre de recherches d'urbanisme, association de la loi de 1901, va disparaître pour être absorbé par l'*Institut de recherches d'urbanisme*, établissement public en voie de création qui devra coordonner l'ensemble des actions en matière d'urbanisme et prendre en charge l'action concertée « urbanisation » de la Délégation générale à la recherche scientifique et technique.

Pour les dépenses d'équipement de l'I. R. U. un chapitre nouveau est d'ailleurs ouvert (65-21) doté de 2 millions d'auto-risations de programme et de 1,6 million de crédits de paiement.

Le Centre scientifique et technique du bâtiment recevra une dotation de fonctionnement de 12,25 millions de francs contre 9,95 millions en 1968, une part de l'augmentation étant affectée à la mise en place des établissements de Nantes et de Grenoble.

*

* *

L'importance prise par la recherche et le nombre croissant des études en matière d'aménagement foncier et d'urbanisme au niveau national, régional et local, du fait notamment de la loi d'orientation foncière qui a prévu la création d'agences d'agglomérations, a conduit les services du Ministère de l'Équipement et du Logement à faire appel au concours d'organismes publics et para-publics et même à sous-traiter avec des organismes privés.

Après avoir précisé qu'une cinquantaine d'organismes privés ont bénéficié de commandes, nous nous contenterons de dresser la liste des organismes dépendant de l'État. Nous trouvons :

Pour la *recherche*, l'Institut de recherches d'urbanisme déjà cité.

Pour les *études* :

a) Au plan *national* : le *Service technique central d'aménagement et d'urbanisme*, créé au sein de la Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme du Ministère en novembre 1966, est chargé d'études méthodologiques dans les perspectives nouvelles ouvertes par la loi d'orientation foncière.

b) Au plan *régional* :

L'*Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne*, fondation privée reconnue d'utilité publique qui anime et coordonne l'ensemble des études nécessaires pour la région parisienne. Il est subventionné par la préfecture de la Région et le Ministère de l'Équipement sur le chapitre 44-42 où figure un crédit de 120.000 F.

Les *Organismes d'études d'aménagement des aires métropolitaines* (O. R. E. A. M.), créés par arrêtés des préfets de région, n'ont pas de personnalité juridique et dépendent entièrement de l'administration. Leur fonctionnement est assuré par des crédits provenant du chapitre 55-01 augmentés de dotations en provenance du Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire.

On compte sept O. R. E. A. M. actuellement : Nord ; Nancy-Metz, Thionville ; Lyon-Saint-Etienne ; Marseille ; Nantes-Saint-Nazaire ; basse vallée de la Seine ; vallées de l'Oise et de l'Aisne.

Leur création répond à la nécessité de dépasser, dans certains cas, le niveau des agglomérations proprement dites pour considérer des ensembles destinés à constituer un jour de véritables unités complexes, formées de nombreux éléments différents mais complémentaires.

Les missions confiées à ces organismes consistent :

— à définir dans un schéma de l'aire métropolitaine le cadre d'aménagement des éléments la composant ;

— à préciser les moyens à mettre en œuvre en vue d'un développement concerté.

c) Au plan local :

L'Atelier parisien d'urbanisme, association de la loi de 1901, créé par le conseil municipal de Paris et l'Etat en 1967, pour animer et coordonner les études relatives à la Ville de Paris et plus précisément son schéma directeur.

Les Agences d'urbanisme (Bordeaux, Lille, Toulouse, Tours, Dijon, Strasbourg, Grenoble, Marseille, Reims).

Ces organismes ont été créés depuis quelques années ou sont en voie de création en attendant l'application de l'article 1^{er}-23 de la loi d'orientation foncière relatif aux établissements publics d'études et de recherches. Soumis à des statuts divers, ils sont chargés de mener les études d'urbanisme de l'agglomération et notamment de préparer les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols.

Le financement de ces organismes s'effectue grâce aux dotations du chapitre 55-01 et des fonds de concours provenant des collectivités locales.

Les Missions d'études des villes nouvelles : organismes d'études temporaires, ces missions sont chargées de mener toutes les études nécessaires à la réalisation des villes nouvelles. Au nombre de six actuellement, elles seront remplacées par des établissements publics.

Elles sont financées sur le chapitre 55-42 (art. 2).

*

* *

On notera que le chapitre ouvert au bénéfice de l'Agence foncière et technique de la Région parisienne, après avoir reçu au départ en 1962 quelques subventions de démarrage, n'est plus doté depuis quelques années : compte tenu du volume d'opérations qu'elle réalise désormais, elle peut s'autofinancer.

Quant aux opérations proprement dites, elles sont financées de la manière suivante :

— les opérations de prestations de services ne posent à l'Agence aucun problème de financement, celui-ci étant assuré par la collectivité pour le compte de laquelle l'établissement intervient.

Il s'agit notamment des acquisitions foncières faites par l'Agence pour le compte du Ministère de l'Équipement et du Logement dont le montant atteignait, au 30 juin 1967, 87 millions de francs.

— les opérations faites par l'Agence pour son propre compte sont financées principalement par des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations bonifiés ou non par le Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (F. N. A. F. U.). Le montant des prêts souscrits à ce titre au 30 juin 1967 s'élevait à 98 millions de francs.

— les préemptions dans les zones d'aménagement différé sont financées par des prêts de l'État (F. N. A. F. U.). Le montant des prêts autorisés atteint actuellement 20 millions de francs.

De 1965 au 30 juin 1968, l'Agence a acquis 2.851 hectares.

*
* *

La subvention à la *Bourse d'échange des logements* demeure inchangée : 800.000 F.

1° Les personnes ou familles qui se sont inscrites à la Bourse d'échange de logements depuis 1961 et jusqu'au 1^{er} juillet 1968 sont au nombre de 61.000 ;

2° En fonction des renseignements obtenus et des recouplements effectués, les échanges réalisés avec le concours de la Bourse ont concerné 27.963 familles :

— pour 1966	4.030
— pour 1967	5.000
— pour 1968 (1 ^{er} semestre)	983

II. — LES DEPENSES D'EQUIPEMENT

Leur évolution d'une année sur l'autre est retracée dans le tableau ci-après :

	AUTORISATIONS de programme.			CREDITS DE PAIEMENT		
	1968.	1969.	Variation.	1968.	1969.	Variation.
	(En millions de francs.)		%	(En millions de francs.)		%
TITRE V. — Investissements exécutés par l'Etat.						
<i>Chapitre 55-01. — Etudes d'aménagement foncier, d'urbanisme et de création de zones urbaines.</i>	45	49	+ 8,9	30	43	+ 43,3
<i>Chapitre 55-41. — Etudes relatives au logement.....</i>	7	8,6	+ 22,9	4	7	+ 75
<i>Chapitre 55-42. — Opérations concertées pour la création de villes nouvelles.....</i>	20	33	+ 65	6	18	+ 200
<i>Chapitre 55-43. — Acquisitions de terrains pour l'aménagement urbain</i>	98	98	»	45	62	+ 37,8
<i>Chapitre 55-44 (nouveau). — Bâtiments et travaux publics, études</i>	»	0,6	»	»	0,6	»
Total titre V.....	170	189,2	+ 11,3	85	130,6	+ 53,6
TITRE VI. — Subventions d'investissements accordés par l'Etat.						
<i>Chapitre 64-10. — Encouragement à la décentralisation industrielle et commerciale.....</i>	30	30	»	10	25	+ 150
<i>Chapitre 65-00. — Contribution de l'Etat aux dépenses de construction de logements pour les fonctionnaires</i>	40	40	»	40	35	— 12,5
<i>Chapitre 65-10. — Primes à la construction</i>	1.717	1.717	»	511	610	+ 19,4

	AUTORISATIONS de programme.			CREDITS DE PAIEMENT		
	1968.	1969.	Variation.	1968.	1969.	Variation.
	(En millions de francs.)		%	(En millions de francs.)		%
<i>Chapitre 65-20.</i> — Equipement du C. S. T. B.	5,8	5	— 13,8	5,8	5	— 13,8
<i>Chapitre 65-21</i> (nouveau). — Subventions à l'Institut de recherches d'urbanisme.....	»	2	»	»	1,6	»
<i>Chapitre 65-30.</i> — Aide à la suppression des cités insalubres..	25	19,6	— 21,6	10	30	+ 200
<i>Chapitre 65-40.</i> — Aménagement des lotissements défectueux....	6	7	+ 16,7	6	3,5	— 41,7
<i>Chapitre 65-42.</i> — Subventions pour une meilleure utilisation des îlots d'habitation.....	70	95	+ 35,7	45	74	+ 64,4
<i>Chapitre 65-44.</i> — Subventions pour la création et l'aménagement de parcs et jardins publics	3	4,5	+ 50	1	4	+ 300
<i>Chapitre 65-50.</i> — Subventions pour le financement des H. L. M. destinées à la location.....	2.146	2.303,9	+ 7,4	2.050	2.329,8	+ 13,6
Total titre VI.....	4.042,8	4.224	+ 4,5	2.678,8	3.117,9	+ 16,4
Total général.....	4.212,8	4.413,2	+ 4,8	2.763,8	3.248,5	+ 17,5

Les interventions de l'Etat en matière d'investissements peuvent se regrouper sous deux rubriques, l'Urbanisme et la Construction.

A. — L'urbanisme.

1° LES ÉTUDES D'AMÉNAGEMENT FONCIER ET D'URBANISME

Les dotations du chapitre 55-01 qui financent notamment, pour partie, ainsi que nous l'avons vu, les organisations d'études d'aménagement des aires métropolitaines et les agences d'urbanisme passent de 45 à 49 millions en autorisations de programme et de 30 à 43 millions en crédits de paiement.

Le chapitre 65-21 (nouveau) reçoit les subventions d'équipement affectées à l'Institut de recherches d'urbanisme qui acquiert son autonomie : 2 millions en autorisations de programme et 1,6 million en crédits de paiement.

2° L'ASSAINISSEMENT DES VILLES ANCIENNES

Aide à la suppression des cités insalubres (chap. 65-30).

Les autorisations de programme diminuent (19,6 millions contre 25 en 1968) mais les crédits de paiement sont triplés et atteignent 30 millions.

Quoi qu'il en soit, l'existence d'importants reports traduit des difficultés dans l'exécution du programme de résorption des bidonvilles. Difficultés d'ordre psychologique : réticence des collectivités locales et des populations ; difficultés d'ordre matériel : absence de terrains faciles à acquérir, surtout dans la région parisienne.

Les résultats de 1968 et les projets pour 1969 sont retracés dans le tableau ci-après :

DEPARTEMENTS	VILLES	ORGANISMES	1968	1969
<i>Région parisienne.</i>				
Essonne	Boussy-Saint-Antoine	Travail et Propriété ...	900.000	
	Sainte-Geneviève-des-Bois ..	Travail et Propriété ...	3.000.000	
	Grigny	Logirep	3.000.000	
Hauts-de-Seine	Antony	O. P. H. L. M. R. P.		1.800.000
	Nanterre	Sonacotra		3.000.000
Seine-Saint-Denis ...	La Courneuve	Sonacotra	4.867.000	
	La Courneuve	Logirep		2.000.000
	Bagnolef	Logirep		360.000
	Noisy-le-Grand	Emmaüs	2.860.000	
	Aubervilliers	O. M. de Paris	1.200.000	
	Neuilly-Plaisance	Logirep		1.450.000
	Pierrefitte	O. P. H. L. M. R. P.		1.890.000
Val-d'Oise	Argenteuil	Sonacotra	3.275.000	
	Argenteuil	Logirep	3.000.000	
	Garges-les-Gonnesse	Logirep	1.200.000	
	Montigny-les-Cormeilles ...	Sonacotra		3.000.000

DEPARTEMENTS	VILLES	ORGANISMES	1968	1969
<i>Région parisienne (suite).</i>				
Val-de-Marne	Villejuif	Sonacotra	1.218.000	
	Ivry	Logirep	2.400.000	
	Champigny-sur-Marne	O.M. de Paris	5.000.000	
	Maisons-Alfort	Logirep		360.000
	Villeneuve-le-Roi	Logirep		540.000
Yvelines	Sartrouville	Logirep		900.000
	Houilles	Logirep		3.350.000
	Carrières-sur-Seine	Logirep		900.000
	Mantes-la-Jolie	Nouveau Logis		2.100.000
	Total : Région parisienne		31.920.000	21.650.000
<i>Province.</i>				
Bouches-du-Rhône ...	Marseille	Logirem	10.580.000	
	Port-de-Bouc	Logirem	480.000	
Gironde	Bassens	Habitation économique..	2.500.000	
	Bassens	H.L.M. Gironde		2.960.000
	Mérignac	Habitation économique..	2.207.000	
Loire	Saint-Etienne	Sonacotra	4.350.000	
Marne	Reims	Sonacotra	5.270.000	730.000
Rhône	Givors	Sonacotra	4.105.000	
	Lyon et environs	Logirel	4.000.000	
	Total : Province		33.492.000	3.690.000
	Total : Région parisienne		31.920.000	21.650.000
	Total : D.O.M.		3.000.000	18.000.000
	Total général		68.412.000	43.340.000

L'aménagement des lotissements défectueux (chap. 65-40).

La dotation a été fixée à 7 millions en autorisations de programme (+ 1 million) et 3,5 millions en crédits de paiement (— 2,5 millions).

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 au cours du premier trimestre de 1969 pense examiner 55 dossiers pour un montant de 15 millions de francs de travaux.

Le nombre des opérations en cours est actuellement de 311.

Il semble que les opérations de l'espèce progressent très lentement puisqu'au rythme de 7 millions de subventions par an, il faudra encore une quinzaine d'années pour clore ce chapitre.

La rénovation d'îlots d'habitation (chap. 65-42).

La dotation progresse fortement cette année : de 70 à 95 millions pour les autorisations de programme et de 45 à 74 millions pour les crédits de paiement.

Des opérations sont en cours dans les localités suivantes :

a) *Rénovation* : Le Pecq, Colombes, Saint-Ouen, Asnières, Levallois, Clichy, Bagnolet, Bobigny et Villemomble, dans la région parisienne ; Reims, Bourg-de-Péage, Rennes, Carmaux, Guéret, Colmar, Narbonne, Saint-Jean-de-Maurienne, Vesoul, Saint-Louis, Le Havre, Nancy, Mâcon, en province ;

b) *Secteurs sauvegardés* : Chinon, Bourges, Uzès.

Le programme pour 1969 pourrait comprendre La Défense, Gennevilliers, Gagny, Huingue, Saint-Lô, Petit-Quevilly.

L'aménagement de parcs et de jardins publics (chap. 65-44).

Les autorisations de programme passent de 3 à 4,5 millions, les crédits de paiement de 1 à 4 millions.

Les crédits ouverts en 1968 ont permis de subventionner des opérations à Drancy, Saint-Ouen, Sevran et Villeneuve-Saint-Georges dans la région parisienne, à Valenciennes, Le Havre, Rouen, Petit-Couronne, Saint-Pol-de-Léon, Angers, Limoges, Chaumont, Annecy et Perpignan en province.

Les crédits prévus pour 1969 permettront, sous réserve de la production des dossiers par les collectivités locales et de l'avis favo-

nable du Comité directeur de l'agence de l'Arbre, de subventionner des opérations dans les communes ci-après :

— en province : notamment à Nantes, Cherbourg, Bourges, Poitiers, Brive, Troyes, Nancy, Mulhouse, Montluçon, Saint-Etienne, Marseille ;

— dans la région parisienne (la liste prioritaire est en cours d'établissement à la diligence du préfet de région).

3° LA CRÉATION DE VILLES NOUVELLES

Les opérations concertées pour la création de villes nouvelles
(chap. 55-42).

Les autorisations de programme demeurent à leur niveau de 1968 (33 millions) mais les crédits de paiement sont multipliés par trois (18 millions).

Ces dotations seront consacrées à la viabilité des villes nouvelles.

Quant aux dotations du budget des Charges communes pour le même objet, elles sont de 34,7 millions en autorisations de programme et de 30 millions en crédits de paiement.

L'acquisition de terrains pour l'aménagement urbain (Chap. 55-43).

La dotation du chapitre 55-43 en autorisations de programme demeure fixée à 98 millions de francs mais les crédits de paiement passent de 45 à 62 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, financement qui était jusqu'ici assuré par des prêts du Trésor (F. N. A. F. U.).

*
* *

La note ci-après donne une vue d'ensemble de la politique du Gouvernement en ce qui concerne les villes nouvelles.

Une directive du Premier Ministre du 4 avril 1966 a décidé la constitution d'un groupe de travail interministériel chargé, dans le cadre d'un programme général d'aménagement des villes nouvelles de la Région parisienne, d'en étudier les moyens d'exécution et d'en suivre la réalisation; cette directive précise en outre que, pour chacune des villes nouvelles dont la création serait décidée, un « directeur responsable de l'aménagement », désigné par le Premier Ministre, s'entourerait d'une équipe d'agents chargés de réaliser les études, de coordonner les opérations d'acquisitions foncières et d'établir un programme de la ville nouvelle en attendant que l'organisme (vraisemblablement un établissement public) chargé de la réalisation soit créé et mis en place.

Les villes nouvelles doivent répondre à la double préoccupation gouvernementale de satisfaction des besoins en logements et de cohérence sur le plan urbanistique.

C'est avant tout la nécessité de maîtriser un mouvement démographique spécifique se caractérisant par la concentration de la population et des activités autour de Paris d'une part, des grandes agglomérations de province d'autre part ainsi que l'absence de villes suffisamment structurées qui ont amené le Gouvernement à définir les grandes options du développement de la Région parisienne et à créer des métropoles d'équilibre destinées à freiner l'attraction de la capitale. En ce qui concerne la Région parisienne, le schéma directeur d'aménagement de cette dernière détermine des axes préférentiels de croissance qui seront équipés de réseaux de communication permettant une liaison rapide entre Paris et les centres des villes nouvelles.

Chaque ville nouvelle fait l'objet d'une décision de création prise par le Comité interministériel d'aménagement du territoire en fonction des objectifs définis ci-avant.

Cette décision conduit à la mise en œuvre immédiate de mesures de protections foncières (zones d'aménagement différé) et la mise en place par le Ministre de l'Équipement et du Logement d'une mission placée sous l'autorité du préfet de région.

Actuellement, 5 missions sont en place : Evry, Cergy-Pontoise, Trappes pour la Région parisienne, le Vaudreuil (Rouen) et Lille-Est en province. Il est envisagé d'en créer prochainement 2 à l'Isle-d'Abeau (Lyon) et Berre-Est (Marseille).

Chaque mission est chargée de procéder aux études nécessaires en vue de l'élaboration d'un programme général de la ville nouvelle et de préparer un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme; elle doit, en outre, définir un programme de réalisation des travaux d'infrastructure et d'implantation des équipements de superstructure.

La création de ces villes nouvelles nécessite la mise en œuvre de programmes d'investissements extrêmement importants tant par leur volume que par leur durée.

L'État finance directement les programmes d'études (article 2 du chapitre 55-42 du Ministère de l'Équipement et du Logement alimenté par des transferts du chapitre 65-01 du budget des charges communes). Les acquisitions foncières sont effectuées au moyen des crédits ouverts au chapitre 55-43; dans l'attente de la création des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles, les acquisitions sont faites par l'Agence foncière et technique de la Région parisienne, en Région parisienne, et, pour la province, par le Ministère de l'Équipement et du Logement.

En ce qui concerne les travaux d'équipement enfin, ils sont financés directement par l'État pour ce qui concerne la voirie primaire (art. 1 du chapitre 55-42 du Ministère de l'Équipement et du Logement, abondé éventuellement par le chapitre 65-01) et pour ce qui concerne les réseaux (eau, assainissement) ils sont réalisés par les collectivités locales ou leurs concessionnaires et font l'objet de subventions du Ministère de l'Intérieur dans les conditions habituelles pour ce genre de travaux.

4° LA DÉCENTRALISATION INDUSTRIELLE ET COMMERCIALE

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.

Pour 1969, la dotation en autorisations de programme demeure à son niveau de 1968. Les crédits de paiement nécessaires ont été évalués à 25 millions contre 10 millions en 1968.

*
* *

B. — La construction.

1° LA RECHERCHE ET LES ÉTUDES

Les études relatives au logement (chapitre 55-41), études économiques, sociologiques, architecturales et techniques, bénéficieront d'une autorisation de programme de 8,6 millions (7 millions en 1968) et d'un crédit de paiement de 7 millions (4 millions en 1968).

Pour l'équipement du *Centre scientifique et technique du bâtiment* (chapitre 65-20), les dotations sont un peu moins élevées que l'année précédente : 5 millions en autorisations de programme contre 5,8 millions ; 5 millions en crédits de paiement contre 5,8 millions.

2° LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS POUR LES FONCTIONNAIRES

Le chapitre 65-00 comporte une autorisation de programme de 40 millions comme en 1968 et un crédit de paiement de 35 millions (— 5 millions).

Le nombre de logements réalisés sur ces crédits depuis l'intervention du décret du 22 octobre 1962 n'est pas très élevé et va en fléchissant depuis 1965.

1963	2.369
1964	1.477
1965	4.514
1966	4.233
1967	3.820
1968 (prévisions)	3.250

Total 19.663

La dotation pour 1969 ne correspond qu'à un programme de 2.900 logements dont 2.000 pour la Région parisienne. 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.

3° LES PRIMES A LA CONSTRUCTION

Si les crédits de paiement croissent de 511 à 610 millions d'une manière automatique traduisant l'effet cumulé des primes accordées antérieurement, *les autorisations de programme demeurent à leur niveau de 1968, soit 1.717 millions*, lequel n'a même pas été amélioré en cours d'année comme il était de coutume dans un passé récent.

La répartition entre les différentes catégories sera la même qu'en 1968, à savoir :

a) 1.137 millions de francs au titre des primes *convertibles* correspondant à un programme de 135.000 logements en métropole dont :

— 765 millions de francs pour les primes convertibles avec prêts spéciaux, correspondant à 90.000 logements,

— 372 millions de francs pour les primes convertibles avec promesse de prêts différés, correspondant à 45.000 logements ;

b) 580 millions de francs au titre des primes *non convertibles* dont :

— 420 millions de francs correspondant à un programme de 60.000 logements en métropole,

— 80 millions de francs pour les opérations à réaliser dans les départements d'Outre-Mer,

— 80 millions de francs pour les opérations concernant l'amélioration de l'habitat rural.

Pour apprécier enfin la charge budgétaire totale en matière d'encouragements à la construction immobilière, 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 1.457,5 millions de francs.

4° SUBVENTION POUR LE FINANCEMENT DES H. L. M. LOCATIVES

Avec un montant de 2.303,9 millions, les autorisations de programme progressent de 7,4 % ; avec un montant de 2.329,8 millions, les crédits de paiement progressent de 13,6 %.

Cette subvention, qui sera versée à la Caisse de prêts aux organismes d'H. L. M., bénéficiera à 124.000 logements.

*
* *

Les opérations du secteur H. L. M. en 1968 et 1969.

Pour comparer les deux programmes, il convient de tenir compte de deux éléments :

a) *La création en 1968 de deux nouvelles catégories :*

— les P. L. R. ou programmes à loyer réduit, destinés aux catégories sociales les plus modestes qui ne peuvent supporter la charge des loyers H. L. M. Ces logements seront financés à 95 % par la Caisse des prêts à un taux de 1 % pendant 45 ans. La subvention est évaluée à 18.000 F par logement contre 22.000 F pour les H. L. M. ;

— les I. L. M. ou immeubles à loyer moyen, intermédiaires entre les H. L. M. et les I. L. N., qui seront financés pour 80 à 90 % par des prêts spéciaux du Crédit foncier et des prêts de la Caisse des Dépôts.

b) *L'inscription dans le premier collectif d'un programme supplémentaire de 10.000 H. L. M. locatives.*

Compte tenu de ces modifications, la comparaison se présente comme suit :

Programmes H. L. M.

	1968		1969
	Loi de finances	Collectif.	
I. — Programme financé par la Caisse des prêts :			
Logements locatifs H. L. M. ordinaires	108.500	10.000	99.000
Programme social de relogement.....	9.500		4.000
Programme à loyer réduit.....			21.000
Immeubles à loyer normal et immeubles à loyer moyen.....	6.000		6.000
Logements en accession à la propriété	30.500		35.000
Total (I).....	154.500	10.000	165.000
II. — Logements financés au moyen d'emprunts assortis de bonification d'intérêt	20.000	»	20.000
Total (I) + (II).....	174.500	10.000	185.000
Total général.....	184.500		

Budget médiocre : en 1969, il ne sera financé que 500 H. L. M. de plus qu'en 1968, soit de quoi loger 2.000 personnes supplémentaires.

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.		
	1968	1969	Variation.	1968	1969	Variation.
	(Millions de francs.		%	(Millions de francs.		%
A. — Versement à la Caisse autonome de la reconstruction :						
— indemnités pour reconstruction d'immeubles de toute nature.	10	7	— 30	10	7	— 30
— travaux de voirie, de réseaux d'assainissement et de distribu- tion d'eau, de gaz et d'électri- cité et opérations d'urbanisme dans les villes sinistrées.....	84	10	— 88,10	74	98	+ 32,4
— t r a v a u x provisoires, répara- tions et aménagement som- maire	6	10	+ 66,66	6	10	+ 66,66
Total A.....	100	27	— 73	90	115	+ 27,77
B. — Emission de titres en règlement d'indemnités de dommages de guerre	»	»	»	40	15	— 62,50
Total A + B.....	100	27	— 73	130	130	»

1° Les indemnités et avances payées aux sinistrés.

Les crédits demandés pour 1969 sur ce paragraphe doivent permettre de régler les dossiers dont l'évaluation présente un caractère définitif, qu'il s'agisse d'un programme en cours ou d'opérations à lancer, mais près de 75 % des dossiers restant à clore se trouvent actuellement en instance devant les juridictions de dommages de guerre.

Il n'est pas possible, non seulement d'évaluer même approximativement les crédits que nécessitera l'exécution des décisions de justice, mais encore de fixer dans quels délais ces décisions seront rendues. Ces délais sont, en effet, inhérents aux règles de procédure et aux diverses voies de recours.

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

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

— *les travaux de voirie* : pour clore cette rubrique il ne reste plus à obtenir que 26 millions d'autorisations de programme. Par contre, il faudra 358 millions de crédits de paiement à étaler sur quatre ou cinq exercices.

— *les constructions provisoires* : la suppression des quelque 27.000 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 mais le comité de gestion du F. N. A. F. U. continue à effectuer 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 93 millions de francs pour chacun des trois exercices 1967, 1968 et 1969.

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) mais d'une manière moins nette que durant l'année précédente.

	1968	1969
Recettes	350.000.000	250.000.000
Dépenses	77.000.000	100.000.000
	<hr/>	<hr/>
Excédent des recettes.	273.000.000	150.000.000

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

2° Les autorisations de programme ouvertes pour 1969 ont été fixées à 92 millions de francs contre 76 millions en 1968 :

— 57 millions pour les opérations directes (46 millions en 1968) ;

— 35 millions pour les Z. A. D. (30 millions en 1968).

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 935 millions de francs ainsi répartis (949 millions en 1968).

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.	»	380	»	380
Zones industrielles	»	45	»	45
Rénovation urbaine, rond-point de la Défense, Halles de Paris ...	»	320	»	320
Opérations directes	57	»	98	155
Z. A. D.	35	»	»	35
Totaux	92	745	98	935

C'est la Caisse des Dépôts qui supportera l'essentiel des opérations de l'espèce (80 %) mais sa participation diminuera de 30 millions en 1969 (Dotation de 1968 : 775 millions).

Quant aux Z. U. P., leur situation était la suivante au 31 décembre 1967 :

Nombre : 186 (dont 22 dans la région parisienne) ;

Surface opérationnelle : 20.125 hectares ;

Surface acquise : 14.600 hectares ;

Capacité d'accueil : 777.000 logements ;

Logements lancés : 222.600 ;

Logements terminés : 128.000 ;

CONCLUSIONS

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

Quel est le minimum des besoins en logements pour la période terminale du V^e Plan, dont 1968 constituait l'année médiane ? Les auteurs du Plan les estimaient, annuellement, à 440.000, ainsi répartis :

— 165.000 pour le renouvellement et le desserrement du parc ancien, frappé de vétusté, souffrant d'inconfort et de surpeuplement ;

— 200.000 pour les jeunes ménages, du fait de l'évolution démographique et de la « décohabitation » ;

— 35.000 pour le développement des agglomérations en contrepartie de l'exode rural ;

— 20.000 pour les besoins des communes rurales autres que ceux déjà pris en compte au titre de l'accroissement du nombre des ménages ou du renouvellement-desserrement ;

— 20.000 pour les résidences secondaires.

Ces prévisions déjà anciennes demanderaient à être corrigées sur deux points au moins. *Le recensement de mars 1968 a fait apparaître que le mouvement d'exode rural et de migrations intérieures avait été beaucoup plus important qu'il n'avait été prévu* : il faudrait donc augmenter le contingent de logements destiné aux ruraux urbanisés. En second lieu, on avait sous-estimé le nombre des résidences secondaires puisque les constructions effectives ont dépassé les 20.000 dès 1965 (21.000 en 1967).

Dans ces conditions, il ne semble pas déraisonnable d'ajouter 30.000 ou 40.000 unités aux besoins tels qu'ils avaient été recensés il y a maintenant quatre ans.

*
* *

Face à cette demande, comment se présente l'offre depuis quelques années ? D'une manière cahotique, ainsi qu'il ressort du

tableau suivant où nous avons réuni les statistiques relatives aux logements autorisés (permis de construire délivrés), commencés (mis en chantier) et terminés :

LOGEMENTS	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968 6 mois.
Autorisés	427.200	525.100	575.100	597.800	509.700	466.200	225.500
Commencés	358.000	373.000	426.000	444.000	425.100	435.800	200.400
Terminés	309.000	336.200	368.800	411.600	414.200	422.500	187.800

Première observation. — Les demandes de permis de construire décroissent chaque année depuis 1965, et jamais le nombre des mises en chantier atteint à cette date n'a été retrouvé. Si le nombre des logements terminés progresse — plus ou moins vite — sans jamais fléchir, le stock des « invendus » progresse aussi, pour atteindre 34.000, dont 14.000 pour la seule région parisienne.

Deuxième observation. — 1962 a été une année de récession en ce qui concerne les logements terminés (309.000 contre 316.000 en 1961) et 1966 une année de stagnation (414.200 contre 411.600 en 1965). Entre ces deux dates les progrès réalisés sont largement imputables au rapatriement d'un million de Français d'Algérie.

Troisième observation. — Dans ce mouvement cyclique, il semble qu'en 1967 on assiste à un nouveau démarrage au moins pour ce qui concerne les mises en chantier, mais ce démarrage n'est pas spontané. Il est provoqué par toute une série de mesures conjoncturelles : un supplément de 6.000 H. L. M. et de 6.000 prêts spéciaux du Crédit foncier, l'accélération de la remise des fonds aux organismes d'H. L. M. et le lancement anticipé de 4.000 logements prélevés sur le programme de 1968.

L'année 1968, elle, aura été perturbée et pas seulement par les événements de mai.

Elle commence mal et il apparaît que les mesures conjoncturelles prises en 1967 ont déjà épuisé leurs effets. Voici les statistiques comparées des résultats enregistrés au cours du premier trimestre de 1967 et du premier trimestre de 1968 :

	1967	1968
Logements autorisés	108.900	107.900
Logements commencés	110.300	102.700
Logements terminés	96.400	95.200

D'où la nécessité d'une nouvelle intervention de la puissance publique — le plan Ortoli — qui se présente sous deux aspects :

a) Un aspect *quantitatif* : un programme supplémentaire de 10.000 H. L. M. ;

b) Un aspect *qualitatif* : dans le secteur social locatif, création de deux nouvelles catégories, les P. R. L. qui sont des H. L. M. modestes et les I. L. M. qui se placent entre les H. L. M. et les I. L. N., et ce, afin de mieux ajuster l'offre à la demande solvable ; dans le secteur social-accession à la propriété, majoration des prêts familiaux.

Les grèves de mai-juin surviennent avec trois conséquences :

a) Une *baisse de la production* assez importante : au cours du second trimestre, le nombre des logements commencés chute de 8.000 unités (— 8,4 %), celui des logements terminés de 13.000 unités (— 14 %).

Le retard ne pourra être intégralement rattrapé et l'on estime à 2 % par rapport à 1967 le recul des mises en chantier et des achevements pour toute l'année 1968, la Région parisienne sur le plan géographique et le secteur des logements primés étant les plus affectés.

b) Une *hausse du coût de la construction*, du fait des hausses des salaires, des matériaux et des charges sociales, que l'on peut estimer entre 6 et 7 %. Cette hausse sera plus forte en province avec le relèvement du S. M. I. G. et la suppression des abattements de zone de salaires, lesquels provoquent ainsi une égalisation des conditions de prix de la construction.

c) Un *destockage des invendus* dû à un ralentissement du rythme des logements terminés, mais surtout à l'aspect de valeur-refuge prise par le logement dans une période troublée. A telle enseigne que les promoteurs eux-mêmes ont retiré momentanément du marché des logements terminés et invendus.

Les statistiques récentes manquent pour apprécier l'importance de la reprise dans le bâtiment mais, à n'en pas douter, elle est facilitée par l'existence de capacités de production inutilisées, notamment en personnel, encore que les événements ont provoqué des migrations de main-d'œuvre étrangère vers d'autres pays européens et que les protocoles d'accord contiennent des clauses relatives à la diminution de la durée du travail.

La seule mesure de relance qui ait été prise depuis n'est pas d'ordre financier mais d'ordre administratif : l'accélération de l'examen des demandes de permis de construire. D'ici à la fin de l'année, cent à cent vingt mille autorisations seront données.

*
* *

Il ressort de ce rapide historique que l'offre de logements a dû sans cesse être soutenue par des mesures conjoncturelles, par des interventions de la puissance publique.

La raison n'en résiderait-elle pas dans le fait que l'Etat a tendance — et il s'agit d'une politique délibérée — à chercher des relais au financement public et que ce retrait progressif ne se fait pas sans perturbation, les relais ne donnant pas tout ce que l'on escomptait d'eux ?

Le tableau ci-après qui retrace l'évolution depuis quelques années des modes de financement de la construction, fournit une réponse affirmative (1).

(1) La lecture de ce tableau doit être effectuée compte tenu des remarques suivantes :

Les investissements (« Totaux généraux ») sont exprimés en formation brute de capital fixe, selon la définition de la comptabilité nationale ; ils ne comprennent pas, en particulier, les achats de terrains.

Les financements recensés ne comportent pas certains emprunts contractés par les constructeurs auprès de membres de leur famille, de notaires, de caisses de retraites, etc. A l'inverse, ils ne peuvent être considérés comme affectés exclusivement et entièrement à l'investissement défini comme il vient d'être rappelé. La ligne « Apport personnel des souscripteurs et autofinancement des sociétés de construction » représente donc un ajustement et ne saurait être assimilée au financement sur ressources propres.

Les autres chiffres sont plus précis, mais les indications données pour l'année 1968 ne constituent, surtout en ce qui concerne les rubriques II et III, que de simples évaluations prévisionnelles.

Enfin il y a lieu de remarquer que la ventilation opérée par le tableau entre les sources de financement ne repose que sur des bases conventionnelles.

DESIGNATION	1965		1966		1967		1968 (1)	
	En millions.	Pourcentage du total.	En millions.	Pourcentage du total.	En millions.	Pourcentage du total.	En millions.	Pourcentage du total.
<i>I. — Capitaux publics.</i>								
Prêts aux organismes H. L. M.	3.613	14,7	3.855	15,5	5.753	20,9	5.764	19,5
Prêts complémentaires à taux normal aux organismes H. L. M.	1.050	4,2	1.260	5,1	560	2	110	0,4
Prêts complémentaires aux fonctionnaires.....	85	0,4	91	0,4	90	0,3	80	0,3
Constructions locatives pour les fonctionnaires..	32	0,1	32	0,3	39	0,2	40	0,2
Prêts complémentaires aux rapatriés.....	30	0,1	15		»		»	
Domages de guerre pour reconstruction.....	166	0,7	36	15	11			
Totaux	4.976	20,2	5.289	21,3	6.457	23,4	6.005	20,4
<i>II. — Capitaux collectés sur décision publique.</i>								
Prêts bonifiés des caisses d'épargne aux H. L. M... ..	607	2,5	732	2,9	681	2,5	770	2,6
Prêts spéciaux du Crédit foncier (2)	2.724	11	3.387	13,6	3.607	13,1	3.580	12,1
Investissement patronal (1 % des salaires).....	1.212	4,9	(1) 1.350	5,4	(1) 1.500	5,5	(1) 1.600	5,5
Prêts et subventions des caisses d'allocations familiales	185	0,8	142	0,6	(1) 150	0,5	(1) 150	0,5
Contribution de la sécurité sociale au logement des vieux.....	22	0,1	31	0,1	33	0,1	35	0,1
Totaux	4.750	19,3	5.642	22,6	5.971	21,7	6.135	20,8
<i>III. — Capitaux privés.</i>								
Marché financier (souscription d'actions et d'obligations des sociétés immobilières et foncières). ..	1.019	4,1	300	1,2	264	1	400	1,3
Crédit bancaires.....	4.990	20,2	6.620	26,6	8.620	31,2	11.200	38
Apport personnel des souscripteurs et autofinancement des sociétés de construction (3).....	8.920	36,2	7.077	28,3	6.257	22,7	5.760	19,5
Totaux	14.929	60,5	13.997	56,1	15.141	54,9	17.360	58,8
Totaux généraux.....	24.655	100	24.928	100	27.569	100	29.500	100

(1) Prévisions. — (2) Y compris les prêts familiaux et les prêts spéciaux différés. — (3) Ordre de grandeur.

Il ressort de ce tableau :

— que la part des capitaux publics diminue en valeur relative et même en valeur absolue ;

— que la part des capitaux collectés sur décision publique, si elle augmente encore en valeur absolue, diminue en valeur relative ;

— que la part des capitaux privés croît d'une manière rapide, tant en valeur absolue qu'en valeur relative.

Mais à l'intérieur de cette dernière rubrique, il convient de signaler deux évolutions divergentes :

a) La masse des ressources propres des constructeurs, et en particulier les apports personnels, présente une tendance fâcheuse à la baisse, 46 % en trois ans : diminution du pouvoir d'achat des individus, diminution des profits des promoteurs paraissent expliquer ce phénomène ;

b) A l'inverse, la part du financement bancaire est passée de 20 à 38 % et les sommes que ce secteur a investies ont plus que doublé. Leur importance rend compte du fort développement de l'ensemble des capitaux affectés à l'immobilier, soit 10,6 % de 1966 à 1967 et 7 % de 1967 à 1968.

Le succès de deux nouvelles formules de financement, l'épargne-logement et le crédit hypothécaire, n'est pas étranger à ces résultats.

L'épargne-logement :

L'épargne-logement, créée en 1966, est un système d'épargne sur livret qui permet d'obtenir auprès des Caisses d'épargne, des banques et établissements de crédit ayant passé une convention avec l'Etat, le remboursement des dépôts d'une part, et, d'autre part, un prêt et une prime d'épargne pour opérations immobilières. Le montant et la durée du prêt sont calculés de telle sorte que les intérêts à payer sur le prêt soient égaux aux intérêts acquis sur l'épargne, multiplié par un coefficient fixé actuellement à 1,50, la durée maximum étant toutefois limitée à 10 ans. Le taux d'intérêt, très faible, est de 2 %, majoré des frais de gestion et l'emprunteur reçoit en outre une prime d'épargne égale aux intérêts acquis.

Au 31 décembre 1967, le montant des dépôts s'élevait à 4.489,2 millions de francs (dont 2.240 millions pour les banques), celui des livrets à 336.975 (dont 159.664 pour les banques) —

10.116 prêts avaient été déjà accordés pour un montant de 190,2 millions de francs.

Le crédit hypothécaire :

Le crédit hypothécaire s'analyse en la possibilité accordée à des établissements prêteurs — banques et établissements financiers — de mobiliser certaines créances hypothécaires en offrant des effets représentatifs du montant de ces créances à un certain nombre d'organismes financiers, parmi lesquels figurent l'ensemble des banques, des établissements financiers et les principales institutions collectrices d'épargne (compagnies d'assurance, organismes de prévoyance, caisses de crédit agricole, caisses de crédit mutuel, caisse de dépôts). En termes économiques, le marché hypothécaire « branche » le financement des investissements immobiliers de longue durée sur l'épargne liquide et semi-liquide.

Le marché hypothécaire a eu pour premier effet d'accroître très rapidement la part des crédits investis par les banques et autres institutions financières dans le financement des opérations immobilières : le volume des créances exigibles, qui était au 30 juin 1967 de 522 millions de francs, était au 30 avril 1968 de 2.816 millions de francs. La grande majorité de ces prêts a été distribuée par les principaux établissements spécialisés, les grandes banques de dépôts nationalisées et les banques populaires. C'est en effet l'une des conséquences les plus fondamentales du marché hypothécaire que de permettre le développement du rôle du système bancaire dans le domaine des crédits immobiliers à long terme, domaine qui lui était jusqu'ici inaccessible en raison de l'impossibilité technique d'immobiliser sur une longue durée des ressources essentiellement liquides.

Durant l'année 1967, le marché hypothécaire a représenté entre 30 et 40 % des divers crédits bancaires accordés aux acquéreurs de logement et il est tout à fait remarquable que cette forme de crédit paraisse ne pas s'être substituée aux autres formes mais dans une large mesure s'être ajoutée à elles.

Le marché hypothécaire avait par ailleurs permis avant la crise monétaire, par la concurrence qu'il avait provoquée :

- de porter jusqu'à 20 ans la durée des prêts ;
- d'abaisser les taux : à l'heure actuelle les conditions du prêt hypothécaire « moyen » sont de 9 % à 15 ans ;
- d'augmenter la quotité des prêts de 50 à 80 % du coût de l'opération.

Ces formules nouvelles, pour heureux que soient leurs résultats, sont d'institution trop récente pour produire leur plein effet et le recul de l'intervention de l'Etat a été prématuré, en particulier lorsque son aide a été retirée à un certain secteur de la population par l'abaissement des conditions d'octroi des prêts spéciaux ou d'accès à la propriété de logements H. L. M.

Par ailleurs on est en droit de se demander dans quelle mesure *l'augmentation des droits de succession* ne va pas tarir une source de capitaux, ceux pour qui le logement est un placement. Initiative fiscale malheureuse, à *l'instar de la taxation des plus-values sur terrains à bâtir dont on se souvient qu'elle a eu pour effet, soit de geler les sols, soit de les renchérir, alors que leur exonération sous condition de emploi dans l'immobilier aurait fourni de l'argent frais à celui-ci.*

Il en va de même de la trop grande lenteur dans le retour à l'unité du marché du logement loué, malgré les mesures récentes qui ont libéré 171 communes des contraintes de la loi de 1948 et la suppression du blocage pour les catégories exceptionnelles et I à partir du 1^{er} janvier dernier : une large part des sommes que les locataires devraient acquitter en fonction du local et de leur niveau social est très certainement distraite du marché du bâtiment.

*

* *

Le nombre des logements mis sur le marché n'augmente pas au même rythme que la masse des capitaux que la nation consacre à l'investissement immobilier. Les coûts sont trop élevés et progressent trop vite. Tous les éléments augmentent.

L'évolution des *prix des terrains à bâtir* a été très variable suivant les agglomérations et à l'intérieur de celles-ci suivant les quartiers et il n'est pas possible, en raison de ces disparités, de dégager une moyenne. De plus, les statistiques dont nous disposons sont déjà anciennes et fragmentaires et, de plus, sont données en prix du terrain par mètre carré habitable, de telle sorte qu'en « densifiant » les opérations on atténue les hausses des prix du terrain nu.

Quoi qu'il en soit, des dossiers déposés au Crédit foncier, il ressort que de 1965 à 1966, les prix ont passé de 61,4 F à 68,4 dans l'ensemble de la région parisienne, ce qui représente une hausse de 11,4 % en une seule année ; de 52,3 F à 59,3 F en province, soit +13,4 %. Pour le centre de Metz, la hausse est encore plus forte. Les dossiers déposés par les organismes d'H. L. M. aboutissent au même résultat pour la région parisienne mais sont moins pessimistes pour la province, où les prix auraient été stabilisés.

Le coût de la construction a, jusqu'à ces derniers mois, évolué dans des conditions beaucoup plus raisonnables, l'amélioration des techniques et les gains de productivité ayant compensé une partie des hausses de salaires.

Sur la base 100 en 1963, l'indice enregistré au cours du mois de mai s'est situé à :

188 en 1965 ;	196 en 1967 ;
193 en 1966 ;	201 en 1968,

ce qui représente une moyenne annuelle de + 2,5 %. Mais les augmentations de salaires consécutives aux accords de Grenelle risquent d'avoir une incidence automatique de 5 à 6 %.

Le poids des charges annexes dans le prix de revient est considérable. En voici la liste avec, pour chacune d'elles, le minimum et le maximum :

— charges supplémentaires d'intérêts avant la terminaison de l'immeuble	1 à 3 %
— coût de la garantie financière.....	2 à 5 %
— assurances supplémentaires.....	Mémoire.
— coût des mesures fiscales.....	1,5 à 6 %
— coût des actes notariés.....	0,5 à 4 %
— augmentation des frais généraux administratifs..	1,5 à 3 %
	<hr/>
	6,5 à 21 %

Dans la majorité des cas, cette surcharge est située autour de 15 % mais elle est inférieure pour les opérations locatives.

Les deux relèvements récents du taux d'escompte de la Banque de France eux-mêmes, s'ils n'affecteront pas les taux des prêts H. L. M., ni, pour les particuliers, la phase moyen terme des prêts

spéciaux puisque l'Etat prendra la majoration à son compte dans la bonification, vont se répercuter d'une manière sensible sur les prix des crédits bancaires à moyen terme mobilisables.

On a calculé que pour les crédits nouveaux, les mensualités seraient relevées de l'ordre de 2 à 5 % et pour certains contrats en cours de 4 à 5 % du seul fait du premier relèvement.

Aussi, lorsque l'on arrive au terme de cet inventaire — et dont certains éléments peuvent d'ailleurs nous avoir échappé — on se demande dans quelle mesure et selon quelles modalités il sera possible au nouveau ministre d'abaisser les coûts de la construction.

Il lui faudra beaucoup d'imagination, beaucoup d'audace et le souci d'agir sur les structures plus que sur la conjoncture.

*
* *

A la veille de 1969, la situation se présente de la manière suivante :

C A T E G O R I E	BUDGET 1968 rectifié.	BUDGET 1969
I. — Secteur « aidé » :		
a) H.L.M. :		
— prêts	164.500	165.000
— emprunts bonifiés.....	20.000	20.000
b) Primes :		
— avec prêts.....	90.000	90.000
— avec promesse de prêts.....	45.000	45.000
— sans prêt.....	60.000	60.000
Total	379.500	380.000
II. — Secteur « non aidé ».....	95.000	95.000
Total général.....	474.500	475.000

La différence que nous trouvons d'une année sur l'autre est faible : 500 logements.

Les services du Logement font état d'un écart de 4.500. L'explication de cette divergence est aisée : pour 1968, nous avons tenu compte du programme figurant à la loi de finances et au collectif du 30 juillet ; les services, de leur côté, en défalquent les 4.000 H. L. M. qui ont été lancées par anticipation à la fin de 1967.

Quoi qu'il en soit, ces chiffres ne sont qu'indicatifs. Seule la masse des moyens financiers mis par l'Etat dans la construction compte pour le budget : puisse le Ministre construire plus, comme il l'espère, avec la même somme.

1969 sera la quatrième année du V° Plan, d'où l'intérêt de faire le point.

Le Plan n'a en fait défini des objectifs qu'à l'échéance de 1970, aucune indication n'étant fournie sur les étapes intermédiaires : 480.000 équivalents-logements *construits*, dont 300.000 logements aidés (H. L. M. + primes et prêts ; les primes sans prêt devaient disparaître et ont été maintenues pour des raisons conjoncturelles) et parmi ceux-ci 130.000 logements sociaux.

En matière de logements sociaux et de logements aidés, les objectifs seront peut-être atteints. Ils ne le seront pas dans le secteur non aidé puisque le déficit dans cette catégorie doit se chiffrer autour de 25.000 unités. Le secteur privé n'a pas encore suffisamment pris le relais du secteur aidé, ainsi qu'on l'avait cru.

*

* *

La construction se trouve ainsi dans une impasse. La politique, ou plutôt les politiques jusqu'alors suivies n'ayant pas donné satisfaction, il convient d'explorer des voies nouvelles. C'est ce que tente de faire le nouveau Ministre. Aussi, votre Commission des Finances a-t-elle tenu à l'entendre dans sa séance du 6 novembre dernier.

En matière de construction, a déclaré M. Chalandon, nous sommes en présence d'un système malthusien à la limite du blocage : la production stagne face à une crise du logement qui demeure aiguë.

Il y a deux causes à cela :

— l'aide de l'Etat est mal orientée : alors qu'elle devrait aller aux classes les plus défavorisées, elle bénéficie essentiellement aux classes moyennes ;

— le coût de la construction est trop élevé bien que la part du revenu national qui y est consacrée chez nous n'est pas inférieure à ce qu'elle est ailleurs.

Se contentant des dotations qui lui sont attribuées, le Ministre a fait part à la commission de sa volonté de les utiliser au mieux en reclassant les aides de l'Etat, en produisant à meilleur compte et en ressuscitant un secteur d'initiative privée.

1° LES AIDES

Dans ce domaine, il convient :

— d'intensifier l'effort de l'Etat sur les logements à faible loyer, les P. L. R. et P. S. R. dont le nombre atteindra 25.000 et sur les logements en accession à la propriété (35.000 au lieu de 30.000) ;

— de maintenir le secteur le moins aidé des primes sans prêts bien qu'il ait été condamné par le V^e Plan ; il faudra même accorder aux constructeurs des bonifications d'intérêt plus substantielles et leur permettre de s'adresser à n'importe quelle banque pour financer leurs opérations. La concurrence ainsi créée entre les établissements bancaires sera un facteur de baisse des taux.

2° LES COÛTS

Dans le secteur H. L. M., la première mesure a consisté en un blocage des prix-plafonds. Mais il faut aller au-delà et il est possible d'obtenir des baisses de coûts de l'ordre de 10 %. Par l'exemple, d'une part : un marché expérimental est en cours de passation à des prix inférieurs de 15 % aux prix-plafonds ; des modèles témoins seront proposés sur le plan régional. Par la réorganisation du secteur tout entier, d'autre part, parce qu'il est anormal que l'Etat qui finance 185.000 H. L. M. par an ne bénéficie pas d'une position de force sur le marché : d'où la nécessité de regrouper les marchés — ce qui provoquera la restructuration des entreprises ; d'où la mise en place de mécanismes incitateurs pour don-

ner une prime aux organismes les mieux gérés : les économies réalisées sur une opération pourront être librement remployées dans une autre.

Il faut également faire l'inventaire des éléments qui engendrent les hausses et procéder à leur échenillage : normes techniques, obligations juridiques, charges financières... Au total, selon le Ministre, le gain devrait se situer entre un minimum de 10 % et un maximum de 20 %.

3° LA RENAISSANCE DU SECTEUR PRIVÉ

Pour cela, il faut :

— reconstruire le système de financement pour le rendre moins onéreux ;

— éliminer le risque administratif, c'est-à-dire le coût du temps ; le permis de construire sera supprimé par étapes — par catégories ainsi que par régions — sauf pour les maisons individuelles construites sans architecte. Ainsi, un système de contrôle *a priori* (donc subjectif) sera remplacé par un système de contrôle *a posteriori* (donc objectif) car on ne pourra construire que dans le respect de règlements généraux.

Ces efforts ne serviraient à rien si le prix des terrains devait continuer à monter. Aussi est-il indispensable de retrouver l'équilibre du marché foncier en portant l'offre au niveau de la demande. L'urbanisme doit être cohérent, mais il doit aussi être expéditif et même moteur : les documents prévus par la loi foncière seront élaborés rapidement en même temps qu'on essaiera d'apurer le passé en ce qui concerne les Z. U. P. ; les offices d'H. L. M. les plus dynamiques pourront devenir « aménageurs » et un secteur privé sera éventuellement adjoint aux secteurs publics existants, dont les opérations s'exécuteront dans le cadre de contrats de programme.

Telle est, dans ses grandes lignes, la politique qu'entend suivre M. Chalandon.

*
* *

Ainsi le Ministre et la commission sont tombés d'accord sur le fait que la politique suivie jusqu'alors aboutissait à une impasse.

Votre commission ne peut qu'approuver le Ministre lorsqu'il envisage de reclasser les aides publiques, de faciliter la tâche des constructeurs, de récompenser l'effort des meilleurs gestionnaires des organismes H. L. M. en laissant à leur disposition les économies qu'ils feront sur leurs programmes pour les investir dans de nouvelles opérations.

Elle est par contre moins optimiste que lui en ce qui concerne la possibilité de comprimer les coûts, mais elle estime qu'il est possible de contenir leur croissance :

- en surveillant l'évolution des prix des sols : un grand pas sera fait pour freiner les hausses lorsque seront exonérées les plus-values sur ventes des terrains à bâtir réinvesties dans la construction ;
- en portant la hache dans les frais accessoires qui se sont accumulés au fil des ans et qui représentent des sommes considérables dans le coût d'un logement ;
- en poursuivant à tout prix, dans une période où les taux d'intérêt ont une tendance fâcheuse à monter, la politique de bonifications d'intérêt et notamment en conservant le plus longtemps possible la formule pourtant condamnée des primes sans prêt.

Elle souhaite que l'apport personnel demandé au candidat constructeur soit le plus faible possible car il constitue le premier et le plus redoutable obstacle dans cette petite aventure que représente pour lui l'investissement immobilier.

Elle demande enfin qu'une large part des gains de productivité soit affectée à l'amélioration de la qualité de constructions faites non seulement pour les Français d'aujourd'hui, mais pour ceux qui leur succéderont dans vingt ans et dont les exigences seront plus grandes.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat le budget des services du logement pour 1969.

DISPOSITIONS SPECIALES

Article 51.

Programme de construction d'habitations à loyer modéré.

Texte. — I. Le programme de construction des habitations à loyer modéré, en 1969, est fixé à 185.000 logements, tous secteurs confondus.

II. Dans ces 185.000 logements sont compris ceux de la troisième tranche du programme triennal institué par l'article 44 de la loi n° 66-935 du 17 décembre 1966 ainsi que ceux de la deuxième tranche du programme triennal institué par l'article 58 de la loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967.

III. Le ministre de l'équipement et du logement est autorisé à établir un nouveau programme triennal de construction d'habitations à loyer modéré destinées à la location ou à l'accession à la propriété et dont le total n'excédera pas 80.000 logements à réaliser par tranches annuelles de :

- 25.000 logements en 1969 ;
- 28.000 logements en 1970 ;
- 27.000 logements en 1971.

La première tranche de ce programme triennal s'imputera également sur le programme global de 185.000 logements fixé au paragraphe I.

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.

185.000 logements seront financés : 165.000 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. ordinaires	99.000
— logements en accession à la propriété	35.000
— immeubles à loyer normal et immeubles à loyer moyen	6.000
— programme à loyer réduit	21.000
— programme social de relogement	4.000
— logements financés sur emprunts bonifiés	20.000

Comme les années précédentes, le ministre de l'équipement et du logement est autorisé à lancer un nouveau programme triennal d'H. L. M. Par rapport aux années passées, son volume a été accru pour permettre, d'une part, d'étendre au secteur des petites et moyennes opérations en les groupant, les mêmes résultats de prix et de qualité que pour les opérations concentrées et, d'autre part, de réaliser au titre de ce programme triennal des opérations en accession à la propriété.

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

Article 52.

Habitations à loyer modéré. — Bonifications d'intérêts.

Texte. — Pour l'année 1969, 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 3.690 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.

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 3.310 millions de francs à 3.690 millions.

Le montant d'emprunts de 3.690 millions se répartit ainsi :

- 205 millions de francs pour les I. L. N., soit 6.000 logements ;
- 1.575 millions de francs pour l'accession à la propriété, soit 35.000 logements ;
- 1.860 millions de francs pour les H. L. M. locatives, le P. S. R. et le programme social, soit 124.000 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 53.

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 1969 ;

150 millions de francs en 1970 ;

150 millions de francs en 1971.

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 46 de la loi n° 66-935 du 17 décembre 1966 et au titre de la deuxième tranche du programme triennal institué par l'article 60 de la loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967 s'imputeront sur les autorisations de programme ouvertes au titre de 1969.

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 1968 sont reconduites ; elles correspondent à environ 50.000 logements.

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