

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

---

Annexe au procès-verbal de la 1<sup>re</sup> séance du 25 novembre 1969.

## 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 1970, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME IV

**EXAMEN DES CREDITS ET DES DISPOSITIONS SPECIALES**  
(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 14

**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 Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Paul Driant, Yves Durand, Marcel Fortier, Lucien Gautier, Henri Henneguella, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Fernand Lefort, 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<sup>e</sup> législ.) : 822 et annexes, 835 (tomes I à III et annexes 18 et 19), 836 (tome XI), 837 (tome IX et X) et in-8° 150.

Sénat : 55 (1969-1970).

---

Lois de finances. — Equipement - Logement - Construction - Urbanisme.

## SOMMAIRE

---

	Pages.
<b>Introduction</b> .....	3
<b>CHAPITRE PREMIER. — L'urbanisme</b> .....	5
I. — Les recherches et les études .....	5
A. — La formation des hommes .....	6
B. — Les institutions de recherche .....	6
C. — Les organismes opérationnels .....	7
II. — Les opérations de rénovation urbaine .....	9
A. — Les obstacles à une politique de rénovation urbaine .....	10
B. — Les formes de rénovation urbaine et leur financement .....	12
III. — L'édification des grands ensembles et des villes nouvelles .....	15
A. — Les outils juridiques .....	16
B. — Les moyens financiers .....	18
<b>CHAPITRE II. — Le logement</b> .....	23
I. — Dotations et programmes .....	24
A. — Les études et la recherche .....	26
B. — L'aide à la construction .....	28
II. — Les sources de financement .....	32
A. — Les mesures d'encadrement du crédit .....	34
B. — Les mesures d'encouragement à l'épargne .....	36
III. — L'évolution des coûts de la construction .....	39
A. — Les actions tendant à réduire les coûts .....	39
B. — Les facteurs de hausse des coûts .....	41
IV. — Une meilleure utilisation du patrimoine locatif existant .....	44
A. — De nouvelles mesures tendant vers l'unité du marché du logement .....	44
B. — L'amélioration de l'habitat ancien .....	45
C. — L'information : la bourse d'échange de logements .....	46
<b>Conclusion</b> .....	47
<b>Dispositions spéciales</b> .....	49

---

Mesdames, Messieurs,

Les crédits destinés au Logement figurent depuis 1968 au fascicule budgétaire de l'Équipement. Ainsi qu'il a été procédé les années précédentes, 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.

Par ailleurs, le financement d'opérations d'urbanisme et de construction 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*.

\*  
\* \*

Des trois missions précitées, celle qui fut à l'origine de la création d'un Ministère de la Reconstruction est en voie d'extinction : la réparation des dommages de guerre s'achève, très lentement sans doute, mais il faut reconnaître que les dernières affaires à liquider sont les plus épineuses puisqu'elles font le plus souvent l'objet d'actions contentieuses.

Les dotations figurant à ce titre au budget de 1970 sont résumées dans le tableau suivant :

	AUTORISATIONS de programme.		CREDITS de paiement.	
	1969.	1970.	1969.	1970.
	(En milliers de francs.)			
A. — Versement à la Caisse autonome de la reconstruction :				
— Indemnités pour reconstruction d'immeubles de toute nature....	7.000	4.500	6.500	3.000
— Travaux de voirie, de réseaux d'assainissement et de distribution d'eau, de gaz et d'électricité et opérations d'urbanisme dans les villes sinistrées.....	10.000	8.000	98.000	51.500
— Travaux provisoires, réparations et aménagement sommaire, etc. ..	10.000	15.100	9.500	10.500
Total A.....	27.000	27.600	114.000	65.000
B. — Emission de titres en règlement d'indemnités de dommages de guerre.	»	»	15.000	»
Total A + B.....	27.000	27.600	129.000	65.000

Les autorisations de programme demeurent à très peu de chose près ce qu'elles étaient l'an dernier, les crédits de paiement diminuent de moitié. Le problème le plus irritant est celui de l'existence d'une vingtaine de milliers de constructions provisoires dont la disparition est subordonnée au relogement de leurs occupants.

\*  
\* \*

Les développements qui vont suivre seront consacrés à l'urbanisme et au logement. Ils contiennent des tableaux où nous avons tenté de recenser les actions de la puissance publique en ces deux domaines et d'en chiffrer les coûts.

*Le budget de 1969 avait été qualifié de médiocre* par son auteur : déjà l'urbanisme et le logement avaient été sacrifiés pour compenser certains débordements de crédits dans un budget général en considérable croissance.

*La situation empire en 1970* avec, cette fois, un budget général à croissance freinée. La grande majorité des chapitres accuse des diminutions comme on pourra le constater à la lecture de nos tableaux et si quelques crédits de paiement sont majorés, c'est qu'il faut honorer des dettes nées au cours de l'exercice précédent. La politique d'austérité, mise en place l'été dernier, n'a pas épargné la construction.

## CHAPITRE PREMIER

### L'URBANISME

En matière d'urbanisme, la mission du Ministère de l'Équipement est triple : promouvoir recherches et études et, à partir de celles-ci, aider à la rénovation des villes anciennes et à l'édification de grands ensembles et de villes nouvelles.

#### I. — Les recherches et les études.

Les fonds publics qui leur sont consacrés, soit sous forme de subventions de fonctionnement (titre IV) ou d'équipement (titre VI), soit sous forme d'action directe (titre V) sont recensés dans le tableau qui suit :

AFFECTATION DES DOTATIONS	1969	1970	VARIATIONS en pourcentage.
	(En milliers de francs.)		
<i>a) Subventions de fonctionnement.</i>			
Chapitre 43-01. — Formation des urbanistes (nouveau) .....	»	700	»
Chapitre 44-40. — Centre de recherches d'urbanisme .....	1.210	1.000	— 17,4
Chapitre 44-42. — Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne ..	115	100	— 13
Chapitre 46-01. — Organismes divers .....	269	269	»
<i>b) Equipement.</i>			
Chapitre 55-01. — Etudes d'aménagement foncier, d'urbanisme et de création de zones urbaines :			
Crédits de paiement .....	42.000	40.200	— 4
Autorisations de programme .....	(47.000)	(43.530)	(— 7,4)
Chapitre 65-21. — Institut de recherches d'urbanisme :			
Crédits de paiement .....	1.000	»	»
Autorisations de programme .....	(1.000)	(»)	(»)
Total :			
Crédits de paiement .....	44.594	42.269	— 5,2
Autorisations de programme .....	(48.000)	(43.530)	(— 9,3)

Les crédits ouverts concernent la formation des urbanistes, les institutions de recherche et les organismes opérationnels.

#### A. — LA FORMATION DES HOMMES

Un chapitre nouveau apparaît, le 43-01, qui est doté des crédits nécessaires pour l'octroi de subventions aux organismes qui participent à la formation d'urbanistes qualifiés.

Il s'agit des instituts d'urbanisme qui fonctionnent au sein des Universités de Paris (Dauphine) Aix - Marseille et Grenoble. Le premier vient d'être profondément réformé, les deux autres sont de création toute récente. Tous trois se situent au niveau du 3<sup>e</sup> cycle de l'enseignement supérieur et leur scolarité s'étend sur deux années universitaires. C'est donc en 1971 que sortiront leurs premiers diplômés dont le nombre peut être estimé à une centaine.

#### B. — LES INSTITUTIONS DE RECHERCHE

Lors de l'examen du budget de 1969, il nous avait été déclaré que le *Centre de recherches d'urbanisme*, association de la loi de 1901, allait disparaître pour être absorbé par l'*Institut de recherche d'urbanisme* (I. R. U.), établissement public qui aurait pour mission de coordonner l'ensemble des actions en matière d'urbanisme et de prendre en charge l'action concertée « urbanisation » de la Délégation générale à la recherche scientifique et technique : une dotation d'un million de francs avait d'ailleurs été inscrite en autorisations de programme et en crédits de paiement pour la création de cet établissement.

L'I. R. U. n'a pas encore vu le jour parce que les études entreprises pour définir les objectifs de recherche n'ont pas encore abouti.

Une cellule constituée au sein de la Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme, nommée « *Liaison de la recherche* » procède du recensement des études en cours ou réalisées et à l'analyse des besoins en matière de recherche. Ses travaux seront utilisés par un « *Comité d'orientation* » en cours de constitution qui réunira des représentants de l'Équipement, des Transports, de

l'Intérieur, du Plan, de la Délégation à la recherche scientifique et technique et de la Délégation à l'aménagement du territoire. Ce n'est qu'à partir des conclusions de ce comité que l'I. R. U. sera mis en place.

En attendant, il n'est doté d'aucun crédit et la subvention au Centre de recherche est ramenée de 1.210.000 F à 1 million de francs.

### C. — LES ORGANISMES OPÉRATIONNELS

1° La subvention à l'*Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne* subit une réduction de 15.000 F. Cette diminution s'explique par une reconversion de cet organisme après l'achèvement du Plan directeur de la région parisienne et des principaux schémas de structure régionaux et après la transformation en établissements publics des missions qu'il avait détachées auprès des villes nouvelles d'Evry, Cergy-Pontoise et Trappes.

Il cantonnera désormais ses activités dans des fonctions d'*assistance technique à la Préfecture de la région parisienne et aux collectivités locales* à l'exclusion de toutes les études générales qui ne déboucheraient pas sur une application concrète ou de toutes études qui feraient double emploi avec des travaux similaires financés par l'Etat.

Cette nouvelle définition de ses missions doit s'accompagner d'une réorganisation de ses modalités de financement : il serait rémunéré par les contrats d'étude qu'il passerait avec l'Etat ou les collectivités locales ; il ne devrait plus recevoir de subvention ;

2° Les études d'*aménagement foncier et d'urbanisme* sont financées à partir des dotations inscrites au chapitre 55-01, lesquelles accusent une baisse légère, complétées par des crédits en provenance du F. I. A. T. Elles sont confiées à deux catégories d'organismes :

a) Les *organisations d'études d'aménagement des aires métropolitaines* (O. R. E. A. M.) et les *organisations d'études pour l'aménagement des vallées* (O. R. E. A. V.). Créées par arrêté préfectoral, les O. R. E. A. M. et les O. R. E. A. V. sont de simples services de l'Etat sans personnalité juridique qui ont pour objet d'établir des schémas généraux d'aménagement s'étendant à

plusieurs agglomérations et de préciser les moyens à mettre en œuvre en vue d'un développement concerté. Elles répondent, en cela, au besoin de dépasser le cadre communal pour créer des « complexes » formés de nombreux éléments à la fois divers et complémentaires.

Il existe désormais huit établissements de l'espèce :

- O. R. E. A. V. de la basse vallée de la Seine (décembre 1965) ;
- O. R. E. A. M. de Marseille (février 1966) ;
- O. R. E. A. M. du Nord (mai 1966) ;
- O. R. E. A. M. de Nancy - Metz - Thionville (mai 1966) ;
- O. R. E. A. M. de Nantes - Saint-Nazaire (mai 1966) ;
- O. R. E. A. M. de Lyon - Saint-Etienne (juillet 1966) ;
- O. R. E. A. V. de l'Oise et de l'Aisne (juin 1967) ;
- O. R. E. A. V. de la Loire moyenne (septembre 1968).

A l'exception des deux derniers, ils doivent avoir produit le schéma général d'aménagement avant la fin de l'année, ce qui constituait leur première mission, la seconde étant l'étude des mesures d'accompagnement pour l'exécution des schémas et une participation à l'élaboration du VI<sup>e</sup> Plan. Les documents établis sont soumis au Groupe central de planification urbaine, puis au Comité interministériel pour l'aménagement du territoire.

b) Les agences d'urbanisme ont été prévues sous forme d'établissements publics par la loi d'orientation foncière. Cette disposition n'a pas encore reçu d'application mais il existe déjà des agences créées à l'initiative des collectivités locales sous la forme d'association de la loi de 1901 et elles sont financées, pour partie, par une contribution de l'Etat.

Elles ont pour objet de participer à l'élaboration des documents d'urbanisme : plans d'urbanisme, schémas directeurs, plans d'occupation des sols.

Les villes suivantes en sont ou en seront dotées : Grenoble, Strasbourg, Tours en 1967 ; Lille, Toulouse, Dijon en 1968 ; Marseille en 1969 ; Saint-Etienne, Bordeaux (en cours de constitution).

## II. — Les opérations de rénovation urbaine.

Les dotations ci-dessous rassemblées concourent aux opérations de rénovation urbaine :

AFFECTATION DES DOTATIONS	1969	1970	VARIATIONS en pourcentage.
	(En milliers de francs.)		
<b>Chapitre 65-30. — Suppression des cités insalubres :</b>			
Crédits de paiement .....	30.000	10.000	— 66,7
Autorisations de programme .....	(13.600)	(22.500)	( + 65,4)
<b>Chapitre 65-40. — Aménagement des lotissements défectueux :</b>			
Crédits de paiement .....	3.500	2.300	— 34,3
Autorisations de programme .....	(7.000)	(6.290)	(— 10,1)
<b>Chapitre 65-42. — Subventions pour une meilleure utilisation des îlots d'habitation :</b>			
Crédits de paiement .....	74.000	100.000	+ 35,1
Autorisations de programme .....	(93.700)	(89.890)	(— 4,1)
<b>Chapitre 65-44. — Espaces verts :</b>			
Crédits de paiement .....	4.000	3.500	— 12,5
Autorisations de programme .....	(3.642)	(3.275)	(— 10,2)
<b>Chapitre 64-10. — Décentralisation industrielle et commerciale :</b>			
Crédits de paiement .....	24.500	»	— 100
Autorisations de programme .....	(28.000)	(23.870)	(— 14,7)
<b>Total :</b>			
Crédits de paiement .....	136.000	115.800	— 14,9
Autorisations de programme .....	(145.942)	(145.825)	(— 0,1)
<b>Ajouter :</b>			
F.N.A.F.U.			
<b>Caisse des dépôts et consignations :</b>			
Rénovation urbaine, rond-point de la Défense, Halles : autorisations de programme .....	(320.000)	(360.000)	( + 12,5)

## A. — LES OBSTACLES A UNE POLITIQUE DE RÉNOVATION URBAINE

*La rénovation urbaine a d'abord eu un but social : la reconquête des îlots insalubres et défectueux et le relogement de leurs habitants, sans que soit définie une doctrine et, avant 1958, une trentaine d'opérations avaient été engagées avec des procédures et des moyens financiers divers.*

*Depuis 1968, l'objet a été élargi dans le sens de la restructuration des cités : définir la fonction du centre des villes, doter ceux-ci des équipements nécessaires à leur fonction, assurer des liaisons rapides avec les zones périphériques ; le projet est plus ambitieux.*

Malheureusement, il se heurte à des obstacles d'ordre financier et psychologique.

### 1° *La rénovation est une opération coûteuse.*

*Les opérations sont longues et ralenties par la procédure d'expropriation ; pour la plupart elles s'étalent sur plus de huit années ce qui ne manque pas d'apporter des perturbations dans les prévisions financières.*

*Les acquisitions foncières, supportables au départ, le sont de moins en moins au fur et à mesure qu'il faut s'attaquer aux noyaux durs que constituent les zones à forte densité commerciale.*

Le niveau des charges foncières demandées aux constructeurs entraîne des difficultés pour la revente des terrains et la fixation du coût des logements.

On estime que le coût cumulé du foncier et des équipements s'élève, par logement, à 24.000 F en province et à 33.600 F à Paris, la charge foncière représentant entre 70 et 80 % de ces sommes.

*Une solution à ce problème de prix réside dans un relèvement des coefficients d'occupation des sols : elle a été retenue par le Ministère dans une directive du 22 avril dernier.*

Les opérations de rénovation ont souffert de leur faible rentabilité — celles qui ont été lancées avant 1968 ne produiront que 50.000 logements — : priorité a été donnée dans le V° Plan

aux constructions neuves en zones périphériques, plus rapides et moins chères, au détriment des opérations de restructuration. Les mesures d'austérité budgétaire n'ont fait qu'ajouter leurs effets.

2° *La rénovation est une opération traumatisante.*

*Les difficultés sont d'ordre psychologique et social — voire même politique. Il faut en effet tenir compte de la réaction des expulsés qui perdent un foyer et souvent un lieu de travail. Sans doute sont-ils relogés, mais souvent en dehors du périmètre où ils avaient leurs habitudes et à des conditions financières auxquelles ils ne peuvent pas toujours faire face. Ainsi, se crée une véritable catégorie de déracinés qui ne manquent pas de modifier leur comportement politique : d'où la prudence des municipalités à s'engager dans de telles opérations et la longueur des délais de mise en place dont rendent compte les tableaux ci-après :*

**Opérations engagées.**

	NOMBRE d'opérations.	SURFACE en hectares.	LOGEMENTS à démolir.	LOGEMENTS à construire.
Province .....	131	650	42.800	60.300
Départements d'Outre-Mer....	2	140	7.000	6.000
Région parisienne (1).....	106	660	53.500	86.000
Total .....	239	1.450	103.300	152.300

(1) Défense et Halles exclues.

**Etat d'avancement au 1<sup>er</sup> janvier 1969.**

	ACQUISITIONS		LOGEMENTS			
	Pourcen- tage.	En hectares.	Mis en chantier.		Dont terminés.	
			Pourcen- tage.	Nombre.	Pourcen- tage.	Nombre.
Province .....	83	410,16	45	26.411	34	19.401
Région parisienne...	71	383,92	41	37.367	30	25.318
Total .....	77	794,08	43	63.778	32	44.719

## B. — LES FORMES DE RÉNOVATION URBAINE ET LEUR FINANCEMENT

Une opération de rénovation est entreprise en général à l'initiative d'une collectivité locale qui peut la réaliser elle-même mais le plus souvent la confie à un organisme rénovateur (Office public d'H. L. M., société anonyme d'H. L. M., société d'économie mixte, établissement public...) auquel elle est liée par une convention.

L'Etat participe au financement de deux façons :

1° L'octroi d'une *subvention* inscrite au budget du Logement après avis d'une commission interministérielle spécialisée ;

2° L'octroi de *prêts* qui sont versés par la Caisse des Dépôts et Consignations et bonifiés par le F. N. A. F. U. : c'est le comité de gestion qui fixe le montant, la durée (laquelle peut atteindre 8 ans et exceptionnellement 12 ans avec un différé d'amortissement de 5 ans au plus) ainsi que le taux des bonifications d'intérêt.

Les opérations de *rénovation proprement dites* sont financées — outre par le F. N. A. F. U. qui est autorisé à ouvrir pour 360 millions de prêts en 1970 (contre 320 millions en 1969) et ce pour des opérations très importantes telles que l'aménagement du *rond-point de la Défense* et celui des *Halles* — par le chapitre 65-42 dont les crédits de paiement progressent de 35 % pour payer les travaux engagés antérieurement, mais dont les autorisations de programme diminuent de 4 %.

Les opérations les plus importantes actuellement en cours en province concernent Lyon-Part Dieu, Rennes-Colombier, Bordeaux-Meriadeck.

On peut assimiler à des opérations de rénovation quatre autres actions financées sur fonds publics.

a) *La suppression des bidonvilles* (chap. 65-30).

Les crédits de paiement régressent des deux tiers mais, fort heureusement, les autorisations de programme augmentent des deux tiers.

L'exécution de ces opérations est toutefois freinée parce que les bidonvilles sont situés à la périphérie des très grandes villes industrielles et que le terrain manque pour reloger leurs habitants.

Les programmes suivants sont ou seront financés :

— *Région parisienne* :

Achèvements : Colombes, Garges-lès-Gonesse ;

Lancements : Grigny, Sainte-Geneviève-des-Bois, Gennevilliers, Nanterre, Noisy-le-Grand, Villejuif, Vitry, Argenteuil, Carrières-sous-Poissy.

— *Province* :

Achèvements : Marseille, Port-de-Bouc, Aix-en-Provence, Mérignac, Reims, Toulon ;

Lancements : Berre, Martigues, Bastia, Bassens (Gironde), Rennes, Saint-Etienne, Roubaix, Lille, agglomération lyonnaise, Givors.

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

Les dotations qui diminuent en 1970 sont de faible importance, car il ne s'agit que d'améliorer quelques lotissements effectués antérieurement à 1946 sans qu'un minimum d'aménagements collectifs n'ait été mis en place. Pour ce faire, les municipalités reçoivent de l'Etat une subvention égale à 50 % du coût de l'opération.

c) *La création d'espaces verts* (chap. 65-44).

Ouvert en 1961, ce chapitre permet d'accorder aux villes de plus de 20.000 habitants et suivant des programmes proposés par les Préfets de régions, deux types de subventions :

— une subvention pour acquisition de terrain, taux : 40 %, superficie minimale 2.000 mètres carrés ;

— une subvention pour travaux de mise en état des sols, équipements et plantations, taux : de 70 à 75 %.

De 1961 à 1969 inclus, ont été financés six acquisitions de terrains représentant 40 hectares et 96 opérations d'aménagement représentant 577 hectares.

Les crédits prévus pour 1970 permettront de subventionner une partie des opérations inscrites à la programmation du V<sup>e</sup> Plan dans la région parisienne ainsi que dans les villes de Strasbourg, Brive, Lille, Roanne, Nantes, Lorient, Reims...

d) *La décongestion de la région parisienne en usines et en bureaux (chap. 64-10).*

Ce chapitre figure d'une manière accidentelle à ce budget et il eut été préférable de créer un compte spécial du Trésor pour retracer les opérations qu'il recouvre puisqu'elles comportent à la fois des dépenses et des recettes.

Rappelons qu'en vertu des dispositions de la loi du 2 août 1960, les entreprises qui créent des bureaux ou des ateliers dans la région parisienne sont tenues de verser une redevance ; en revanche, celles qui libèrent des logements perçoivent des primes, lesquelles sont 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.

Ces derniers suffiront pour financer les opérations de 1970 puisqu'on ne trouve aucun chiffre en crédits de paiement. Quant aux autorisations de programme, elles sont ramenées de 28 à 23,87 millions de francs : la preuve est ainsi faite que les créations sont plus rapides que les suppressions ; en un mot, que la décentralisation des activités aboutit à un demi-échec.

### III. — L'édification de grands ensembles et de villes nouvelles.

Ainsi que nous l'avons dit plus haut, *la construction de quartiers neufs ou de villes entières nouvelles jouit, en matière d'urbanisme, d'une priorité incontestable.*

Les dotations en font d'ailleurs foi bien que les autorisations de programme inscrites pour 1970 soient en sensible diminution :

AFFECTATION DES DOTATIONS	1969	1970	VARIATIONS en pourcentage.
	(En milliers de francs.)		
<b>Chapitre 55-42 : opérations concertées pour la création de villes nouvelles :</b>			
Crédits de paiement.....	18.000	25.000	+ 38,9
Autorisations de programme.....	(33.000)	(28.760)	(— 12,8)
<b>Chapitre 55-43 : acquisitions de terrains :</b>			
Crédits de paiement.....	61.600	50.000	— 18,4
Autorisations de programme.....	(97.000)	(76.400)	(— 21,2)
<b>Ajouter :</b>			
<i>Budget des charges communes (1).</i>			
<b>Chapitre 65-00 : équipement de base des grands ensembles :</b>			
Crédits de paiement.....	49.800	132.000	+ 165
Autorisations de programme.....	(72.200)	(65.000)	(— 10 )
<b>Chapitre 65-01 : aide aux villes nouvelles :</b>			
Crédits de paiement.....	29.900	68.000	+ 127,4
Autorisations de programme.....	(33.600)	(30.300)	(— 9,8)
<b>Chapitre 44-99 : bonifications d'intérêt à verser au F. N. A. F. U. ....</b>	65.000	70.000	+ 7,7
<i>F. N. A. F. U.</i>			
<b>a) Compte spécial du Trésor :</b>			
Opérations directes (autorisations de programme) .....	(57.000)	(57.000)	>
Z.A.D. (autorisations de programme).	(35.000)	(35.000)	>
<b>b) Caisse des dépôts, prêts bonifiés :</b>			
Z.U.P. (autorisations de programme).	(380.000)	(300.000)	(— 21,1)
Zones industrielles (autorisations de programme) .....	(45.000)	(40.000)	(— 11,1)
<b>(1) Peuvent également entrer dans les charges d'urbanisation celles figurant au budget des charges communes en ce qui concerne l'urbanisme touristique. A ce titre nous trouvons :</b>			
<b>Chapitre 55-00 : aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon :</b>			
Crédits de paiement.....	48.300	39.000	
Autorisations de programme.....	(46.800)	(37.200)	

## A. — LES OUTILS JURIDIQUES

Suivant l'ordre des urgences et l'importance de l'opération, l'urbanisme opérationnel use de la Z. A. C. ou de la Z. A. D. pour la constitution de réserves foncières au meilleur prix.

### 1° Les zones d'aménagement concerté.

Ces procédures conviennent parfaitement lorsqu'il s'agit d'implanter des « grands ensembles », terme nouveau apparu dans la région parisienne vers 1957 et que l'on a précisé par la suite en le quantifiant : un groupe d'au moins 500 logements constituant « des ensembles ordonnés ». Ce qui supposait l'existence de promoteurs puissants, privés ou publics (1) ; ce qui également donnait son essor à l'utilisation de procédés industriels de construction.

Les zones à urbaniser par priorité (Z.U.P.) créées dans l'ordonnance de 1958 n'ont véritablement commencé à se constituer qu'à partir de 1963 (l'arrêté fixant leur procédure financière est du 11 mars de ladite année).

Leur bilan au cours des dernières années et les prévisions pour les exercices 1969 et 1970 sont les suivantes :

	LOGEMENTS LANCES		LOGEMENTS TERMINES	
	Par année.	Cumulé.	Par année.	Cumulé.
1967 .....	54.000	214.000	38.000	128.000
1968 .....	67.900	281.000	51.000	179.000
1969 (prévisions).....	87.000	368.900	56.500	235.500
1970 (prévisions).....	92.000	460.900	73.000	308.500

(1) Offices publics d'H. L. M. ; sociétés d'H. L. M., organismes à but non lucratif ; (Offices centraux interprofessionnels du logement, Baticoop, sociétés d'économie mixte ; Caisse des Dépôts par l'intermédiaire de sa filiale, la S. C. I. C., organismes privés épaulés par des groupes bancaires.

Les Z. U. P. ont également présenté l'avantage de contenir les prix comme en témoigne l'évolution du montant de la charge foncière par mètre carré (terrain + mise en état des sols + réseaux + branchements + dépenses annexes) :

1965 .....	165 F
1966 .....	166
1967 .....	171
1968 (provisoire).....	153

En Z. U. P., les fonctions d'aménageur et de constructeur sont séparées et seule la mission du premier est prise en compte : du point de vue technique, il est l'unique maître de l'ouvrage : il achète les terrains en usant, si besoin est, de son droit de préemption, viabilise et coordonne les actions des services publics qui s'installent dans la zone (équipements scolaires, sportifs, socio-éducatifs...). Du point de vue financier, il élabore un plan de financement unique et gère les fonds.

*L'opération devient délicate au moment de son dénouement, lorsque les sols aménagés doivent trouver des acquéreurs ; des problèmes de trésorerie et d'équilibre peuvent surgir : c'est ainsi que les comités 2 et 2 bis du F. D. E. S. ont été amenés à se pencher sur le cas de 25 Z. U. P. sur un échantillon de 103.*

Pour pallier cet inconvénient, il a été créé une nouvelle catégorie juridique, la zone d'aménagement concerté (qui recouvre d'ailleurs la Z. U. P. ; seul l'exercice du droit de préemption rend la création des Z. U. P. de compétence ministérielle). Le décret du 30 mai 1969 permet de confier au même organisme à la fois l'aménagement du sol et la construction des bâtiments.

## 2° Les zones d'aménagement différé.

Les Z. A. D. de la loi du 22 juillet 1962 constituent une procédure bien adaptée pour la création de villes nouvelles étant donné qu'elles peuvent recouvrir de grandes superficies et les protéger contre la spéculation. En effet, toute transaction projetée à l'intérieur d'une Z. A. D. fait l'objet d'une déclaration d'intention d'aliéner à l'occasion de laquelle la collectivité peut faire

jouer son droit de préemption si le prix de vente s'écarte par trop de l'évaluation des Domaines : le vendeur peut alors soit abandonner la transaction, soit vendre à la collectivité au prix offert par celle-ci ou au prix fixé par le juge de l'expropriation.

En définitive, le rôle de la Z. A. D. c'est de permettre à la puissance publique de contrôler le prix des terrains sans les acquérir en totalité.

Aussi, le prix moyen du terrain « zadé » est-il passé de 12 F le mètre carré au 31 décembre 1965 à 9,75 F au 31 décembre 1966 dans la région parisienne et est-il demeuré stable autour de 5 F le mètre carré en province.

Quant aux acquisitions, elles ne représentent que 7 % des transactions projetées au 31 décembre 1968 : 90 millions de francs sur 1.203 millions.

La superficie des Z. A. D. s'élève à 154.300 hectares. La région parisienne est partie prenante pour un peu moins de la moitié de cette superficie et l'on y évalue à 15.000 hectares la part réservée à l'habitat : au 31 décembre 1970, on compte pouvoir mettre 1.200 hectares à la disposition des constructeurs, dont 730 pour Evry, Trappes et Cergy-Pontoise.

La procédure n'est pas sans inconvénients pour les propriétaires : elle gèle les sols pendant une longue période, sans doute limitée à huit ans, et raréfie les transactions. Elle n'est pas sans risque financier pour l'Etat puisqu'il doit pouvoir faire face aux offres.

## B. — LES MOYENS FINANCIERS

1° Le budget du logement ne finance que la création de *villes nouvelles* :

a) Soit les *acquisitions de terrains* sur le chapitre 55-43 : la politique d'austérité a ramené les crédits de paiement de 61,6 à 50 millions et les autorisations de programme de 97 à 76,4 millions. Ces achats concernent les zones centrales et les grands équipements structurants ;

b) Soit la *viabilité primaire* sur le chapitre 55-42 où les crédits de paiement passent de 18 à 25 millions mais où les autorisations

de programme diminuent de 33 à 28,76 millions. Le District de la région parisienne fournit, de son côté, 45 % du coût des opérations.

A ces dotations s'ajoutent :

— sous la forme de subventions d'équipement, les crédits du chapitre 65-01 du *budget des charges communes* (68 millions en crédits de paiement et 30,3 millions en autorisations de programme pour 1970) destinés au financement des missions d'études des villes nouvelles ;

— les *avances inscrites au F. N. A. F. U.* pour le financement des préemptions dans les zones d'aménagement différé, à savoir 35 millions pour 1970, c'est-à-dire la même somme qu'en 1969.

Neuf missions d'étude et d'aménagement des villes nouvelles ont déjà été créées et là où les travaux sont très avancés, certaines ont été remplacées par des établissements publics.

En voici la liste :

— *dans la région parisienne :*

- Evry (établissement public) 5.000 logements sont attribués à des promoteurs ;
- Cergy-Pontoise (établissement public) 2.000 logements attribués ; 4.000 en 1970 ;
- Trappes (décret de transformation en préparation) ;
- Vallée de la Marne ;
- Tigery-Lieusaint.

— *en province :*

- Lille-Est (établissement public) ;
- Vaudreuil, près de Rouen ;
- L'Isle-d'Abeau, près de Lyon ;
- les rives de l'étang de Berre.

2° Le financement des opérations foncières des *grands ensembles* est assuré, hors budget du Logement, par deux voies :

a) *Les prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations*, bonifiés par le F. N. A. F. U. : 300 millions sont prévus pour 1970, contre 380 millions pour 1969, au profit des Z. U. P. ;

b) Les avances et opérations directes du F. N. A. F. U. pour le même montant que l'an passé, soit 57 millions ;

c) Les subventions ouvertes au chapitre 65-01 du budget des *charges communes* : 132 millions en crédits de paiement (49,8 millions en 1969) et 65 millions en autorisations de programme (72,2 millions en 1969). Ces dotations ont pour objet de compléter le financement des travaux d'infrastructure des grands ensembles tels qu'assainissement, voirie urbaine, voirie nationale et télécommunications.

\*  
\* \* \*

Les collectivités locales disposent en outre, pour financer les équipements fonciers, de subventions du Ministère de l'Intérieur et de ressources propres : le produit de la *taxe locale d'équipement* (articles 1585-A à 1585-G du Code général des Impôts) assise sur la valeur forfaitisée de « l'ensemble immobilier » — terrain et construction — perçue de plein droit, sauf renoncement dans les communes disposant d'un plan d'occupation des sols, facultative dans les autres.

La statistique ci-après de l'application de la taxe nous a été fournie par l'administration. Elle porte sur 94 départements.

a) *Communes où la taxe est de droit.*

3.326 communes représentant une population de 9.162.276 habitants n'ont pas pris de délibération ; la taxe s'y applique donc au taux de 1 %.

352 communes représentant 890.798 habitants ont renoncé à la perception de la taxe.

Les autres communes ont adopté les taux suivants pour la catégorie 5, c'est-à-dire pour les logements moyens :

TAUX	NOMBRE de communes.	POPULATION
1 %.....	819	3 372 005
1,5 %.....	69	376 758
2 %.....	569	6 578 125 (dont Paris.)
2,5 %.....	39	201 578
3 %.....	1 835	15 566 530
Total .....	3 331	26 094 996

b) *Communes où la taxe n'est pas de droit.*

1.049 communes représentant 932.874 habitants ont volontairement institué la taxe aux taux suivants :

TAUX	NOMBRE de communes.	POPULATION
1 % .....	521	440.503
1,5 % .....	30	30.018
2 % .....	220	221.664
2,5 % .....	3	3.338
3 % .....	275	237.351

Des réformes sont en cours qui auront pour objet d'une part, de soustraire sous-sols et greniers de l'assiette de la taxe dans les maisons individuelles, d'autre part d'étaler le paiement.

\*  
\* \*

L'article 6 de la loi d'orientation foncière avait prévu qu'une *taxe d'urbanisation* assise sur la valeur déclarée par leurs propriétaires des terrains non bâtis et susceptibles d'être bâtis situés à l'intérieur de la zone urbaine des communes disposant d'un plan d'occupation des sols se substituerait à la *taxe locale d'équipement*.

Cette imposition avait un double objectif, *fournir des ressources aux collectivités locales* et *lutter contre la rétention du sol*.

La loi de finances pour 1970, qui devait en fixer les modalités d'application, est muette sur ce point.

L'administration plaide pour sa décharge :

— la difficulté de cerner d'une manière précise les critères d'imposition « terrains non bâtis et susceptibles d'être bâtis » et l'absence de référence aux terrains insuffisamment bâtis :

il serait préférable de s'orienter, dans la loi, vers une taxe foncière plus générale qui frapperait tous les terrains à l'exclusion des terrains agricoles ;

— les longs délais de mise en place des documents d'urbanisme et les très longs délais d'achèvement des travaux de rénovation du cadastre.

\*  
\* \* \*

*L'urbanisme n'est certes pas une science nouvelle, mais on peut dire qu'elle est une science retrouvée. Après l'anarchie qui a sévi entre les deux guerres et produit l'horrible spectacle des banlieues pavillonnaires, par réaction s'est créé un urbanisme dirigé. La reconstruction des quartiers ou villes détruits par la guerre a servi de banc d'essai : une administration s'est rodée à l'épreuve, des formules juridiques sont nées et des techniques nouvelles ont vu le jour.*

*Par la suite, le champ de l'urbanisme s'est élargi de la ville à des zones plus vastes et la programmation de la construction s'est calquée sur la programmation économique, notamment dans l'espace avec l'apparition de la notion d'aménagement du territoire. L'accent s'est porté sur les grands équipements dits structurants, en particulier sur les liaisons et sur l'industrialisation permettant l'édification de grands ensembles, villes-parcs par opposition aux villes-rues.*

L'ambition est désormais plus vaste puisque l'on passe, longtemps après les Anglais, il est vrai, vers *la création de villes nouvelles*. Plus que jamais s'impose la tutelle des Pouvoirs publics. Il faut souhaiter que grâce à la clarification et à la simplification des règlements d'urbanisme elle ne constitue un carcan : plutôt que frein, elle doit servir d'incitateur.

Il faut souhaiter également, ainsi que l'a fait votre Commission des Finances, que dans l'esprit de décentralisation qui anime le Gouvernement les élus locaux soient associés dans une large mesure à la mise au point des documents de base — tels les livres blancs — qui régenteront les aménagements nouveaux.

Il faut souhaiter enfin une relance des opérations de rénovation des vieux quartiers des villes, autour des monuments et édifices qui leur donnent une âme.

## CHAPITRE II

### LE LOGEMENT

Face à une *demande* sans cesse croissante du fait de migrations internes plus fortes que prévu et notamment d'un exode rural accéléré, du fait également de l'arrivée à l'âge de la nuptialité des classes d'âge nombreuses nées dans l'immédiate après-guerre, l'*offre* de logements se présente d'une manière cahotique comme le prouve le tableau suivant où sont réunies les statistiques relatives aux permis de construire délivrés, aux mises en chantier et aux achèvements.

LOGEMENTS	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969 6 mois.
Autorisés .....	525.100	575.100	597.800	509.700	466.200	556.200	258.700
Commencés .....	373.000	426.000	444.000	425.100	435.800	434.300	241.800
Terminés .....	336.200	368.800	411.600	414.200	422.500	411.000	200.800

*On peut dire, d'après le nombre des demandes de permis de construire acceptées — tant qu'une telle formalité subsiste encore — que la volonté de construire est très forte, mais faute de moyens de financement les désistements sont nombreux.*

Ceux-ci fluctuent d'ailleurs en raison inverse de la conjoncture, plus nombreux en période de récession, plus rares en période d'expansion. *Les mises en chantier ont atteint un record en 1965 au cours d'une année de bonne croissance économique et de stabilité monétaire ; elles en ont atteint un second au cours du premier semestre de 1969 mais la spéculation, la fuite devant la monnaie n'y est pas étrangère. Avec les restrictions de crédit du second semestre, il est probable que l'on assistera à un recul.*

*Les achèvements suivent les mises en chantier avec un décalage d'environ dix-huit mois : 1967 fut une bonne année. Depuis, c'est une récession que l'on constate.*

Que sera 1970 ? Pour le savoir, il convient d'analyser les dotations budgétaires et les programmes correspondants puisque la construction « aidée » constitue l'essentiel des logements offerts. Mais l'aide de l'Etat appelle une contribution personnelle des candidats constructeurs, individus ou promoteurs, laquelle est liée au coût de la construction et à l'existence de sources de financement. Nous examinerons, enfin, quelles dispositions ont été prises pour procéder à une nouvelle répartition du patrimoine immobilier existant.

### I. — Dotations et programmes.

Les dotations destinées au Logement, qu'elles apparaissent dans le budget du Logement ou dans d'autres fascicules, ont été recensées dans le tableau ci-après :

OBJET	AFFECTATION DES CREDITS	1969	1970	VARIATIONS en pourcentage.
		(En milliers de francs.)		
A. — Etudes et recherches.	Centre scientifique et technique du bâtiment : Chapitre 44-45. — Fonctionnement ..... Chapitre 65-20. — Equipement : Crédits de paiement..... Autorisations de programme.....  Etudes et actions en faveur du logement : Chapitre 55-41 : Crédits de paiement..... Autorisations de programme.....	11.760       6.000 (7.490)	»   3.000 (3.050)   6.000 (9.320)	»   — 11,8 (— 10 )   » (+ 24,4)
B. — Aide à la construction.	Chapitre 65-00. — Logement des fonctionnaires : Crédits de paiement..... Autorisations de programme.....  Chapitre 65-10. — Primes : Crédits de paiement..... Autorisations de programme.....  Chapitre 65-50. — H.L.M. locatives : Crédits de paiement..... Autorisations de programme.....  Ajouter :  <i>Budget des charges communes.</i>  Chapitre 11-41. — Encouragements à la construction immobilière : intérêts des avances ou prêts (loi Loucheur, cités d'urgence).....  Chapitre 44-91. — Encouragements à la construction immobilière : primes, bonifications d'intérêt .....	28.000 (20.000)   610.000 (1.717.000)   2.318.700 (2.276.900)       143.106   1.457.457	6.000 (17.945)   709.000 (1.543.300)   2.253.900 (2.229.700)       103.180   1.881.657	— 78,6 (— 10,3)   + 16,2 »   — 2,8 (— 2,1)       — 27,9   + 29,1

## A. — LES ÉTUDES ET LA RECHERCHE

Réforme du Centre scientifique et technique du bâtiment (C. S. T. B.), intensification des études en faveur du Logement, telles sont les deux actions envisagées pour 1970.

### 1° *La réforme du C. S. T. B.*

Elle a fait l'objet d'un décret du 24 juillet 1968. Elle se traduit dans le budget de 1970 par la disparition de la subvention de fonctionnement et une diminution de 12 % de la subvention d'équipement.

Le C. S. T. B., créé à l'époque de la reconstruction, exerçait *une tutelle étroite sur les entreprises* en définissant des normes techniques et en agréant d'une manière plus ou moins réglementaire matériaux et procédés nouveaux : tutelle justifiée à un moment où la construction était largement financée par le contribuable d'une profession encore artisanale.

Depuis, de grandes entreprises se sont constituées et fédérées et le secteur privé dispose de ses propres laboratoires de recherche. Il convenait donc de redéfinir la mission de l'organisme : *celui-ci de tuteur deviendra un assistant technique, notamment pour les petites et moyennes entreprises ainsi que pour l'Etat*. Il poursuivra ses travaux d'études et de recherches à la demande et moyennant rémunération. Par contre, l'agrément fait place à des avis techniques, de caractère facultatif d'ailleurs, qui seront établis dans le cadre d'une procédure contradictoire. Des industriels entreront, avec les entrepreneurs et les hommes de l'art, au conseil d'administration.

Restauration du dynamisme de la profession et réduction des coûts, telles ont été les deux motivations de la réforme.

2° *Les études et actions en faveur du logement.*

Les études financées sur le chapitre 55-41 et confiées à des organismes publics (C. S. T. B., I. N. S. E. E., C. R. E. D. O. C., Ecole pratique des hautes études) ou à des bureaux privés sont de trois types que nous illustrerons par quelques thèmes à explorer en 1970 :

a) Des études *techniques* :

- fabrication de panneaux ou d'éléments par collage de briques au moyen de liants céramiques ;
- expérimentation de la méthode systématique d'analyse et de programmation pour la conception architecturale et la description des ouvrages sur cas concrets.

b) Des études *économiques et financières* :

- comparaison des qualités et des coûts des logements sociaux en Europe ;
- demande solvable dans différentes agglomérations ;
- système informatique centralisé de collecte des renseignements sur la clientèle des H. L. M. ;
- problème du logement des catégories de population les plus défavorisées ;
- analyse statistique des séries chronologiques sur des indicateurs de fonctionnement du marché du logement.

c) Des études *sociologiques* :

- vieillissement de la population des grands ensembles ;
- attitude des jeunes à l'égard des nouvelles formes urbaines ;
- logement des handicapés ;
- influence de la cité de transit sur l'adaptation des familles en provenance des bidonvilles.

B. — L'AIDE A LA CONSTRUCTION

1° *Le logement des fonctionnaires.*

*Conséquence du blocage, les crédits de paiement ont été ramenés de 28 à 6 millions. Conséquence de l'austérité, les autorisations de programme diminuent de 20 à 17,94 millions.*

Alors qu'on avait pu lancer 3.410 logements en 1968 (dont 2.269 pour la région parisienne), les prévisions pour 1969 portent sur 1.593 unités (dont 1.183 pour la région parisienne), six fois moins qu'il n'existe de demandes.

L'effort apparaît d'autant moins suffisant que les agents de l'Etat sont soumis à de fréquents changements de postes et que les crédits en cause concernent l'énorme masse des fonctionnaires. Deux administrations poursuivent, pour des effectifs bien moindres, des programmes d'un volume non négligeable — les P. T. T. — ou même très importants — les Armées — ainsi qu'en témoignent les dotations figurant dans leurs fascicules budgétaires.

	1969	1970	VARIATIONS en pourcentage.
	(En milliers de francs.)		
<i>Budget des armées (section commune).</i>			
Chapitre 54-91, logements militaires :			
Crédits de paiement.....	55.000	42.000	— 23,6
Autorisations de programme.....	(40.000)	(34.000)	(— 15)
 <i>Budget annexe des P. T. T.</i>			
Chapitre 68-521, art. 1 <sup>er</sup> et 2, subventions H. L. M. et construction directe :			
Crédits de paiement.....	9.300	7.000	— 24,7
Autorisations de programme.....	(27.000)	(30.000)	(+ 11,1)

## 2° Les primes.

Le montant des autorisations de programme est calculé à partir des données suivantes par logement :

- 8.500 F pour les primes avec prêt spécial immédiat ;
- 8.300 F pour les primes avec prêt spécial différé ;
- 7.000 F pour les primes non convertibles.

Comparé à celui de 1969, le programme de 1970 s'établit de la manière suivante :

PRIME	1969	1970
	(En logements.)	
Avec prêt spécial immédiat .....	90.000	81.000
Avec prêt spécial différé .....	45.000	40.500
Sans prêt.....	60.000	54.000
Total .....	195.000	175.500

Le nombre des primes diminuera donc de 19.500, soit d'un peu plus de 10 %.

Sans doute un programme optionnel de 19.500 logements est-il tenu en réserve, mais serait-il entièrement lancé avant la fin de 1970 que le nombre des primes ne serait qu'égal à celui de 1969. *Les primes s'analysant comme une bonification d'intérêt, il est dommage de les réduire au moment où l'on constate et déplore une escalade des taux d'intérêt.*

## 3° La subvention pour le financement des H. L. M.

Les taux unitaires de subvention s'établissent à 18.900 F pour les H. L. M. ordinaires, à 22.600 F pour le programme social de relogement et à 35.000 F pour le programme à loyer réduit.

L'énoncé de ces chiffres est nécessaire pour comprendre que si l'on n'a pas fait de blocage sur le chapitre 65-50, on n'en a pas moins réalisé des économies en transformant 4.500 P. L. R. (programme à loyer réduit) en 4.500 H. L. M. ordinaires.

Les programmes subventionnés de 1969, en tenant compte des modifications qu'ils ont subies, et de 1970 se présentent de la manière suivante :

CATEGORIE	1969	1970
	(En logements.)	
H.L.M. ordinaires .....	103.500	71.600
Programme social de relogement.....	4.000	4.500
Programme à loyer réduit.....	16.500	31.500
Total .....	124.000	107.600

Ce tableau appelle deux observations.

a) Sur le plan *quantitatif* : le programme de 1970 comporte 16.400 logements de moins que celui de 1969.

Il est vrai que le Fonds d'action conjoncturelle est doté d'une réserve de 12.000 logements. Mais, si elle était utilisée intégralement, le déficit par rapport à 1969 serait encore de 4.400 unités.

b) Sur le plan *qualitatif*, priorité a été donnée aux P.L.R. au détriment des H.L.M. Il s'agit là de la traduction chiffrée de la volonté exprimée l'an dernier par le ministre de procéder à un *reclassement des aides de l'Etat* de façon à réserver ces dernières aux personnes de condition modeste.

Ce changement de politique se fonde sur les résultats d'une enquête effectuée en juillet dernier par les services de l'Inspection générale du Ministère de l'Équipement : *le niveau des loyers H.L.M. n'est pas adapté à 15 % des familles candidates à une H.L.M.* Le logement proposé est refusé faute de ressources suffisantes ; la pression de la demande tend à diminuer, phénomène qui va s'accroître avec la politique de maisons individuelles ; pour ces deux raisons, des H.L.M. demeurent vides.

Votre Commission des Finances, ayant constaté que les familles nombreuses ont le plus grand mal à se loger dans les H.L.M., souhaiterait une révision des normes ou l'usage d'astuces techniques telles que les cloisons mobiles qui permettrait d'adapter le logement à la consistance des familles.

\*

\* \*

Aux logements primés, aux H.L.M. locatives subventionnées par l'Etat, s'ajoutent les H.L.M. financées par la Caisse des prêts sans concours de l'Etat et celles qui sont financées au moyen d'emprunts bonifiés ainsi que les logements bâtis sans aide.

Il convient d'en effectuer le recensement :

CATEGORIES	1969	1970	
	(1).	Tranche budgétaire.	Tranche optionnelle.
		(Nombre de logements.)	
<b>I. — Habitations à loyer modéré :</b>			
<b>A. — Programme financé par la Caisse de prêts aux organismes d'H.L.M. :</b>			
Logements locatifs H.L.M. ordinaires .....	103.500	71.600	8.000
Programme social de relogement.	4.000	4.500	500
Programme à loyer réduit.....	16.500	31.500	3.500
Immeubles à loyer moyen et immeubles à loyer normal....	6.000	6.000	>
Logements en accession à la propriété .....	35.000	(2) 35.000	>
<b>Total A .....</b>	<b>165.000</b>	<b>148.600</b>	<b>12.000</b>
<b>B. — Logements financés au moyen d'emprunts assortis de bonifications d'intérêts .....</b>	<b>20.000</b>	<b>20.000</b>	<b>&gt;</b>
<b>Total H. L. M. ....</b>	<b>185.000</b>	<b>168.600</b>	<b>12.000</b>
<b>II. — Primes avec prêts spéciaux du Crédit foncier de France :</b>			
Primes avec prêts immédiats .....	90.000	81.000	9.000
Primes avec prêts différés .....	45.000	40.500	4.500
<b>Total (primes et prêts) ..</b>	<b>135.000</b>	<b>121.500</b>	<b>13.500</b>
<b>III. — Primes sans prêt.....</b>	<b>60.000</b>	<b>54.000</b>	<b>6.000</b>
<b>Total (logements aidés).</b>	<b>380.000</b>	<b>344.100</b>	<b>31.500</b>
<b>IV. — Secteur non aidé.....</b>	<b>95.000</b>	<b>100.000</b>	<b>&gt;</b>
<b>Total général .....</b>	<b>475.000</b>	<b>444.100</b>	<b>31.500</b>

(1) Budget rectifié.

(2) En 1970, la moitié des H.L.M.-accession à la propriété seront financés selon un système nouveau : apport personnel de 10 % ; prêt pour 90 % au taux de 3 % durant les cinq premières années et 4,5 % par la suite ; prix-plafonds abaissés de 20 %.

375.600 logements « aidés » en 1970 tel est l'objectif dans la meilleure des hypothèses ; 344.100 logements figurant *effectivement* au budget, telle est la réalité : la différence, 31.500 logements, figure au Fonds d'action conjoncturelle et son emploi est subordonné à l'amélioration de la situation économique et financière.

1970 est l'année terminale du V<sup>e</sup> Plan qui avait fixé un objectif final de 480.000 logements. Il sera presque atteint si les crédits optionnels peuvent être « dégelés » en cours d'année et si les prévisions concernant le secteur non aidé ne sont pas trop optimistes. Tout dépend du volume des capitaux qui pourront être mobilisés pour la construction.

## II. — Les sources de financement.

D'où proviennent les capitaux qui concourent au financement de la construction ?

Le tableau de la page suivante tente de donner une réponse à cette question. Les investissements y sont exprimés en formation brute de capital fixe ils ne comprennent donc pas les achats de terrains. On constate également que pour l'année 1969 — où ne figurent que des prévisions — certains éléments n'ont pu être appréciés, notamment les concours bancaires, car on ignore encore quel a pu être l'effet des mesures d'encadrement du crédit.

Par ailleurs, le tableau ne fait pas de distinction, en ce qui concerne les capitaux publics entre fonds d'Etat et fonds des collectivités locales et il est dommage que l'on ne puisse apprécier notamment le concours apporté par les Comités départementaux d'aide au logement ; c'est ainsi que celui de Lorraine qui vient d'avoir vingt ans, a fourni 12 milliards d'anciens francs durant cette période.

Aussi imparfait qu'il soit, ce tableau donne une bonne idée de l'importance respective des sources de financement et de leur évolution dans le temps.

Malgré et plus vraisemblablement à cause des événements de mai, le bilan de 1968 est bon : l'épargne affectée à la construction a progressé en général de 18 %. Ce sont les capitaux privés qui accusent la plus forte augmentation (+ 27,8 %) et, à l'intérieur de ceux-ci, les crédits bancaires (+ 64,5 %) alors que les apports des individus et des sociétés de construction diminuaient en

	1966		1967		1968		1969 (1)	
	En millions de francs.	Pourcentage du total.	En millions de francs.	Pourcentage du total.	En millions de francs.	Pourcentage du total.	En millions de francs.	
<b>I. — Capitaux publics.</b>								
Prêts aux organismes H. L. M. ....	3.855	15,5	5.753	20,9	6.681	20,5	7.500	
Prêts complémentaires à taux normal aux organismes H. L. M. ....	1.260	5,1	560	2	330	0,1	(4)	
Prêts complémentaires aux fonctionnaires....	91	0,4	90	0,3	92	0,3	50	
Constructions locatives pour les fonctionnaires.	32	0,3	39	0,2	40	0,2	25	
Prêts complémentaires aux rapatriés.....	15		»		»		»	»
Dommages de guerre pour reconstruction....	36		15		14		13	
<b>Totaux .....</b>	<b>5.289</b>	<b>21,3</b>	<b>6.457</b>	<b>23,4</b>	<b>7.157</b>	<b>21,1</b>	<b>»</b>	
<b>II. — Capitaux collectés sur décision publique.</b>								
Prêts bonifiés des Caisses d'épargne aux H. L. M. ....	732	2,9	681	2,5	778	2,4	900	
Prêts spéciaux du Crédit foncier (2).....	3.378	13,5	3.592	13	3.484	10,7	4.300	
Investissement patronal (1 % des salaires).... (1)	1.350	5,4	(1) 1.500	5,5	(1) 1.650	5,1	1.800	
Prêts et subventions des Caisses d'allocations familiales .....	142	0,6	160	0,6	(1) 170	0,5	170	
Contribution de la Sécurité sociale au logement des personnes âgées.....	31	0,1	33	0,1	40	0,1	40	
<b>Totaux .....</b>	<b>5.633</b>	<b>22,5</b>	<b>5.966</b>	<b>21,7</b>	<b>6.122</b>	<b>18,8</b>	<b>7.210</b>	
<b>III. — Capitaux privés.</b>								
Marché financier (souscription d'actions et d'obligations des sociétés immobilières et foncières) .....	300	1,2	264	1	538	1,7	»	
Crédits bancaires .....	6.600	26,5	8.360	30,3	13.760	42,2	(5)	
Apport personnel des souscripteurs et autofinancement des sociétés de construction (3).	7.106	28,5	6.522	23,6	5.000	15,4	»	
<b>Totaux .....</b>	<b>14.006</b>	<b>56,2</b>	<b>15.146</b>	<b>54,9</b>	<b>19.298</b>	<b>59,3</b>	<b>»</b>	
<b>Totaux généraux .....</b>	<b>24.928</b>	<b>100</b>	<b>27.569</b>	<b>100</b>	<b>32.577</b>	<b>100</b>	<b>34.100</b>	

(1) Prévisions. — (2) Y compris les prêts familiaux et les prêts spéciaux différés. — (3) Ordre de grandeur. — (4) Renseignements non disponibles. — (5) Renseignements non disponibles en raison des mesures d'encadrement des crédits bancaires.

valeur relative (— 23,4 %) et même en valeur absolue. Le logement, valeur refuge dans une période de flambée spéculative, a largement bénéficié d'une distribution trop généreuse de crédits.

A l'inverse, il est certain que les mesures de restriction appliquées dès le début de 1969 et d'une manière plus drastique à partir de l'été vont freiner le marché dans le temps même où l'on tente de promouvoir la formation de l'épargne des particuliers.

#### A. — LES MESURES D'ENCADREMENT DU CRÉDIT

Elles n'ont porté que sur les prêts bancaires, les crédits au logement social — prêts aux H.L.M., prêts spéciaux du Crédit foncier — ayant été épargnés (1).

L'encadrement s'est fait par étapes. Il a touché les crédits à court terme ainsi qu'à moyen et long termes non mobilisables dès novembre 1968 ; en mai 1969, ce sont les crédits à moyen terme réescomptables du Crédit foncier et les crédits éligibles au marché hypothécaire qui ont été affectés ; en juillet, les conditions d'éligibilité des prêts hypothécaires ont été rendues plus strictes ; en novembre, était mis en place un nouveau plan d'encadrement valable jusqu'en juin 1970.

*Encadrement ne signifie d'ailleurs pas diminution des encours, mais limitation à un rythme raisonnable de leur progression. Voici quelques taux :*

	ANNEE 1969.	PREMIER SEMESTRE 1970
Court terme .....	+ 11 %	0 %
Moyen terme réescomptable.....	+ 12 %	+ 6 %

(1) Statistique des prêts sociaux :

	1968	1 <sup>er</sup> SEMESTRE 1969
	(En millions de francs.)	
Promesses de :		
Prêts spéciaux ordinaires.....	2.864	1.523
Prêts spéciaux différés.....	1.214	747
Prêts complémentaires familiaux.....	617	497
H. L. M., accession à la propriété, prêts consentis :		
Caisse des prêts.....	1.372	442
Emprunts bonifiés .....	532	256

*Le crédit hypothécaire* (1) subit un sévère ralentissement. Il avait pourtant connu une expansion très rapide depuis sa création fin 1966 : l'encours des prêts atteignait 1.766 millions fin 1967, 6.128 millions fin 1968 et 10.585 millions fin août 1969. Le montant mensuel des prêts s'élevait à 300 millions fin 1967 et 600 millions fin 1968. Dans le même temps, la concurrence des établissements financiers avait pour effet d'améliorer les conditions des prêts pour les emprunteurs en ce qui concerne la durée, portée de 10 à 15 et même 20 ans, et en ce qui concerne les taux, ramenés de 14 à 9 %. En bref, les prêts hypothécaires ont représenté, à un moment, la moitié des concours bancaires accordés aux particuliers.

Cette expansion a été perturbée pour trois raisons :

— la *hausse considérable du loyer de l'argent* sur le marché monétaire où les établissements prêteurs s'adressent pour se « refinancer » systématiquement dans des proportions qui peuvent atteindre 80 à 90 % de leurs emplois et non pour la simple couverture de besoins passagers. Conséquences de cette politique : les taux des prêts sont remontés jusqu'à 13 % ; les établissements prêteurs trop engagés perdent de l'argent et l'un d'entre eux a déjà déposé son bilan. Le système a montré sa vulnérabilité ;

— du fait des hausses de taux, *la demande a diminué* ;

— *les mesures d'encadrement* sont devenues de plus en plus sévères : la progression mensuelle des prêts a été limitée à 525 millions de mai à juillet 1969, puis à 420 millions jusqu'au 31 décembre 1969 et enfin à 265 millions jusqu'au 30 juin 1970. De plus, les conditions de prêts sont devenues plus contraignantes avec l'exigence d'un apport allant de 20 à 50 % suivant le prix ou le degré d'utilité de l'immeuble et une réduction de la durée. Les établissements prêteurs se sont vu imposer des « ratios » entre le montant de leurs ressources stables et le montant des prêts consentis, afin de les protéger de toute tentative trop risquée.

Quel est l'effet des restrictions de crédit sur les producteurs de logements ?

---

(1) Rappelons que le marché hypothécaire a pour objet de développer les prêts immobiliers aux particuliers en permettant aux établissements disposant de ressources à court ou moyen terme de s'immobiliser en prêts à long terme ; l'émission d'effets représentatifs de créances hypothécaires donne à ces établissements la possibilité de retrouver, en cas de besoin, la trésorerie nécessaire.

Les promoteurs n'en ont tout d'abord pas souffert puisque l'amélioration de la conjoncture immobilière au cours de l'année 1968 et du premier semestre de 1969 leur a permis de se désendetter à l'égard des banques ; mais le ralentissement des ventes depuis l'été semble avoir provoqué un retournement de la tendance.

Les entreprises du bâtiment y ont été plus sensibles d'autant que si le bâtiment tourne à plein, les carnets de commandes se dégonflent. Elles redoutent que leurs trésoreries asséchées ne les contraignent à se séparer de leur main-d'œuvre étrangère qui pourrait être attirée vers les pays voisins.

## B. — LES MESURES D'ENCOURAGEMENT A L'ÉPARGNE

L'expansion des crédits bancaires, lorsqu'ils sont mobilisables, est certes inflationniste. A l'inverse, toute mesure tendant à accroître l'épargne des particuliers au détriment de leur consommation est déflationniste : d'où l'intérêt des mesures de l'espèce prises par le Gouvernement lorsque, en plus, ces mesures ont pour but de canaliser cette épargne vers le logement.

En premier lieu, les avantages supplémentaires accordés aux dépôts ordinaires dans les Caisses d'épargne, mais pour un temps limité il est vrai, et qui ont provoqué un spectaculaire redressement dans la situation financière de ces établissements, ne peuvent qu'être bénéfiques pour la construction dans la mesure où les fonds libres sont versés à la Caisse des Dépôts qui s'est spécialisée dans le financement du logement et dans la mesure où le mécanisme de la loi Minjoz apportera aux collectivités bâtisseuses un complément de ressources.

En second lieu, il a été décidé d'améliorer le système actuel de l'épargne-logement et d'en créer un nouveau.

### 1° *L'épargne-logement.*

En quatre ans de fonctionnement, elle a collecté plus de cinq milliards de dépôts dans plus de 400.000 livrets et permis d'accorder un volume de prêts avoisinant le demi-milliard par an.

**a) Dépôts.**

	31 DECEMB. 1966.	31 DECEMB. 1967.	31 DECEMB. 1968.	30 JUIN 1969.
	(En millions de francs.)			
Caisses d'épargne ordinaires..	1.060	1.660	1.872	1.927
Caisse nationale d'épargne....	382	625	699	709
<b>Total Caisses d'épargne.</b>	<b>1.442</b>	<b>2.285</b>	<b>2.571</b>	<b>2.636</b>
Banques .....	1.134	2.240	2.660	2.742
<b>Total .....</b>	<b>2.576</b>	<b>4.525</b>	<b>5.231</b>	<b>5.378</b>

**b) Nombre de livrets.**

	31 DECEMB. 1966.	31 DECEMB. 1967.	31 DECEMB. 1968.	30 JUIN 1969.
Caisses d'épargne ordinaires..	82.930	126.456	146.265	156.842
Caisse nationale d'épargne....	32.539	49.657	57.001	59.821
<b>Total Caisses d'épargne.</b>	<b>115.469</b>	<b>176.113</b>	<b>203.266</b>	<b>216.663</b>
Banques .....	82.867	159.664	207.546	220.247
<b>Total .....</b>	<b>198.336</b>	<b>335.777</b>	<b>410.812</b>	<b>436.910</b>

**c) Prêts versés.**

	1966	1967	1968	PREMIER semestre 1969.
	(En millions de francs.)			
Caisses d'épargne ordinaires..	34	93	191	129
Caisse nationale d'épargne....	9,5	24,5	67	46
<b>Total Caisses d'épargne.</b>	<b>43,5</b>	<b>117,5</b>	<b>258</b>	<b>175</b>
Banques .....	»	17	180	158
<b>Total .....</b>	<b>43,5</b>	<b>134,5</b>	<b>438</b>	<b>333</b>

Une certaine stagnation des dépôts au début de l'année 1968 a conduit le Gouvernement à prendre ou à prévoir un certain nombre de mesures susceptibles d'accroître l'attrait de l'épargne-logement : elles ont été précisées le 3 septembre dernier :

La souplesse du système sera favorisée dans la mesure où :

— il sera désormais possible d'utiliser l'épargne-logement pour la construction de logements locatifs (cf. art. 60 du projet de loi de finances) ;

— la possibilité de réunir les livrets de plusieurs membres d'une même famille en vue d'une même opération de prêt sera étendue aux collatéraux privilégiés (frères et sœurs, ou oncles et neveux) ;

— le montant minimum des intérêts acquis permettant d'obtenir un prêt sera abaissé de 300 à 150 F lorsque ce prêt sera destiné au financement d'améliorations ou de réparations.

Les avantages consentis aux épargnants sont accrus, puisque :

— l'intérêt versé aux déposants passera de 2 % à 2,5 %, ce qui se traduira par un relèvement de la prime d'épargne dans les mêmes proportions ;

— la durée maximale du prêt sera portée de 10 à 15 ans ;

— le plafond des dépôts sera élevé de 50 % et porté de 40.000 à 60.000 F.

## 2° *Les plans d'épargne-logement.*

Il s'agit de la transposition, dans un domaine spécifique, de la formule des plans d'épargne contractuelle où l'épargnant s'engage à verser, à des échéances régulières, des sommes d'un montant donné qui sont immobilisées pendant toute la durée de fonctionnement du plan : autant de contraintes qui appellent en contrepartie un certain nombre d'avantages.

Pour une durée de quatre ans :

— le taux d'intérêt servi au déposant est de 4 % ;

— la prime d'épargne est doublée ;

— les prêts sont augmentés d'environ 70 %.

Limitation des concours bancaires, incitation à l'épargne individuelle, il est trop tôt pour connaître la résultante de ces actions opposées sur le volume des capitaux qui seront mis à la disposition de la construction en 1970. Quant à la consistance physique de réalisation, qui est liée à ce volume, elle dépend en outre de l'évolution des coûts.

### III. — L'évolution des coûts de la construction.

Là encore, nous trouvons deux phénomènes opposés : une course de vitesse est engagée où les actions du Ministère pour réduire les prix de revient sont contrecarrées par des chefs de hausse qui échappent aux services du logement. Là encore, la résultante est encore indéterminée.

#### A. — LES ACTIONS TENDANT A RÉDUIRE LES COÛTS

La constitution de Z. U. P. et de Z. A. D. a eu pour effet de contenir les prix de la part foncière des constructions. Des actions nouvelles ont été récemment entreprises tendant à diminuer le coût du facteur « temps », à restaurer l'initiative des constructeurs et à prouver que l'on peut construire à meilleur marché sans baisse de qualité.

##### 1° *La diminution du coût du facteur Temps.*

A une période où la monnaie a une tendance persistante à s'éroder, toute perte de temps, tout délai trop long, a pour effet d'amenuiser le potentiel de réalisations contenu dans une somme donnée ou de compromettre l'équilibre financier d'une opération. D'où la nécessité d'agir vite. Une accélération des opérations préalables à la construction a été obtenue :

— par la *déconcentration des décisions* : c'est ainsi que les décisions de financement des H. L. M. sont désormais prises par les préfets ; seuls, les programmes triennaux demeurant de la compétence de l'Administration centrale ;

— par la *suppression du permis de construire* (loi du 3 janvier 1969) pour les constructions H. L. M. et pour les constructions comprises sur les parties de territoire bénéficiant de règles d'urbanisme précises et stables : le permis est alors remplacé par une déclaration préalable de la part du constructeur sous réserve qu'il fasse appel à un architecte ou à un homme de l'art ; seul subsiste le contrôle *a posteriori*. Dans les cas où le permis demeure

exigé, la demande en est tout d'abord simplifiée ; le préfet fixe, en réponse, la date avant laquelle la décision d'octroi doit intervenir et l'absence vaut autorisation sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une mise en demeure.

## 2° *La restauration de l'initiative des constructeurs.*

Un effort de codification, de libéralisation et de simplification de la réglementation a été entrepris dans les deux domaines de la construction et de l'équipement des sols :

— *la réglementation technique de la construction* : à de nombreux textes contraignants, d'origine ministérielle diverse, le décret du 14 juin 1969 qui s'y substitue ne traite que de la sécurité des biens et des personnes, donc de ce qui touche à la solidité, à la sécurité et à l'hygiène, le choix des voies et moyens pour y parvenir étant laissé à l'initiative des maîtres d'ouvrage. Le cahier des prescriptions techniques fonctionnelles minimales unifiées opposable aux maîtres d'ouvrage pour les constructions « aidées » par l'Etat est abrogé et remplacé par des recommandations établies par les organismes H. L. M. eux-mêmes. Le C.S.T.B. ne délivre plus des agréments pour les matériaux et procédés nouveaux mais des avis techniques ;

— *la réglementation relative à l'équipement des sols*. C'est la clientèle qui doit choisir les prestations qu'elle souhaite, compte tenu de ses moyens, en adoptant des normes moins ambitieuses, en réalisant progressivement les aménagements afin d'en étaler le poids sur plusieurs générations, en poussant aménageurs et constructeurs à se regrouper.

## 3° *La preuve apportée de la possibilité d'une amélioration de la productivité.*

Trois expériences ont été organisées :

— *le marché expérimental de 15.000 logements en trois ans* : l'équipe lauréate a fourni des projets de bonne qualité pour des prix inférieurs de 12 à 15 % aux prix plafonds actuels ;

— *la politique des modèles* « ensemble de projets de logements qui précisent le processus de fabrication, les prix, les prestations et la qualité et qui doivent présenter des compositions variées et une adaptation aux différentes demandes de logements collectifs ou individuels ».

Ce faisant, on intègre les fonctions de conception et de réalisation et l'on exacerbe la concurrence des équipes au bénéfice de la qualité et du prix. L'agrément n'est donné que pour trois ans seulement, de façon à établir un concours permanent, mais en contrepartie les maîtres d'ouvrage H.L.M. peuvent traiter de gré à gré avec les firmes agréées ;

— *le concours des maisons individuelles*, lancé fin mars dernier, qui devra sélectionner des équipes qui s'engagent à promouvoir des opérations d'urbanisme — et non plus simplement de construction — comportant l'édification d'au moins 7.500 maisons de standing différent au cours de la période 1970-1972, par groupes de 250 au minimum, dans un site doté de l'équipement minimal.

Ces expériences concernent le secteur « aidé ». Dès l'instant où il finance en tout ou partie près de 400.000 logements par an, il est légitime que l'État veuille rentabiliser au maximum les capitaux qu'il apporte. Au-delà de cet objectif, il en existe un autre : amener la profession du bâtiment à se restructurer, à s'organiser pour déboucher sur une politique industrielle.

Dans le même ordre d'idée, le ministre compte aboutir à une restructuration du secteur H.L.M., dispersé entre 1.200 organismes, pour obtenir des gains de gestion et, en groupant les commandes (200 logements au minimum), des baisses de prix.

Tel est le bon côté des choses en matière de coûts, mais il en existe un moins satisfaisant.

## B. — LES FACTEURS DE HAUSSE DES COÛTS

En effet, tous ces efforts sont compromis par nombre de chefs de hausse dont les uns échappent aux pouvoirs publics mais dont les autres résultent de la volonté du Gouvernement.

### 1° *Les hausses spontanées.*

Les *prix des terrains* hors zone d'aménagement concerté n'ont cessé de monter d'autant plus qu'en période spéculative le sol est une valeur refuge. Nous ne disposons malheureusement pas de séries statistiques permettant d'en chiffrer l'importance ;

Les *salaires* dans le bâtiment ont fait depuis deux ans un bond de 23,5 %, ainsi qu'en témoignent les indices (base 100 en janvier 1956) :

1 <sup>er</sup> juillet 1967.....	231,1 ;
1 <sup>er</sup> juillet 1968.....	265,3, soit + 14,8 % en un an ;
1 <sup>er</sup> juillet 1969.....	285,4, soit + 7,5 % en un an.

Les indices de *prix des matériaux de construction* (base 100 en 1949) enregistrent de leur côté une hausse de 9,1 % sur deux ans :

1 <sup>er</sup> juillet 1967.....	239 ;
1 <sup>er</sup> juillet 1968.....	248, soit + 3,8 % en un an ;
1 <sup>er</sup> juillet 1969.....	261, soit + 5,2 % en un an.

De mars 1968 à mars 1969, l'*indice du coût de la construction* passe de 198 à 216 (base 100 en 1953), ce qui représente une augmentation de 9,1 %.

Le *loyer de l'argent* enfin n'a cessé de monter au cours de ces derniers mois, sur toutes les places du monde occidental d'ailleurs, du fait de l'instabilité du système monétaire international et de l'exemple donné par le marché incontrôlable de l'Eurodollar.

Nous avons vu que le crédit hypothécaire était remonté de 9 à 13 %. De plus, en raison des relèvements successifs du taux de l'escompte de la Banque de France jusqu'à 8 %, les distributeurs publics de crédit au bâtiment ont dû relever leurs taux :

- prêts ordinaires du Crédit foncier. 9,25 % (au lieu de 6,8 %) ;
- prêts spéciaux à la construction.. 5,50 % (au lieu de 5 %) ;
- prêts consentis en vue de la construction de logements destinés à la location..... 4,75 % (au lieu de 4,25 %).

Sans doute le renchérissement du crédit dans ce dernier cas résulte-t-il de décisions de la puissance publique mais celle-ci a subi la contrainte de l'extérieur. Il n'en est pas de même en matière fiscale.

2° *Les hausses provoquées.*

L'introduction de la T. V. A. en matière immobilière à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1968 et les relèvements successifs des taux ont abouti à un renchérissement de la construction malgré quelques mesures fiscales compensatoires.

La loi de finances pour 1968 a relevé le taux de la T. V. A. :

- sur les acquisitions de terrains à bâtir, de 4 à 4,33 % ;
- sur les travaux immobiliers, de 12 à 13 % ;
- sur les livraisons à soi-même, de 10 à 13 % ;
- sur les ventes de logements achevés, de 10 à 13 % et non achevés, de 12 à 13 %.

La loi du 30 novembre 1968 a porté :

- de 4,33 à 5 % le taux de la T. V. A. sur les acquisitions de terrains ;
- de 13 à 15 % le taux applicable aux autres opérations.

Il est vrai qu'en même temps le versement forfaitaire a été supprimé et que de nouvelles possibilités de déduction ont été accordées, notamment en ce qui concerne la charge fiscale grevant les transports.

Quoi qu'il en soit, l'effet mécanique de ces mesures a pu être chiffré, d'une manière approximative il est vrai :

— 2 % du prix de revient pour les opérations détaxées au stade final, c'est-à-dire celles ne donnant lieu ni à la vente, ni à la livraison à soi-même (H. L. M., ensemble du secteur locatif, maisons individuelles) ;

— à 4 % du prix de revient pour les logements vendus achevés ;

— entre 2,80 et 4,80 % du prix de revient pour les logements vendus en cours de construction selon qu'ils ont été réalisés dans le cadre d'une société de vente ou d'une société de la loi de 1938.

#### IV. — Une meilleure utilisation du patrimoine locatif existant.

Davantage de besoins seraient satisfaits si, aux nouvelles capacités de logement produites chaque année grâce à un effort considérable du contribuable, il était procédé à une meilleure répartition du patrimoine locatif existant. L'unité du marché du logement est un objectif plus souhaitable que souhaité, tant sont fortes les pressions qui tentent — et réussissent — d'en retarder l'échéance, s'abritant pour cela derrière le paravent commode des cas sociaux.

##### A. — DE NOUVELLES MESURES TENDANT VERS L'UNITÉ DU MARCHÉ DU LOGEMENT

###### 1° *La revision des loyers taxés.*

Elle résulte :

a) Des majorations annuelles : un décret du 30 juin 1969 reconduit les majorations applicables les 1<sup>er</sup> juillet 1966, 1967 et 1968 et qui varient entre 7 et 12 % selon la catégorie des locaux ;

b) Des dispositions qui tendent à modifier les éléments de calcul de la surface corrigée : prise en compte de l'entretien des lieux au moyen d'un coefficient, majoration équivalente des surfaces des éléments d'équipement, doublés dans le cas d'une installation nouvelle avec possibilité de reclasser le local dans une catégorie supérieure pour permettre l'amortissement des frais engagés.

###### 2° *La réduction des rentes de situation.*

Une majoration de 50 % de la valeur locative est opérée :

— en cas de transmission du droit au bail ou au maintien dans les lieux au profit des héritiers en cas de décès (sauf pour le conjoint et les descendants mineurs, décret du 24 juin 1966) :

— en cas d'insuffisance d'occupation des lieux ou de sous-location, sauf pour les personnes âgées de plus de 70 ans et les invalides de guerre et certains invalides du travail (décret du 13 septembre 1967).

Pour favoriser le logement des personnes seules, la loi du 3 janvier 1969 permet aux propriétaires de reprendre les pièces isolées non occupées afin de les destiner à l'habitation ; il en est de même pour les pièces excédentaires susceptibles de constituer, après aménagement, un local distinct et séparé. Dans ces deux cas, les nouveaux loyers ne sont pas soumis à taxation.

### 3° *Le rétablissement de la liberté des conventions locatives.*

Acquis depuis 1965 pour tous les *nouveaux* locataires, il a été étendu aux locataires en place :

— dans la moitié des communes de moins de 10.000 habitants (14.700 depuis le décret du 30 juin 1969) et dans dix villes de plus de 10.000 habitants (même texte) ;

— aux logements des catégories I et exceptionnelle (1968).

Une table ronde, actuellement réunie, étudie la possibilité d'aller au-delà.

## B. — L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT ANCIEN

Les textes d'application de la loi du 12 juillet 1967 ont paru en novembre 1968. Cette loi règle les rapports entre les bailleurs et preneurs pour l'exécution des travaux destinés à adapter les locaux à des normes de salubrité, de sécurité, d'équipement et de confort.

Le propriétaire peut imposer les travaux au locataire. Celui-ci peut les effectuer après simple notification au propriétaire. Ils sont alors remboursés pour leur valeur résiduelle par le propriétaire lorsqu'il quitte les lieux.

Des opérations de restauration immobilière systématique d'une zone urbaine ont été lancées dans le cadre d'une convention passée entre le ministère et la Fédération nationale des centres « Propagande et action contre les taudis » (P. A. C. T.). Elles bénéficient d'une subvention égale à 40 % des travaux, versée par le Fonds national pour l'amélioration de l'habitat.

Les secteurs concernés se situent à Lyon, Lille, Bordeaux, Marseille, Nancy, Boulogne-sur-Seine et Paris.

Des études sont entreprises afin d'améliorer le financement des dépenses d'entretien et d'amélioration par le F. N. A. H.

### C. — L'INFORMATION : LA BOURSE D'ÉCHANGE DE LOGEMENTS

La bourse d'échange de logements bénéficie d'une subvention de fonctionnement attribuée sur le chapitre 44-44. Elle passe de 768.000 F en 1969 à 1.218.000 F en 1970.

La forte augmentation d'une année sur l'autre (+ 58,6 %) est justifiée par le fait que la bourse a été chargée d'assumer le fonctionnement du Centre technique interdépartemental qui s'est substitué au Fichier central des mal-logés de l'ancien département de la Seine : le Centre reçoit les demandes enregistrées par les mairies et établit, à partir de ces renseignements, des fichiers de prioritaires pour lesquels les organismes d'H. L. M. locatives de la région parisienne sont tenus de réserver 30 % des logements qu'ils réalisent. A l'intérieur de ce pourcentage, la bourse dispose d'un contingent de 3 % qu'elle offre aux prioritaires et, en cas de refus de ces derniers, à d'autres familles qui remplissent les conditions d'attribution et dont les appartements sont utilisés au profit des mal-logés.

Tous ces services sont gratuits.

La bourse vient d'éditer une plaquette *Pour changer de logement*. — *Guide des usagers* et poursuit la publication *Echanges de logements* qui couvre désormais Lille et Marseille.

Elle apporte son concours aux organismes de rénovation pour le relogement des expropriés.

## CONCLUSION

Il ressort de l'inventaire des actions menées par le Ministère de l'Équipement et du Logement et des moyens financiers dont il dispose que la construction fait, en quelque sorte, figure de « mal aimée » des Pouvoirs publics. Les auteurs du V<sup>e</sup> Plan, en prévoyant un objectif final de 480.000 logements, avaient visé trop court et le chiffre de 500.000 à 600.000 que nous avons proposé dans le passé devient désormais crédible ; d'autre part, des accidents de parcours sont venus perturber l'exécution de ce plan, une première fois avec la petite récession de la fin 1965 provoquée par le plan de stabilisation lancé deux ans auparavant, plus récemment avec les troubles monétaires internes et externes. C'est tout juste si l'on n'a pas considéré comme une grande victoire le fait d'avoir maintenu, en période d'austérité, le contingent des logements aidés fixé en période de bonne conjoncture.

Or, la France semble s'engager dans l'aventure industrielle. Le budget de 1970, malgré les restrictions, accroît les dotations consacrées aux infrastructures matérielles — autoroutes et télécommunications — et financières — création de l'Institut de développement industriel — ainsi que les crédits affectés à la formation de la main-d'œuvre. Une politique industrielle suppose, en outre, des migrations de populations, lesquelles devront trouver des structures d'accueil auprès des postes de travail : *l'infrastructure en logement compte autant que les autres.*

On est dès lors tenté de poser la question suivante : pourquoi le Ministre de l'Équipement et du Logement, qui n'a pas manqué d'imagination lorsqu'il s'est agi de trouver les voies et moyens pour accélérer la construction d'autoroutes, ne mettrait-il pas sa compétence, les ressources de son esprit, au service d'une politique du logement de grande envergure ?

\*  
\* \*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat le budget des services du logement pour 1970.

## DISPOSITIONS SPECIALES

### Article 44.

#### Programme de construction d'habitations à loyer modéré.

**Texte.** — I. Le programme de construction des habitations à loyer modéré, en 1970, est fixé à 180.600 logements, tous secteurs confondus, y compris, dans les conditions prévues à l'article 22 de la présente loi dotant un fonds d'action conjoncturelle, un programme optionnel de 12.000 logements.

II. Dans les 180.600 logements susvisés sont compris ceux de la troisième tranche du programme triennal institué par l'article 58 de la loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967 ainsi que ceux de la deuxième tranche du programme triennal institué par l'article 54 de la loi n° 68-1172 du 27 décembre 1968.

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 1970 ;
- 28.000 logements en 1971 ;
- 27.000 logements en 1972.

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

*Commentaires.* — Cet article prévoit le financement de 180.600 H. L. M. — compte tenu il est vrai du programme optionnel — réparties comme suit :

	TRANCHE budgétaire.	TRANCHE optionnelle.	TOTAL
H.L.M. locatives ordinaires.....	71.600	8.000	79.600
Programme social de relogement....	4.500	500	5.000
Programme à loyer réduit.....	31.500	3.500	35.000
Immeubles à loyer moyen et à loyer normal .....	6.000	»	6.000
Logements en accession à la propriété .....	35.000	»	35.000
Logements financés sur emprunts bonifiés .....	20.000	»	20.000
<b>Total .....</b>	<b>168.600</b>	<b>12.000</b>	<b>180.600</b>

Le financement de ce programme sera assuré, à l'exception des emprunts bonifiés, par la Caisse de prêts aux organismes H. L. M. Les ressources de cette caisse sont constituées par des subventions inscrites au chapitre 65-50 du budget du Ministère

de l'Équipement et du Logement et des emprunts contractés auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations. Les prêts aux organismes d'H. L. M. seront consentis par la Caisse, en vertu de décisions du Ministre de l'Équipement et du Logement ou des préfets.

En outre, les organismes d'H. L. M. pourront obtenir, en application de l'article 45 du code des Caisses d'épargne, des prêts permettant le financement des logements sur emprunts bonifiés.

Comme les années précédentes, le Ministre de l'Équipement et du Logement est autorisé à lancer un nouveau programme triennal d'H. L. M.

### *Article 45.*

#### **Habitations à loyer modéré. — Bonification d'intérêts.**

**Texte.** — Pour l'année 1970, 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 3.509 millions de francs.

Dans le cadre du programme complémentaire d'habitations à loyer modéré envisagé à l'article précédent, cette limite pourra être portée au maximum à 3.689 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 permet d'accorder les bonifications d'intérêts nécessaires pour la réalisation des prêts consentis par la Caisse de prêts aux organismes d'habitation à loyer modéré ainsi que pour les emprunts contractés en application de l'article 45 du Code des Caisses d'épargne.

Le montant d'emprunt de 3.509 millions de francs se répartit comme suit :

- 3.459 millions de francs pour les emprunts de la Caisse de prêts aux H. L. M., soit :
  - 261 millions de francs pour le financement des immeubles à loyer normal (6.000 logements) ;
  - 1.584 millions de francs pour l'accession à la propriété (35.000 logements) ;

- 1.614 millions de francs pour les programmes locatifs d'H. L. M. ordinaires et les P. S. R. ou P. L. R. (107.600 logements, dont 36.000 P. S. R. ou P. L. R.);
- 50 millions de francs pour les emprunts bonifiés autres que ceux consentis en application de l'article 45 du Code des Caisses d'épargne.

Le montant supplémentaire d'emprunt au titre du Fonds d'action conjoncturelle pourra atteindre 180 millions de francs. Il concerne les programmes locatifs d'H. L. M. ordinaires et les P. S. R. ou P. L. R. (12.000 logements dont 4.000 P. S. R. ou P. L. R.).

### *Article 46.*

#### **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 1970 ;
- 150 millions de francs en 1971 ;
- 150 millions de francs en 1972.

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 60 de la loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967 et au titre de la deuxième tranche du programme triennal institué par l'article 56 de la loi n° 68-1172 du 27 décembre 1968 s'imputeront sur les autorisations de programme ouvertes au titre de 1970.

*Commentaires.* — Par analogie avec les mesures adoptées depuis 1959 pour les H. L. M., la loi de finances pour 1963 a autorisé, pour la première fois, le Ministre de la Construction à établir un programme triennal d'attribution de primes à la construction. Il en a été de même depuis lors.

Ce dispositif, qui permet de garantir pendant trois ans le bénéfice des primes à la construction, facilite au constructeur l'établissement d'un plan de financement pluriannuel lui permettant d'envisager, dès la première année, le déroulement de la totalité de l'opération. A ce titre, le programme triennal de primes s'intègre dans la politique générale d'industrialisation du bâtiment. Il est donc proposé d'autoriser le Ministre de l'Équipement et du Logement à établir en 1970 un nouveau programme triennal de primes, étant entendu que les dotations qui, dans cette limite, ne seraient pas affectées à des opérations inscrites à ce programme triennal, pourront être utilisées au titre du programme annuel normal.

## Article 60.

### Extension du régime de l'épargne-logement.

**Texte.** — L'article 2 de la loi n° 65-554 du 10 juillet 1965 instituant un régime d'épargne-logement est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le régime de l'épargne-logement a pour objet de permettre l'octroi de prêts aux personnes physiques qui auront fait des dépôts à un compte d'épargne-logement et qui affecteront cette épargne au financement de logements destinés à l'habitation principale ».

**Commentaires.** — Le régime de l'épargne-logement institué par la loi du 10 juillet 1965 permet aux épargnants de construire ou d'acquérir un logement destiné à servir d'habitation principale pour eux-mêmes ou pour leurs ascendants ou descendants.

Dans le cadre des mesures prises en faveur de l'épargne-logement, le Gouvernement propose d'introduire davantage de souplesse dans l'octroi des prêts et d'étendre le bénéfice de l'épargne-logement à la construction de logements destinés à la location à titre d'habitation principale.

Cette mesure doit permettre d'attirer des capitaux importants ; d'une part elle met fin à des problèmes difficiles de contrôle de l'occupation du logement par le bénéficiaire ; d'autre part, elle intéresse tout spécialement les personnes qui devant prendre leur retraite ou de fonctionnaires disposant d'un logement de fonction ou résidant à l'étranger ou Outre-Mer pourront louer leur logement en attendant leur retraite ou leur mutation.