

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

Annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance du 25 novembre 1969.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1970, ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME VII

Équipement et logement.

LOGEMENT

Par M. Robert LAUCOURNET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Marc Pauzet, vice-présidents ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Louis André, Octave Bajoux, André Barroux, Aimé Bergeal, Auguste Billiemaz, Georges Bonnet, Amédée Bouquerel, Robert Bouvard, Marcel Brégégère, Pierre Brousse, Raymond Brun, Fernand Chatelain, Michel Chauty, Albert Chavanac, Jean Colin, Francisque Collomb, Maurice Coutrot, Georges Dardel, Léon David, Roger Deblock, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Emile Durieux, François Duval, Jean Errecart, Jean Filippi, Marcel Gargar, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Paul Guillaumot, Roger du Halgouët, Yves Hamon, Alfred Isautier, René Jager, Eugène Jamain, Maxime Javelly, Lucien Junillon, Michel Kauffmann, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouverey, Marcel Legros, Jean Natali, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Paul Pelleray, Albert Pen, Lucien Perdereau, André Picard, Jules Pinsard, Henri Prêtre, Maurice Sambron, Guy Schmaus, Raoul Valepiéd, Amédée Valeau, Jacques Verneuil, Joseph Voyant, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 822 et annexes, 835 (tomes I à III et annexes 18 et 19),
836 (tome XI), 837 (tomes IX et X) et in-8° 150.

Sénat : 55 et 56 (tomes I, II, III et IV, annexe 14) (1969-1970).

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	5
PREMIÈRE PARTIE. — La politique de construction de logements	7
§ I. — Bilan de la construction.....	7
§ II. — Le financement de la construction de logements.....	11
A. — Le financement des H. L. M.....	14
1° Conditions de financement des H. L. M.....	14
2° Réduction du nombre global de logements H. L. M. pour 1970	15
3° Modification de la répartition des crédits entre les diverses catégories de logements H. L. M.....	15
4° Programme triennal de constructions H. L. M.....	16
5° Programme H. L. M. en accession à la propriété.....	16
6° Programme effectif et programme optionnel.....	17
B. — Le régime des primes et des prêts spéciaux.....	18
1° Les primes convertibles et les prêts spéciaux du C. F. F.	18
2° Les primes sans prêt.....	19
C. — La mobilisation de l'épargne privée.....	20
1° L'épargne-logement	20
2° Le marché hypothécaire.....	22
D. — Le financement de l'habitat rural.....	24
DEUXIÈME PARTIE. — La politique d'urbanisme	25
§ I. — Etudes préalables aux opérations d'urbanisme.....	25
A. — Subventions accordées aux études, à la formation et aux recherches	25
B. — Etudes et actions en faveur du logement.....	30
§ II. — Les opérations d'urbanisme.....	32
1° Aide à la suppression des îlots insalubres (chap. 65-30).....	32
2° Aménagement des lotissements défectueux (chap. 65-40).....	33
3° Subventions pour une meilleure utilisation des îlots d'habi- tation (chap. 65-42).....	34
4° Subventions pour la création et l'aménagement des parcs et jardins publics (chap. 63-44).....	35

	Pages.
§ III. — Le financement de la politique foncière.....	35
1° Acquisition de terrains pour l'aménagement urbain (chap. 55-43).....	35
2° Opérations concertées pour la création de villes nouvelles (chap. 55-42).....	36
TROISIÈME PARTIE. — Travaux et observations de la Commission.....	37
§ I. — Audition du Ministre.....	37
§ II. — Observations de la Commission.....	40
1° Budget de récession.....	40
2° Les composantes de la crise de l'habitat : pression démographique, surpeuplement et vétusté du patri- moine ancien.....	40
3° Les perspectives des V° et VI° Plans.....	41
4° Les impératifs à respecter.....	42
5° Les structures d'accueil.....	45
6° La taxe d'équipement.....	45
7° Le coût de la construction.....	46

Mesdames, Messieurs,

Comme chaque année, la Commission sénatoriale des Affaires économiques et du Plan a procédé à une étude aussi élargie que possible des divers problèmes posés par notre politique du logement et de l'urbanisme, à la lumière des dispositions budgétaires pour 1970.

La préparation de nos travaux a été largement facilitée par la consultation d'un document publié par le Ministère de l'Équipement et du Logement retraçant les résultats et les tendances actuelles en matière d'aménagement foncier, d'urbanisme, de construction et d'habitation et par les réponses fournies par M. le Secrétaire d'État au Logement à une question orale avec débat posée par votre rapporteur sur la situation de la construction de logements en face du plan de redressement.

PREMIERE PARTIE

LA POLITIQUE DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

§ I. — Bilan de la construction.

A. — LOGEMENTS ACHEVÉS

Le tableau ci-dessous récapitule le nombre de logements achevés depuis 1966 et donne les prévisions pour 1969.

(Unité 1.000 logements.)

SECTEUR de financement.	1966 réalisé.	1967 réalisé.	1968 réalisé.	1969 prévisions (1).	
				H +	HC
H.L.M.	127	138,2	147	152	151
Dont :					
Location	96,9	107,1	115	122	121
Accession	30,1	31,1	32	30	30
Primes + prêt.....	»	121,9	116	119	118
Dont :					
Prêt immédiat.....	125,9	112,9	100	94	93
Prêt différé.....	»	9	16	25	25
Primes sans prêt.....	75,9	69,4	61	59	59
Sans aide.....	85,4	93	86	100	99
Total	414,2	422,5	410	430	427

(1) Prévisions établies en août 1969 et révisées en octobre 1969 : H + : hypothèse forte ; HC : hypothèse moyenne.

Comme l'a noté l'an dernier le rapporteur de la Commission des Affaires économiques et du Plan, depuis 1965 (411.000 logements achevés) le rythme de construction des logements connaît une stagnation certaine. Pour l'année en cours, les prévisions du Ministère de l'Équipement et du Logement oscillent entre 430.000 et 427.000 achèvements. Mais, si nous nous en tenons aux résultats effectifs connus pour le premier semestre de 1969, le nombre des achèvements était de 200.800. En 1968, pour la même période, ce chiffre était de 187.800, en 1967, 201.800 et en 1966, 189.600.

Cette situation appelle de la part de votre rapporteur deux séries d'observations :

1° En premier lieu, *les objectifs assignés par le V^e Plan au secteur construction* ne seront pas atteints. En effet, c'est à 480.000 logements que le V^e Plan avait fixé l'objectif terminal pour 1970. En fait, le choix du Gouvernement était déjà très en retrait par rapport aux besoins exprimés par la Commission de l'Habitation ; cet organisme avait estimé que la triple nécessité de renouveler, de desserrer et d'accroître notre patrimoine immobilier exigeait la construction de 11 à 12 millions de logements entre 1965 et 1985. Une telle approche du problème impliquait la construction de 600.000 logements en moyenne chaque année pendant 20 ans.

Or, l'objectif retenu pour l'année terminale du Plan, déjà très en retrait par rapport aux besoins, ne sera pas atteint.

Si l'on pousse l'analyse des résultats obtenus par rapport aux normes du Plan, une constatation fondamentale s'impose : la politique de relais des capitaux publics par les capitaux privés s'est soldée par un échec. Alors que le Plan prévoyait l'achèvement de 160.000 logements non aidés en 1970, 86.000 seulement ont été construits en 1968, 93.000 en 1967 et 85.400 en 1966. Il est incontestable que les procédures de mobilisation de l'épargne privée n'ont pas fonctionné correctement : nous aurons l'occasion de revenir, dans le cours de notre rapport, sur le problème du financement privé de la construction. Dans l'immédiat, nous devons considérer que les objectifs assignés au secteur privé n'ayant pas été atteints, le financement sur fonds publics n'a pas été accru par mesure de compensation. Ainsi, le secteur logement n'ayant pas acquis son propre dynamisme reste tributaire à près de 80 % de l'effort public, effort public qui pourtant ne devrait concerner que les catégories les plus défavorisées de la population.

2° Par rapport aux pays étrangers, l'effort de construction de notre pays est analysé dans les tableaux ci-après :

Nombre de logements construits pour 1.000 habitants.

	1964	1965	1966	1967
France	7,6	8,4	8,4	8,5
Allemagne fédérale.....	10,7	10,0	10,1	10,0
Belgique	5,6	6,0	5,9	5,3
Italie	8,8	7,3	5,6	5,1
Pays-Bas	8,4	9,4	9,8	10,2
Grande-Bretagne	7,3	7,4	7,4	7,6
Suède	11,4	12,5	11,4	12,7
U. S. A.	8,2	7,8	6,1	6,7

Source : O. N. U. Commission économique pour l'Europe.

(Unité = milliers de logements accroissement en pourcentage.)

	1964 1964/1963	1965 1965/1964	1966 1966/1965	1967 1967/1966
France	369	412	414	423
	+ 9,8	+ 11,7	+ 0,5	+ 2,2
Allemagne fédérale.....	624	592	605	572
	+ 9,5	— 5,1	+ 2,2	— 5,5
Belgique	53	56	50	48
	+ 32,5	+ 3,7	— 10,7	— 4,0
Italie	450	375	289	268
	+ 7,9	— 16,7	— 23,0	— 7,3
Pays-Bas	102	116	122	128
	+ 27,5	+ 13,7	+ 5,2	+ 4,9

Source : O. N. U. Commission économique pour l'Europe.

B. — LES LOGEMENTS AUTORISÉS ET LES LOGEMENTS MIS EN CHANTIER

Le nombre de logements autorisés, après avoir marqué une diminution très sensible en 1966 (505.000) et en 1967 (466.000) a remonté très sensiblement en 1968 (556.000) ; pour les six premiers mois de 1969, le nombre d'autorisations est de 258.700 contre 225.300 pour la période de 1968. Le nombre de logements com-

mencés se caractérise par une grande stabilité (425.000 en 1966, 436.000 en 1967 et 433.000 en 1968) ; en dehors des prévisions — en hausse par rapport aux résultats acquis l'an dernier, constatons que 241.800 logements ont été commencés au cours du premier semestre 1969 contre 200.000 pour la même période de 1968.

a) Logements commencés.

(Unité 1.000 logements.)

SECTEUR DE FINANCEMENT	1966 réalisé.	1967 réalisé.	1968 réalisé.	1969 Prévisions (1).	
				HC	H +
H. L. M.	143,3	159	153	167	172
Dont :					
Location	114,1	129	122	132	135
Accession	29,2	30	31	35	37
Primes + prêt.....	»	117	123	134	136
Dont :					
Prêt immédiat	111,5	99	93	100	101
Prêt différé	»	18	30	34	35
Primes sans prêt.....	63,8	60	62	58	59
Sans aide.....	106,5	100	95	110	115
Total	425,1	436	433	469	482

b) Logements autorisés.

(Unité 1.000 logements.)

SECTEUR DE FINANCEMENT	1966	1967	1968	1969 (6 mois.)
H. L. M.	155,3	150,9	190,8	67,7
Dont :				
Location	122,3	119,7	152,7	47,9
Accession	33	31,2	38,1	19,8
Primes + prêt.....	133,4	127,6		
Dont :				
Prêt immédiat	»	»	225,3	117,2
Prêt différé	»	»		
Primes sans prêt.....	77,5	64,1		
Sans aide.....	143,5	123,6	140,1	73,8
Total	510	466	556	258,7

(1) Prévisions établies en août 1969 et révisées en octobre 1969 : HC : hypothèse moyenne ; H + : hypothèse forte.

Qu'il s'agisse des mises en chantier ou des autorisations, les résultats atteints doivent être examinés avec une attention d'autant plus grande qu'ils préfigurent, avec deux ou trois ans d'avance, les résultats de notre politique du logement. Or, si nous nous référons aux récentes déclarations de M. René Monjoie, Commissaire général du Plan, les ambitions de la politique de construction du VI^e Plan paraissent difficilement compatibles avec le développement actuel de la construction et surtout les mises en chantier. « Il faudra construire, a-t-il dit, 600.000 logements neufs par an entre 1970 et 1985, du moins si les exigences des Français en matière de qualité et de confort n'ont pas évolué... ». « Si ces exigences devaient évoluer rapidement, l'effort à faire serait sans doute plus considérable encore, ce qui entraînerait un prélèvement sur les ressources nationales beaucoup plus important qu'à l'heure actuelle. Le chiffre de 600.000 souvent avancé comme objectif souhaitable correspond plutôt aux hypothèses basses... »

Tout en souscrivant à la nécessité qu'il y a de faire progresser le rythme de notre construction de logements, il est permis de s'interroger sur les chances d'aboutir à 600.000 logements en 1970, 1971, 1972 ou 1973 lorsqu'on sait que le nombre de logements achevés est plus proche de 400.000 que de 500.000 et que le nombre de logements autorisés a été de 510.000 en 1966, 466.000 en 1967, 556.000 en 1968 et que pour 1969, le nombre d'autorisations ne sera pas très supérieur à ce chiffre.

§ II. — Le financement de la construction de logements.

Avant d'aborder l'examen des crédits budgétaires affectés à la construction de logements dans le projet de loi de finances pour 1970, il est intéressant de prendre connaissance de la structure globale du financement de la construction en France depuis 1966.

On constate, en premier lieu, que l'ensemble des capitaux consacrés à ce secteur est passé de 25 milliards environ en 1966 à 27 milliards et demi en 1967, à 32 milliards et demi en 1968 et passera probablement à 34 milliards en 1969. Pour l'année en cours, il y aura lieu de tenir compte des diverses mesures d'encadrement du crédit et les chiffres ne seront disponibles qu'à la fin de l'année 1969.

La part des capitaux publics dans le financement de la construction reste relativement stable : elle était de 20,2 % en 1965 ; elle est montée à 21,3 % en 1966, à 23,4 % — en raison de l'augmentation des crédits H. L. M. en 1967 et est revenue à 21,1 % en 1968. Par contre, on note une diminution assez sensible des capitaux collectés sur décision publique en raison de la diminution relative des prêts spéciaux du Crédit foncier.

Les capitaux privés ont atteint près de 60 % du total en 1968 : le développement des crédits bancaires explique cette évolution qui risque, comme nous l'avons signalé précédemment, de ne pas se poursuivre en raison des mesures d'encadrement du crédit dont certaines sont très antérieures au plan de redressement de septembre 1969. En effet, la progression des encours des crédits à court, moyen et long terme non mobilisables a été limitée en novembre 1968. Les crédits à moyen terme réescomptables au Crédit foncier et les crédits éligibles au marché hypothécaire ont été freinés également en 1968. Les conditions d'éligibilité des prêts hypothécaires ont été affectées par les mesures de restriction en juillet 1969. Les diverses mesures d'encadrement du Crédit immobilier (progression des encours à court terme fixée à 11 %, celle des crédits à moyen terme à 12 %...) ont été confirmées, voire aggravées pour les six premiers mois de 1970.

Evolution des capitaux participant au financement de la construction.

(Unité : millions de francs.)

	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.	Pourcentage du total.
<i>I. — Capitaux publics.</i>								
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	
Totaux	5.289	21,3	6.457	23,4	7.157	21,1	»	
<i>II. — Capitaux collectifs sur décision publique.</i>								
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	
Totaux	5.633	22,5	5.966	21,7	6.122	18,8	7.210	
<i>III. — Capitaux privés.</i>								
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	»	
Totaux	14.006	56,2	15.146	54,9	19.298	59,3	»	
Totaux généraux	24.928	100	27.569	100	32.577	100	34.160	

(1) Prévisions. — (2) Y compris les frais 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.

A. — LE FINANCEMENT DES H. L. M.

Bien que nettement insuffisante eu égard aux besoins, la construction H. L. M. représente une part importante de l'ensemble des logements construits :

127.000/414.200 en 1966 ;
138.200/422.900 en 1967 ;
et 147.000/411.000 en 1968.

1° Conditions de financement des H. L. M.

La réforme du financement des H. L. M., intervenue en 1966, a consisté à créer un organisme centralisant les moyens de financement affecté à ce secteur. Jusqu'à cette date, le financement de cette catégorie de logements reposait sur la combinaison d'un prêt spécial forfaitaire, calculé selon le type de logement et de prêts complémentaires. Désormais, les moyens de financement de la Caisse sont constitués par une subvention annuelle de l'Etat et par le produit d'emprunts provenant essentiellement de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Les prêts accordés par la Caisse sont différents selon le type des logements considérés :

— Prêts H. L. M. locatives.

Pour cette catégorie de logements, la Caisse consent des prêts unitaires, bénéficiant d'un différé d'amortissement et d'une remise totale d'intérêt pendant les trois premières années pour une durée de 40 ans au taux de 2,60 %.

— Prêts du Programme social de relogement (P. S. R.).

Les prêts du Programme social de relogement sont calculés forfaitairement. Ils bénéficient, comme les prêts H. L. M. ordinaires, d'un différé d'amortissement et d'une remise totale d'intérêt pendant 3 ans ; la durée du prêt est de 45 ans et le taux d'intérêt de 1 %.

— Prêts accordés aux immeubles du Programme à loyer réduit.

Les logements du type P. L. R. ont été créés pour les catégories sociales les plus modestes : leurs conditions de financement sont très avantageuses puisqu'ils bénéficient à concurrence de 95 % de

leur prix de revient de prêt à 1 % sur 45 ans. Leurs normes sont identiques à celles des H. L. M. Quant à leurs prix-plafonds, ils ont été abaissés de 10 à 12 % par rapport aux H. L. M. ordinaires, dont le prix plafond a été lui-même réduit de 5 %. Selon les renseignements fournis par le Ministère de l'Équipement, ce financement privilégié devrait permettre la réduction de 20 à 30 % des loyers sans diminution de la qualité ; par ailleurs, un arrêté du 2 décembre 1968 a prévu la possibilité de construire des logements foyers dans le cadre du prix de revient des P. L. R.

— *Les constructions du type « Immeuble à loyer moyen » (I. L. M.).*

Cette catégorie de logements, créée par M. Ortolí lorsqu'il était Ministre de l'Équipement, est destinée à s'insérer dans la gamme des logements sociaux entre les H. L. M. ordinaires et les logements du secteur privé. Leur financement résulte de la combinaison d'un prêt spécial du Crédit foncier et d'un prêt de la Caisse des Dépôts et Consignations. L'un est octroyé pour 30 ans à 4,25 % et le second, portant sur la même période, est affecté d'un taux d'intérêt de 5,25 %. Signalons à ce propos que les I. L. N. (Immeubles à loyer normal), qui constituaient un échelon intermédiaire entre les H. L. M. et le secteur non aidé, ont été pratiquement remplacés par les I. L. M. : leur système de financement rendaient ce type de logements difficilement accessibles à la clientèle pour laquelle ils avaient été créés.

2° *Réduction du nombre global de logements H. L. M. pour 1970.*

L'article 44 du projet de loi de finances pour 1970 prévoit le financement de 180.000 H. L. M. alors que la loi de finances pour 1969 avait fixé le chiffre global à 185.000, tous secteurs confondus.

3° *Modification de la répartition des crédits
entre les diverses catégories de logements H. L. M.*

H. L. M. locatives ordinaires : 79.600 contre 99.000 en 1969 (dans la loi de finances initiale) et 103.500 après le vote de la loi de finances rectificative du 16 mai 1969.

Programme social de relogement : 5.000 contre 4.000 en 1969.

Programme à loyer réduit : 35.000 contre 21.000.

Il est à noter que les 25.000 logements financés au titre des P. S. R. et P. L. R. *pour 1969* ont été ramenés à 20.500. Les crédits ainsi dégagés ont permis de porter à 103.500 le nombre des H. L. M. ordinaires.

Pour 1970, le Gouvernement a procédé différemment : le nombre des logements P.S.R. ou P.L.R. — dont le financement est plus coûteux pour l'Etat que celui des H.L.M. ordinaires — a été fixé à 40.000. En revanche, le nombre de logements H.L.M. ordinaires a été réduit dans des proportions importantes.

Logements financés sur emprunts bonifiés : 20.000 en 1970 comme en 1969.

4° *Programme triennal de constructions H.L.M.*

Le projet de loi de finances pour 1970 (art. 44, alinéa III) prévoit le lancement d'un nouveau programme triennal de 80.000 logements, à raison de 25.000 logements en 1970, 28.000 en 1971 et 27.000 en 1972. Pour l'année prochaine, l'ensemble du contingent H.L.M. faisant l'objet d'une programmation comprendra :

— 25.000 logements prévus dans le présent projet de loi de finances (première tranche) ;

— 28.000 logements prévus dans la loi de finances pour 1969 (deuxième tranche) ;

— 21.000 logements correspondant à la dernière tranche du programme triennal décidé dans la loi de finances pour 1968.

5° *Programme H.L.M. en accession à la propriété.*

Comme dans la loi de finances pour 1969, le présent projet de loi prévoit le financement de 35.000 H.L.M. en accession à la propriété. Pour ces logements, le montant des prêts complémentaires familiaux a été relevé de 40 % en province et de 75 % dans la région parisienne où le décalage entre le total prêté et le prix de vente s'avérait le plus critique ; on estime que cette décision se traduit par une réduction de 20 à 30 % de l'apport personnel du candidat à un logement.

6° Programme effectif et programme optionnel.

Apparemment, les crédits affectés aux constructions H. L. M. de 1970 ne subissent aucune amputation par rapport à ceux de 1969 : même si la répartition des dotations budgétaires subit des modifications sensibles, l'enveloppe globale reste fixée à 3.689 millions de francs. En fait, il y a lieu d'observer que 180 millions, correspondant au financement de 12.000 logements dont 4.000 P.S.R. ou P.R.L., sont affectés au Fonds d'action conjoncturelle et ne seront utilisés que si les circonstances le permettent. *Dans l'immédiat, le programme H.L.M. doit être évalué à 168.600 logements et non à 180.600.*

*
* . *

Rappelons, enfin, que le chapitre 65-50 de l'annexe du projet de loi de finances « Equipement et logement » fixe à 2.229,7 millions de francs la subvention pour le financement des H. L. M.

En réponse à une question posée par votre rapporteur sur la diminution probable des mises en chantier due à la réduction des crédits, il a été répondu que cette mesure ne se répercuterait pas sur les mises en chantier de l'année considérée.

En effet, les mises en chantier relatives aux dotations de logements accordées en 1968 et 1969 se sont déroulées selon un rythme plus lent que pour les années antérieures.

Ceci est dû à une modification de la répartition dans le temps des mises en chantier pour une année donnée. A titre d'exemple, le pourcentage de mises en chantier de 1967 provenant du financement de l'année 1967 s'établissait à 65 % tandis que ce même coefficient s'établissait à 60 % en 1968 pour les financements effectués au cours de cette même année. Il sera vraisemblablement du même ordre de grandeur pour les financements effectués en 1969.

En ce qui concerne les mises en chantier de 1970, les prévisions tiennent compte, d'une part, de la réduction de la dotation budgétaire de 4.400 logements rappelés ci-dessus, d'autre part, d'un retour au délai normal entre les financements et les mises en chantier.

B. — LE RÉGIME DES PRIMES ET DES PRÊTS SPÉCIAUX
DU CRÉDIT FONCIER

1° *Les primes convertibles et les prêts spéciaux du C. F. F.*

Au cours de l'année 1965, le régime des primes et des prêts spéciaux du Crédit foncier de France a été sensiblement transformé : désormais coexistent deux catégories de prêts :

a) Les prêts spéciaux, de type classique, dont l'attribution est conditionnée par le coût des travaux de construction et le montant des ressources ;

b) Les primes et prêts différés dont l'octroi ne dépend pas des ressources du candidat à un logement.

C'est en 1967 que sont intervenues les mesures qui, tout en favorisant le placement des prêts spéciaux ont contribué à développer le nombre de logements bénéficiant de ce régime. En 1968, d'autres mesures ont été prises en vue d'adapter à leurs ressources les charges supportées par les accédants à la propriété : citons à ce propos l'arrêté du 18 septembre 1968 instituant la progressivité des annuités de remboursement des prêts spéciaux du Crédit foncier dans le domaine de l'accession à la propriété ; l'instruction du 4 octobre 1968 relative aux prix plafonds des logements aidés par l'Etat qui, pour les logements primés, restent, en principe, ceux de 1963.

Pour 1970, les crédits ouverts au titre des primes convertibles avec prêts spéciaux du Crédit foncier de France sont les mêmes que ceux accordés en 1969 : ils doivent permettre le financement de 135.000 logements. Toutefois, dans ce secteur, il y a lieu de distinguer :

— les primes convertibles avec prêts spéciaux qui correspondent au financement de 80.900 logements (687,7 millions de francs) ;

— les primes convertibles avec promesse de prêts différés qui correspondent au financement de 40.400 logements (334,5 millions de francs) ;

— les primes convertibles avec prêts ou promesses de prêts « bloquées » provisoirement au titre du Fonds d'action conjoncturelle et qui correspondent à la réalisation de 13.700 logements (9.100 avec prêt spécial immédiat et 4.600 avec prêt spécial différé).

2° Les primes sans prêt.

Le chapitre 65-10 du projet de loi de finances a fixé à 521,1 millions de francs les crédits de primes non convertibles.

Ces primes devaient disparaître progressivement au cours de l'exécution du V^e Plan : leur maintien correspond à l'échec des formules de mobilisation de l'épargne privée en faveur de la construction. En 1970, les crédits de primes sans prêt se répartissent entre les projets de construction en Métropole (53.900 logements pour un crédit de 377,5 millions de francs), les opérations à réaliser dans les départements d'Outre-Mer (71,8 millions de francs) et les opérations concernant l'amélioration de l'habitat rural (71,8 millions de francs). Ajoutons enfin qu'au titre du Fonds d'action conjoncturelle, 6.100 logements pourront bénéficier éventuellement des primes sans prêts.

*
* *

Ainsi, sur un programme global de 375.600 logements susceptibles de bénéficier de l'aide financière de l'Etat, on constate que :

12.000 logements H. L. M.,

13.700 logements pouvant bénéficier des prêts du Crédit foncier ;

6.100 logements pouvant bénéficier de primes sans prêt,

soit 31.800 logements, ne pourront être financés qu'avec l'accord exprès du Gouvernement.

Il s'agit donc d'une masse budgétaire flottante optionnelle qui sera utilisée selon les besoins de la conjoncture et selon les

nécessités du plan de redressement. D'ailleurs, dans l'exposé des motifs de l'article 22 du projet de loi de finances, le Gouvernement avoue avec beaucoup de franchise : « S'il apparaît cependant, en cours d'année, qu'il convient de modérer plus encore la dépense publique que prévu dans la loi de finances initiale, le Gouvernement détient toujours la possibilité qu'il a utilisée en 1969, notamment de ne pas utiliser certaines des dotations autorisées par le Parlement ». Les crédits bloqués au Fonds d'action conjoncturelle constituent donc un seuil susceptible d'être encore réduit. Il reste à savoir si le logement avait vocation à subir le sort de tous les crédits dits inflationnistes. Chacun — quel que soit l'horizon politique où il se situe — reconnaît que 25 ans après la fin de la seconde guerre mondiale, la crise du logement n'est pas résolue en France. Peut-être aurait-il fallu, au préalable, assurer, comme le prévoyait le V^e Plan de développement économique et social, la relève du financement public par le financement privé. Une telle opération n'a pas réussi : le logement est victime de la politique de restriction budgétaire appliquée avec un aveuglement qui, espérons-le, ne sera pas trop fâcheux pour ceux qui ont besoin de se loger.

C. — LA MOBILISATION DE L'ÉPARGNE PRIVÉE

1° *L'épargne-logement.*

C'est la loi du 10 juillet 1965 qui a institué le système de l'épargne-logement : tout en s'efforçant de répondre aux critiques adressées à l'épargne-crédit, l'épargne-logement restait fondée sur le même principe : permettre à des particuliers, qui ont fait un effort préalable d'épargne, d'obtenir un prêt à taux réduit dont le montant et la durée sont fixés en fonction du volume de l'épargne déjà constituée.

Depuis sa création, ainsi que pendant les deux années qui ont suivi, le régime de l'épargne-logement a connu un certain succès. Les dépôts ont crû rapidement, atteignant un niveau sans commune mesure avec ceux enregistrés aux comptes d'épargne-crédit. Ils sont en effet passés de 67 millions au 31 décembre 1965 à 2.576 millions au 31 décembre 1966, pour atteindre 4.525 millions au 31 décembre 1967.

Le tableau ci-après récapitule le montant des dépôts qui ont largement dépassé cinq milliards de francs au 31 juin 1969.

D E P O T S	1 9 6 8	1 9 6 9 par trimestre.
	(En millions de francs.)	
Montant cumulé des dépôts.....	5.186,9	5.423,9
Nombre cumulé de livrets.....	410.702	429.204
Montant moyen des livrets.....	12,6	12,6

Diverses mesures ont été prises (plafond des dépôts porté de 40.000 à 60.000 F) ou vont être prises dans le cadre de l'épargne-logement afin d'encourager les déposants.

Certaines modifications consisteront à améliorer le système existant : possibilité d'utiliser l'épargne-logement pour la construction locative ; réduction de 300 F à 150 F du montant minimum des intérêts acquis permettant d'obtenir un prêt ; extension aux collatéraux de la possibilité de réunir les livrets de plusieurs membres d'une même famille en vue de la même opération de prêt ; élévation de la durée maximale des prêts de 10 à 15 ans ; relèvement de 2 % à 2,50 % de l'intérêt versé aux déposants et relèvement corrélatif de la prime d'épargne.

Parallèlement à ces améliorations, sera créé un régime contractuel d'épargne-logement que l'on peut schématiquement décrire de la façon suivante : en contrepartie d'un contrat d'épargne d'une durée minimale de quatre ans durant laquelle l'épargnant s'engagera à alimenter régulièrement son compte jusqu'à la constitution d'un certain capital inscrit au contrat, les avantages suivants lui seront consentis : les prêts pourront être augmentés de près de 70 % par élévation de 1,5 à 2,5 du coefficient multiplicateur qui unit dépôts et prêts ; rémunération des dépôts de 4 % et prime d'épargne de 4 %, les deux étant nets d'impôt. En outre, pour permettre d'attirer les fonds de déposants qui ne désireraient pas construire un logement, une prime d'épargne sera servie aux souscripteurs de contrats d'épargne-logement qui ne demanderont pas de prêt, dès lors qu'ils accepteront de laisser leurs fonds en compte pendant une durée minimale de six ans, la moitié de la prime d'épargne leur restant néanmoins acquise au cas où ils retireraient leurs fonds avant cette date.

De cette dernière disposition, il est attendu une collecte abondante d'épargne nouvelle. La partie qui ne déboucherait pas automatiquement sur une demande de prêt devrait assurer le bon équilibre du mécanisme de crédit différé qu'est l'épargne-logement dans l'hypothèse d'une progression rapide du nombre de prêts.

2° Le marché hypothécaire.

Rappelons que le marché hypothécaire a été créé en 1967. Depuis lors il a connu un développement important ainsi que le retrace le tableau ci-après :

	31 DECEMBRE 1967	31 MARS 1968	30 JUIN 1968	30 SEPTEMBRE 1968	31 DECEMBRE 1968	31 MARS 1969	30 JUIN 1969
1° Créances éligibles.....	1.765,95	2.526,3	3.378,6	4.523	6.127,8	7.825,4	9.627,3
2° Billets de mobilisation émis	721	1.135	1.628,4	2.251,8	2.896,2	3.776	4.713,2
Dont :							
Acquis par banques et établissements financiers...	(250)	(362,2)	(489,3)	(665,7)	(573,6)	(1.053,3)	(1.276)
Acquis par d'autres organismes	(471)	(772,8)	(1.139,1)	(1.586,1)	(2.322,6)	(2.719,7)	(3.437,2)

L'évolution encourageante du marché hypothécaire pose néanmoins dans la conjoncture actuelle, un certain nombre de problèmes et en tout premier lieu celui du refinancement des établissements prêteurs.

Ce problème majeur du refinancement comporte lui-même deux aspects étroitement liés il est vrai : d'une part le volume global des possibilités de refinancement offertes et, d'autre part, le coût de ce refinancement. Ce dernier atteint depuis plusieurs mois un niveau très élevé et s'il semble que les taux pratiqués sur le marché hypothécaire commencent à séduire les établissements collecteurs d'épargne, ils atteignent des niveaux difficilement acceptables (9 % et 9,50 % en mai 1969) pour les établissements obligés de se refinancer et tout particulièrement les établissements spécialisés.

Pour éviter que cette situation ne s'aggrave dans la conjoncture actuelle et tenter d'y remédier, un certain nombre de mesures ont été prises au cours des derniers mois.

Ces mesures peuvent être ordonnées en deux grandes catégories, les unes visant essentiellement à modérer le développement du marché hypothécaire, les autres à améliorer les possibilités de refinancement de ce dernier.

1. — Les mesures d'encadrement :

— l'encours global a été plafonné à 12 milliards de francs au 31 décembre 1969, la progression mensuelle des encours étant elle-même limitée à 525 millions de francs pour les mois de mai, juin et juillet (montant équivalent à la moyenne de la progression mensuelle des 6 mois précédents) et à 420 millions de francs (soit 80 % de 525) pour les mois suivants ;

— en juillet, dans le cadre des mesures tendant à freiner le développement des crédits à l'économie, de nouvelles mesures ont été prises concernant le fonctionnement du marché hypothécaire. Elles consistent à augmenter l'apport personnel des constructeurs de logements les plus chers de façon à ce que les établissements prêteurs puissent continuer à satisfaire le plus grand nombre de demandes de crédit et en particulier celles destinées au financement des logements de coût moins élevé.

Dorénavant, seuls les accédants à la propriété de résidences principales dont le prix d'acquisition ou le coût de construction respecte les normes fixées par la Banque de France pour le réescompte des crédits à moyen terme, pourront bénéficier d'un financement à 80 % et sur 20 ans. Les logements dont le prix dépasse ces normes ne pourront être financés par prêt hypothécaire qu'à concurrence de 70 % de leur coût, le prêt ayant une durée maximum de 15 ans. Les résidences secondaires enfin, ne peuvent être financées que par des prêts dont la durée est également limitée, à 15 ans et dont le montant maximum ne peut être supérieur à 50 % de leur coût.

2. — L'amélioration des possibilités de refinancement :

— le Crédit foncier a été autorisé en mai 1969 à émettre des bons de caisse à 5 ans dont le produit est réservé à des interventions sur le marché hypothécaire. Une nouvelle mesure de soutien conjoncturel sera appliquée dans les prochains mois. Les établissements de crédit immobilier spécialisés dans le marché hypothécaire pourront, s'ils éprouvent des difficultés de refinancement, recourir à l'aide du Crédit foncier et de la Caisse des Dépôts et Consignations. Afin d'inciter les établissements prêteurs à la prudence, le concours du Crédit foncier et de la Caisse des Dépôts et Consignations ne

pourra excéder un plafond par établissement de trois mois de production et sera assorti de taux pénalisateurs. Enfin, les Caisses d'épargne seront autorisées à émettre des bons d'épargne à cinq ans, dont le produit sera, pour partie, réservé au refinancement du marché hypothécaire.

D. — LE FINANCEMENT DE L'HABITAT RURAL

Au titre du Ministère de l'Équipement et du Logement, les communes rurales bénéficient, soit de constructions réalisées par les organismes H. L. M., soit de primes à la construction (édification de nouvelles constructions ou amélioration de l'habitat ancien).

Le tableau ci-dessous fait ressortir les efforts consentis dans ces deux secteurs en 1968 et pour les six ou huit premiers mois de l'année 1969.

On remarquera que dans le secteur des primes à l'amélioration de l'habitat rural octroyées dans le cadre des dispositions du décret n° 55-1227 du 19 septembre 1955, leur montant est maintenu à 80 millions (dont le dixième doit être bloqué pour l'année 1970).

En effet, ainsi que nous l'avons déjà signalé dans notre développement relatif aux primes non convertibles, un crédit de 71,8 millions est immédiatement disponible pour financer les primes à l'habitat rural, le reliquat 8,2 millions est bloqué au Fonds d'action conjoncturelle.

Bien que le montant des crédits soit calculé en tenant compte des besoins des zones urbaines et rurales, les dotations sont globales et les crédits distribués en fonction des demandes. Il n'est donc pas possible de prévoir quels seront en 1970 les montants affectés aussi bien dans le secteur des primes aux seules régions rurales.

	ANNEE 1968	ANNEE 1969 (évaluation).
	(En millions.)	
H. L. M. prêts à taux réduit (prêts consentis)	293,8	132,5 (8 mois)
Primes (amélioration de l'habitat rural).	79,9	54,4 (8 mois)
Prêts accordés par le Crédit foncier de France :		
Régime postérieur au 1 ^{er} janvier 1964	516,1	319 (6 mois)
Régime différé	160	87,9 (6 mois)
<i>Ministère de l'agriculture.</i>		
Subventions du génie rural	24	16

DEUXIEME PARTIE

LA POLITIQUE D'URBANISME

Dans le cadre de la politique d'urbanisme telle qu'elle apparaît dans les divers documents budgétaires et notamment dans le titre IV (quatrième et cinquième parties), dans le titre V (cinquième partie) et le titre VI (cinquième partie) nous examinerons successivement les travaux d'études, les opérations d'urbanisme en cours de réalisation et les projets d'acquisition de terrain.

Au préalable, nous ne pouvons que reprendre une observation présentée à l'Assemblée nationale par M. Royer et selon laquelle la multiplicité des chapitres budgétaires et leur dispersion dans le document annexe de la loi de finances ne permet pas de prendre une vue d'ensemble précise et complète de la politique d'urbanisme telle qu'elle est conçue et telle qu'elle est menée.

§ I. — Etudes préalables aux opérations d'urbanisme.

A. — SUBVENTIONS ALLOUÉES AUX ORGANISMES D'ÉTUDES OU DE FORMATION

Parmi l'ensemble des subventions ainsi allouées, il y a lieu de mentionner :

1° Les subventions à des organismes participant à la formation d'urbanistes qualifiés ;

2° Les subventions au Centre de recherches d'urbanisme ;

3° Les subventions à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne ;

4° Les subventions au Centre scientifique et technique du bâtiment.

1° *Subventions à des organismes participant à la formation d'urbanistes qualifiés (chap. 43-01).*

Les crédits dont est doté ce nouveau chapitre budgétaire (700.000 francs) seront répartis entre divers organismes, parmi lesquels :

- les instituts universitaires d'urbanisme de Paris et de province ;
- les ateliers et séminaires de spécialisation existant dans certains établissements d'enseignement supérieur ;
- des associations qui, par leur action, concourent à la réalisation de grandes opérations d'urbanisme.

2° *Subventions au Centre de recherches d'urbanisme (chap. 44-40).*

La subvention accordée à cet organisme a été fixée à 806.000 F en 1966, 1.194.000 F en 1967, 1.210.000 F en 1968 et à la même somme pour 1969. Pour 1970, cette subvention est réduite de 210.000 F et ramenée à 1 million de francs.

Selon les renseignements que nous avons recueillis, le centre a dû absorber en 1969, sans aucune majoration de subvention, les incidences des accords de Grenelle de mai 1968.

Publications et activités en 1969.

Ont été publiés en 1969 :

1° Le premier tome d'un ouvrage sur les villes françaises de plus de 5.000 habitants, *Démographie générale*, comportant 160 pages et 27 planches hors texte (700 villes).

Un tel document fournit, sous une forme systématique, la plupart des éléments utiles aux études démographiques pour la période antérieure à 1968.

Cette étude a été poursuivie en 1969 sur les activités économiques et la classification socio-professionnelle. Le second tome paraîtra dans les mêmes conditions que le premier, au début de 1970.

2° Un manuel en trois volumes, de 1.200 pages environ paraîtra dans le courant du mois d'octobre sur « les plans d'organisation de l'espace ». Cet ouvrage méthodologique doit permettre une unification dans les enquêtes et dans leur représentation graphique ; il est susceptible d'une diffusion internationale.

3° Un manuel sur l'utilisation de la photo aérienne en urbanisme paraîtra dans le courant du mois de novembre.

Il s'agit là d'une technique susceptible de faire gagner un temps précieux dans les études urbaines et notamment pour l'étude des plans d'occupation des sols.

4° A l'heure où l'on est tenté de rechercher des exemples à l'étranger, alors que les difficultés sont universelles, un important ouvrage de M. Ostrowski, professeur à la faculté d'architecture de Varsovie, qui a effectué un long stage au C.R.U. paraîtra au début de l'année 1970 pour l'étude des tendances de l'urbanisme contemporain tant dans les pays de l'Ouest que dans les pays de l'Est.

Des recherches ont été poursuivies sur des modèles théoriques de villes, non dans le but d'augmenter le volume des modèles utopiques disponibles, mais pour essayer de rechercher certaines solutions concrètes aux difficultés présentes. C'est ainsi notamment que :

5° Une étude sur une ville d'un million d'habitants, dans laquelle les transports en commun seraient prioritaires, a été effectuée en y incluant naturellement les différentes répartitions d'activités et les solutions adoptées pour la circulation et les parkings (*Archipol II*).

6° Une autre étude, de caractère plus général, porte sur les conséquences qui résulteraient d'une urbanisation discontinue (*Villes en archipel*).

Ces deux ouvrages paraîtront fin 1969, début 1970.

7° Deux brochures, sur des sujets plus particuliers, paraîtront également avant la fin de l'année : l'une portant sur certains calculs techniques, de localisation des équipements, l'autre donnant quelques aperçus sur les relations entre l'esthétique, les formes urbaines et la santé.

8° En dehors des publications, ont été poursuivies un certain nombre d'études fondamentales et en particulier celles concernant la répartition théorique des populations et des activités avec une tentative de construction d'un modèle mécanique explicatif.

De cette connaissance, pourrait résulter une programmation plus rationnelle des villes nouvelles et de la restructuration des anciennes.

Une autre étude porte sur l'établissement et la valeur des « modèles » dans les sciences humaines, une formalisation de l'urbanisme au niveau le plus scientifique est-elle possible ?

Enfin, des recherches plus particulières portent sur les conséquences pratiques de l'application des prospectus en urbanisme, sur les relations des formes urbaines et des maladies mentales et sur les loisirs urbains.

9° Des études ont été entreprises conjointement avec le Ministère de l'Équipement. Pour l'une d'elles, le Centre a été choisi pour coordinateur, il s'agit de l'étude des processus de décision en urbanisme, une seconde étude porte sur les motivations dans le choix des implantations industrielles.

Pour 1970, un certain nombre d'activités fondamentales seront poursuivies en 1970 en fonction des moyens qui seront donnés. Il s'agit notamment de la répartition théorique des populations et des activités, de l'étude de la décision, et de l'étude des villes françaises.

D'une manière générale, le Centre doit s'orienter vers des objectifs plus concrets répondant au vœux de l'administration.

Il s'agit en particulier :

1° De la poursuite de l'étude engagée en 1969 sur les équipements urbains. Dans ce vaste programme, seront regroupées les recherches afférentes aux loisirs.

2° Dans la mesure où certains personnels pourraient être mis à la disposition du Centre, serait entreprise une étude sur les modalités d'occupation du sol et notamment sur le calcul des coefficients à retenir.

Enfin, il y a lieu d'espérer que seront dégagés les moyens pour aborder d'une manière concrète et urbanistique, la question des centres villes.

Par contre, quel que soit l'intérêt de certains travaux théoriques, portant sur les modèles de villes en particulier, il semble difficile de les poursuivre dans la conjoncture présente.

3° *Subventions à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région parisienne (chap. 44-42).*

La subvention accordée à cet organisme est réduite de 15.000 F par rapport à celle de l'année dernière (100.000 F au lieu de 115.000 F).

Parmi les travaux, dont la liste est fort importante, citons les Etudes générales achevées ou en cours d'achèvement.

Etudes achevées :

- Etudes sur les densités ;
- Etudes d'application du coefficient d'utilisation des sols sur une commune ;
- Analyse des besoins des administrations (préétude d'une banque des données urbaines) ;
- Analyse des sources concernant les réseaux (*idem*) ;
- Etude sur la notion de tranches urbaines ;
- Etude de conjonction immobilière ;
- Incidence de la tarification des transports sur la localisation des établissements industriels ;
- Effet des zones d'activités industrielles sur la localisation des établissements industriels ;
- Localisation des activités industrielles présentant des contraintes spécifiques de localisation ;
- Etude des facteurs historiques de localisations industrielles ;

Etudes en cours d'achèvement :

- Préétude relative à la constitution d'une banque des données urbaines ;
- Résultats de l'enquête sur la mobilité résidentielle en Région parisienne (achèvement) ;
- Synthèse des études sur la solvabilité des ménages pour un logement neuf en Région parisienne ;
- Facteurs de localisations des opérations de construction ;
- Modèle de prix fonciers (préétude) ;

— Hypothèses d'urbanisation en fonction des résultats du recensement de 1968 ;

— Conséquences des programmes d'investissement de transport sur l'urbanisation en Région parisienne ;

— Préparation du programme 1970 d'acquisitions foncières et de zones d'aménagement concerté à caractère régional ;

— Poursuite de l'étude sur les coefficients d'occupation du sol.

Les Etudes d'aménagement et d'urbanisme :

— Environnement de Paris-Nord ;

— Vallée de l'Oise (première phase) ;

— Electrification de la ligne de Persan-Beaumont ;

— Etude du coefficient d'occupation des sols à Montreuil ;

— Schéma des structures d'Ivry-Rungis ;

— Aménagement du secteur de Lésigny et de ses abords ;

— Etude d'environnement de l'autoroute A 5.

En 1970, année durant laquelle seront achevés les travaux en cours, la mission de l'Institut doit être redéfinie.

Il s'agit maintenant, comme l'ont demandé récemment le Ministre de l'Equipement et du Logement et le Conseil d'Administration de l'I.A.U.R.P., d'orienter les études vers la définition de mesures concrètes à moyen terme pour assurer l'application des schémas (élaboration de schémas de secteur d'importance régionale, réalisation d'études pilotes concernant les problèmes les plus délicats en matière d'urbanisme ou l'utilisation des nouvelles technologies des transports) ; il s'agit aussi de conférer aux études générales d'aménagement un caractère opérationnel plus prononcé.

A cet effet, une « charte » est en préparation en liaison entre le Conseil d'Administration de l'I.A.U.R.P., son personnel et les administrations de tutelle, pour préparer ses nouvelles missions, ses nouvelles structures et ses nouvelles relations avec les utilisateurs de ses études.

B. — FINANCEMENT D'ÉTUDES D'URBANISME

Parmi ces études, il y a lieu de mentionner :

- les études d'aménagement foncier, d'urbanisme et de création de zones urbaines ;
- les études et actions en faveur du logement.

1° Etudes d'aménagement foncier d'urbanisme et de création de zones urbaines (chap. 55-01).

Le programme d'études de 1969 a été financé par des crédits budgétaires s'élevant à 47 millions de francs, complétés par une somme de 6 millions de francs provenant des charges communes ; à ces montants est venue s'ajouter une contribution de la Délégation à l'aménagement du territoire de 16.500.000 F affectés en quasi-totalité aux organes d'études d'aires métropolitaines.

Indépendamment des crédits utilisés pour la rémunération d'urbanistes conseils et du personnel des agences d'urbanisme, la dotation a été utilisée pour lancer de nombreuses études nécessaires à l'élaboration des documents d'urbanisme.

A la date du 1^{er} octobre 1969, le bilan est le suivant :

— plans directeurs approuvés.....	86
— plans directeurs publiés.....	136
— plans sommaires approuvés.....	258
— études préparatoires aux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme.....	147
— études de coefficients d'occupation des sols provisoires	279

De même les études techniques poursuivies ou achevées en 1969 consistent en :

1° Avant-projets directeurs d'assainissement et d'alimentation en eau qui font partie des plans d'urbanisme dont la publication interviendra au plus tard au 30 décembre 1969 (cf. loi d'orientation foncière) ;

2° Etudes et travaux pour les recherches d'eau et la lutte contre la pollution (des eaux ou atmosphérique) élimination des ordures ménagères, études géotechniques (constructibilité des sols) ;

3° Etudes de caractère général tendant à préciser la méthodologie en matière d'études techniques.

Les études ou travaux concernent quinze régions et intéressent 78 localités ou aires géographiques.

En raison des restrictions budgétaires (de 1.800.000 par rapport à 1969), l'orientation générale donnée au programme de 1970 tendra à préconiser, avant tout, l'achèvement des travaux en cours en réservant une priorité aux études qui se trouvent au stade de la synthèse.

L'expérience ayant prouvé que l'existence d'équipes pluridisciplinaires permanentes permettait d'obtenir des résultats à moindre coût que le recours systématique à des bureaux d'études extérieurs, leur maintien sera recherché dans toute la mesure où les dotations départementales le permettront.

Quant aux études techniques, les projets concernent les schémas directeurs d'assainissement, d'alimentation en eau et d'élimination des ordures ménagères à inclure dans les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et les études d'assainissement et d'alimentation en eau des plans d'occupation des sols. La réduction des crédits d'étude jouera pour les études techniques dans la mesure où elle frappe les études d'urbanisme.

En matière d'études générales, l'élaboration de la méthodologie sera poursuivie dans toute la mesure du possible, malgré les réductions de crédits.

2°. *Etudes et actions en faveur du logement* (chap. 55-41).

Les autorisations de programme ouvertes au titre de ce chapitre sont fixées à 9.320.000 F : elles serviront à financer des études économiques, sociologiques, architecturales et techniques intéressant le logement.

En réponse à une demande de votre rapporteur, une liste importante de travaux en cours de réalisation ou envisagés pour 1970 lui a été communiquée, il la tient à la disposition de la commission.

§ II. — **Les opérations d'urbanisme.**

1° *Aide à la suppression des cités insalubres* (chap. 65-30).

La dotation du chapitre 65-30 au titre du budget 1969 a été fixée à 13.600.000 F. De ce fait, au 1^{er} janvier 1969 la dotation globale du chapitre créé en 1965 atteignait 199.459.500 F.

L'utilisation de ces crédits a d'abord été faible et ne s'est élevée que peu à peu au cours des trois premières années de fonctionnement de ce chapitre. Ce n'est qu'en 1969 que le régime de croisière commençait à être atteint. Les mesures de blocage décidées par le Gouvernement ont eu pour effet de ramener de 64.415.295 F à 16.758.295 F le montant des autorisations de programmes disponibles au 30 juin 1969.

Cette somme sera consommée en totalité au 31 décembre 1969.

En ce qui concerne 1970, la dotation prévue par le projet de loi de finances est de 22.500.000 F.

Les opérations présentement programmées représentent actuellement plus de 100.000.000 F.

Les prévisions actuelles de consommation permettent d'avancer que la dotation de 22.500.000 F sera consommée sans difficulté.

Travaux concernant les cités insalubres.

DEPARTEMENTS	VILLES	MONTANT	TOTAUX
<i>Province.</i>			
Bouches-du-Rhône	Aix-en-Provence	2.500.000	12.820.000
Corse	Bastia	1.860.000	
Ille-et-Vilaine	Rennes	646.000	
Loire	Saint-Etienne	4.496.000	
Nord	Roubaix	781.000	
Rhône	Lyon et environs.....	2.537.000	
<i>Région parisienne.</i>			
Seine-Saint-Denis	Noisy-le-Grand	1.981.000	15.899.000
Val-de-Marne	Villejuif	699.000	
Val-de-Marne	Vitry-sur-Seine	8.000.000	
Val-d'Oise	Argenteuil	2.219.000	
Yvelines	Carrières-sous-Poissy	3.000.000	
<i>Opérations en cours de financement.</i>			
Gironde	Bassens	1.200.000	5.110.000
Guyane	Cayenne	2.910.000	
Val-d'Oise	Argenteuil	1.000.000	
			33.829.000

2° Aménagement des lotissements défectueux (chap. 65-40).

Les autorisations de programme demandées pour 1970 sont en *diminution* de 710.000 F sur celles de 1969 (6.290.000 F contre 7.000.000 F). Le nombre des opérations en cours est actuellement de 315 et le montant des subventions accordées (autorisations de programme) pour ces opérations s'élève à 47.926.430 F dont 1.600.180 F seulement, au titre de l'année 1969, en raison des blocages intervenus au cours des derniers mois.

Le montant total des travaux en cours d'exécution ainsi subventionnés s'élève à 96.200.000 F environ, dont 3.700.000 F environ au titre de l'année 1969.

Les crédits de paiement ordonnancés à ce jour au titre des opérations en cours se montent à 34.666.836 F dont 2.983.537 F ont été délégués du 1^{er} janvier 1969 à ce jour.

Pour 1970, le nombre de programmes prévus est fixé à 56, le montant des travaux prévus à 13 millions de francs et le montant des subventions correspondantes à 6.290.000 F.

3° *Subvention pour une meilleure utilisation
des îlots d'habitation (chap. 65-42).*

Les crédits de programme de ce chapitre fixés à 89.890.000 F sont en *diminution* de 3.810.000 F sur ceux de 1969.

Le 10 octobre 1969, les opérations en cours de réalisation étaient les suivantes :

Région parisienne :

Drancy « Centre »	1.383.000 F
Montreuil « La Noue »	6.000.000
Gentilly « Reine Blanche »	2.000.000
Paris-13° « Bièvre »	5.360.000
Aménagement de la Défense	2.000.000
Saint-Gratien « Centre »	2.790.000
Gentilly « Frileuse »	1.300.000
Gennevilliers « Félicie »	360.000
Montmorency « Château-Gaillard »	168.000
Ermont	200.000
	<hr/>
	21.561.000 F
	<hr/> <hr/>

Province :

Firminy R. N. 88	4.500.000 F
Bordeaux « Mériadeck »	12.000.000
Saint-Lô « Dolle-Roquette »	821.000
Pointe-à-Pitre	3.750.000
Tours « rue des Tanneurs »	1.104.000
Autun « Saint-Jean »	500.000
Châtellerault « Châteauneuf »	150.000
Elbeuf « Le Puchot »	1.700.000
Auxerre « Le Pont »	990.000
Montbrison « Les Parrocels »	105.000
Clermont-Ferrand « Fond de Jaude »	8.500.000
Firminy « Bas-Mas »	6.900.000
	<hr/>
	41.020.000 F

4° *Subvention pour la création et l'aménagement de parcs et jardins publics (chap. 65-44).*

Les crédits d'engagement de ce chapitre sont en *diminution* de 367.000 F sur ceux de 1969.

Autorisations de programme accordées en 1969 après réductions de crédit s'élevant à 3.642.000 F.

Des subventions ont été attribuées aux collectivités locales ou à leurs concessionnaires à concurrence de cette somme :

— pour l'acquisition de 17 hectares de terrains destinés à la création de parcs publics à Villefranche-sur-Saône (Rhône) et à Montigny-le-Bretonneux (Yvelines) ;

— pour l'aménagement de 190 hectares de parcs, promenades et jardins publics à Mulhouse (Haut-Rhin), Cherbourg (Manche), Saint-Pierre-des-Corps (Indre-et-Loire), Montluçon (Allier), Dijon (Côte-d'Or), Calais (Pas-de-Calais), Marseille (Bouches-du-Rhône), Le Mans (Sarthe), Poitiers (Vienne) et Saint-Etienne (Loire).

Les crédits prévus pour 1970 permettront de subventionner une partie des opérations inscrites à la programmation du V^e Plan, notamment dans la région parisienne, ainsi que dans les villes de Strasbourg (Bas-Rhin), Brive (Corrèze), Lille (Nord), Roanne (Loire), Nantes (Loire-Atlantique), Lorient (Morbihan), et Reims (Marne).

§ III. — **Le financement de la politique foncière.**

1° *Acquisition de terrains pour l'aménagement urbain (chap. 55-43).*

Ce chapitre est en *diminution* de 20.600.000 F sur les dotations de programme de 1969 (76.400.000 F contre 97 millions de francs).

Les procédures d'acquisition des terrains des futurs centres de villes nouvelles et des centres urbains engagés depuis 1967 portent actuellement sur 1.500 hectares environ, dont 1.100 hectares dans la Région parisienne.

Par contre les mesures de blocage intervenues en juillet dernier ont empêché d'engager les opérations décidées dans des centres urbains anciens en province et dans les centres touristiques.

Les projets envisagés pour 1970 portent donc principalement sur les opérations arrêtées en 1969, et la poursuite des réserves foncières dans les centres des villes nouvelles, avec une diminution sérieuse des programmes prévus dans les villes nouvelles de la Région parisienne qui ont pratiquement maîtrisé les emprises nécessaires aux opérations essentielles, au profit des opérations de province qui commencent actuellement.

*2° Opérations concertées pour la création de villes nouvelles
(chap. 55-42).*

Ce chapitre doté de 33 millions en 1969 a permis d'une part de financer les études pré-opérationnelles et opérationnelles sur l'ensemble des villes nouvelles, et d'autre part d'engager les premiers travaux routiers sur Evry, Cergy, Pontoise, Trappes et la Vallée de la Marne pour un montant de 76 millions de francs.

Les prévisions pour 1970 portent sur les mêmes opérations auxquelles s'ajoutera Lille-Est. Les crédits nouveaux inscrits au projet de budget sont de 28.760.000 F.

TROISIEME PARTIE

TRAVAUX ET OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

§ I. — AUDITION DU MINISTRE DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU LOGEMENT

- Dans le cadre de la préparation des travaux budgétaires, la commission a entendu, le 5 novembre 1969, M. Chalandon, Ministre de l'Équipement et du Logement, et M. Vivien, Secrétaire d'État au Logement.

M. Chalandon a, tout d'abord, fait un exposé d'ensemble sur les grandes lignes de sa politique en matière d'équipement.

Après avoir rappelé que la « surchauffé » de certains secteurs économiques avait obligé le Gouvernement à prendre des mesures budgétaires très strictes, le ministre a souligné que les dépenses d'équipement avaient été les premières touchées par cette politique ; c'est ainsi qu'en 1970 son budget sera amputé de 10 % ; or, parallèlement, les conditions monétaires sont très sévères et, par conséquent — selon l'expression même du ministre — « il faut faire plus avec moins ».

La philosophie qui a guidé M. Chalandon est celle de l'efficacité, grâce à de nouvelles méthodes de gestion et à l'abandon de la politique de saupoudrage. Lorsqu'on parle de désétatisation, il faut entendre par là la disparition des missions secondaires de l'État qui absorbent trop l'administration et la libération de tous les carcans qui pèsent sur les entreprises françaises : l'idée essentielle est de faire gérer et non pas de gérer soi-même.

Le ministre a souligné combien l'équipement était la condition du développement industriel : en effet, les perspectives actuelles sont insuffisantes par rapport à nos besoins ; sur le plan technique, une série de dispositions — abaissement des normes pour diminuer les coûts, notion de progressivité des aménagements, appel à l'initiative privée sur le plan technique — ont été prises ; il paraît, en effet, souhaitable de faire appel aux possibilités innovatrices privées sur le plan technique.

Abordant les problèmes du logement et de l'urbanisme, le ministre a considéré que la conjoncture est moins mauvaise dans le bâtiment que dans le secteur des travaux publics ; en revanche, l'année 1970 sera difficile en raison des restrictions de crédits et de la cherté de l'argent.

Il y a un certain problème posé au niveau des H. L. M. : c'est la difficulté de placer des logements pour certains organismes ; en effet, les loyers sont trop chers par rapport aux revenus. Là encore, il faut donc admettre intellectuellement une certaine remise en cause : nécessité, d'une part, de modifier la programmation géographique et, d'autre part, de créer davantage de P. L. R. — Programmes à loyer réduit — (qui ont d'ailleurs doublé dans le budget) par rapport aux H. L. M. ordinaires ; de même, il importe de réformer les conditions d'accession à la propriété dans le secteur H. L. M.

Un même effort d'adaptation aux besoins doit se manifester dans le secteur « prêts du Crédit foncier ».

L'objectif essentiel — là encore — consiste à aboutir à une gestion économique, car la baisse des coûts est possible : c'est ainsi que, selon M. Chalandon, les résultats les plus spectaculaires ont été obtenus dans le cadre du concours de la maison individuelle. Par ailleurs, un moyen de pression sur les coûts de la construction et, par voie de conséquence, sur la possibilité d'une meilleure adaptation aux besoins en matière de logement social consiste, pour l'Etat, à injecter chaque année 180.000 logements dans notre patrimoine immobilier.

Tous ces efforts seront inutiles — a déclaré le Ministre — si nous ne dominons pas *le problème foncier* : or, on a créé des mécanismes fiscaux, administratifs, etc., et les résultats n'ont pas toujours été satisfaisants. L'objectif est économique : il s'agit de créer la concurrence entre les terrains susceptibles d'être construits.

Le dernier problème — et, peut-être, le plus difficile — consiste à équiper le sol à bon marché et à tenir compte des nécessités de l'urbanisme ; sur le plan opérationnel, il faut essayer de rentabiliser les opérations chaque fois que cela est possible pour susciter un financement spontané. Une telle politique implique une reconversion intellectuelle de l'administration qui doit avoir désormais un « esprit plus économique que technique ». Ce qui est essentiel — aux yeux de M. Chalandon — c'est la restauration de la responsabilité et donc de la sanction. A cet égard, une

première réforme sera introduite, l'an prochain, par la création d' « emplois fonctionnels » pour les différentes directions de l'Équipement.

M. Robert-André Vivien, Secrétaire d'Etat au Logement, a traité de l'utilisation optimum du patrimoine ancien : 71 % des logements datent, en effet, d'avant 1949. En ce qui concerne l'habitat locatif, un dialogue entre propriétaires et locataires a été ouvert ; des groupes de travail étudieront d'ailleurs les divers aspects du problème.

Actuellement cinq grandes questions ont été proposées par M. Vivien à la réflexion de ces groupes : elles concernent le financement de l'amélioration et de l'entretien de l'habitat ; les actions à entreprendre pour faciliter cette amélioration et l'entretien ; l'évolution des loyers, l'aide à la personne et les rapports entre locataires et propriétaires pour que la conciliation précède, dans la plupart des cas, l'action en justice.

Selon le Secrétaire d'Etat, la solution du problème du logement repose sur une politique globale axée sur la construction de logements sociaux mais aussi sur une utilisation optimum de tous les logements.

Enfin, le Ministre et le Secrétaire d'Etat ont eu à répondre à un certain nombre de questions qui leur ont été posées par les sénateurs :

— votre rapporteur pour avis du budget du Logement a évoqué tout d'abord le problème de la taxe d'équipement qui crée des difficultés aux collectivités locales placées devant bien des incertitudes ; sont intervenus sur ce point particulier : MM. Jean Colin, Sambron, Voyant, Pierre Brousse, Delagnes et Barroux ;

— M. Pinton a attiré l'attention du Ministre et du Secrétaire d'Etat sur le problème des logements annexés à un local commercial ;

— M. Colin a interrogé le Ministre sur les conditions dans lesquelles il est procédé au recouvrement de la taxe d'équipement et sur le problème de l'insuffisante occupation de certains immeubles collectifs qui n'appartiennent pas au secteur H. L. M. ;

— M. Pinton également, sur l'introduction de la concurrence dans la section H. L. M. et la mise en concurrence des terrains ;

— M. Pierre Brousse sur le problème de la vente des H. L. M. locatives à leurs occupants et les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la loi autorisant ces ventes ;

— M. Voyant sur la taxe d'équipement dans les communautés urbaines et sur les schémas-directeurs d'aménagement et d'urbanisme, en souhaitant qu'une grande souplesse soit laissée aux élus locaux dans la mise sur pied de ces documents, point de vue également exprimé par votre rapporteur ;

— M. Jean Colin encore, sur la nécessité d'une programmation exceptionnelle en matière d'équipement dans les départements connaissant une urbanisation accélérée.

§ II. — OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1° *Un budget de récession.*

Même si les crédits du Fonds d'action conjoncturelle sont débloqués, le budget de la Construction et du Logement que nous avons examiné se présente, en premier lieu, comme un budget de récession par rapport à celui de 1969, ce dernier n'étant pas déjà très élevé : 4.400 logements H. L. M. du secteur locatif ne seront pas lancés par rapport aux mises en chantier de 1969. La situation deviendra infiniment plus inquiétante si les crédits du Fonds d'action conjoncturelle ne sont pas libérés en cours d'année : c'est sur un déficit de 31.800 logements que nous devons alors tabler.

Quelles que soient les raisons invoquées — meilleur aménagement de l'enveloppe financière globale ou blocage provisoire de certains crédits — le budget Logement pour 1970 marque une pause dans notre politique de l'habitat qui déjà se caractérisait par son insuffisance eu égard aux besoins.

2° *Les composantes de la crise du logement.*

Les rapports présentés au cours des années précédentes se sont efforcés de rappeler les composantes de notre crise de l'habitat : la pression démographique, le surpeuplement et la vétusté du patrimoine immobilier français.

a) Les besoins en logements liés à l'expansion démographique, notamment avec l'arrivée à l'âge du mariage des générations venues au monde immédiatement après la guerre, exigeraient la construction de 200.000 à 235.000 logements en moyenne chaque

année. Dans son rapport pour avis, M. Royer, après avoir analysé les éléments essentiels de la crise du logement, constate que « selon les cadences actuelles, beaucoup de jeunes foyers attendront plus de deux ans avant d'être dignement logés. Il faut redresser énergiquement cette situation, d'autant plus vite que le nombre des mariages va encore progresser d'environ 10.000 chaque année, pour atteindre 400.000 vers 1972, le taux d'accroissement moyen de la période 1965-1975 étant le double de la période 1955-1965 » ;

b) La nécessité d'opérer un « *desserrement* » de notre habitat concerne près de 8 % de notre patrimoine immobilier (18.308.000 logements). Chaque année, plus de 50.000 logements devraient être affectés à la solution de ce problème ;

c) Enfin, la *vétusté* de nos habitations exige un effort de rénovation. En effet, selon les données du recensement de mars 1968, le patrimoine immobilier français se répartit comme suit en fonction de l'âge des immeubles :

— logements d'habitation.....	18.256.000
dont :	
— construits avant 1915.....	9.478.000 (52 %)
— construits avant 1949.....	12.973.000 (71 %)
— construits après 1949.....	5.283.000 (29 %)
— résidences principales.....	15.778.000
dont :	
— construites avant 1915.....	8.059.000 (51 %)
— construites avant 1949.....	11.152.000 (71 %)
— construites après 1949.....	4.626.000 (29 %)

En outre, ajoutons que, malgré les progrès réalisés au cours des dernières années, 47,4 % des logements n'ont pas de w.-c. intérieurs, 56,6 % n'ont ni baignoire ni douche, près de 70 % n'ont pas de chauffage central.

3° *Les perspectives du V° Plan.*

Le V° Plan avait prévu, ainsi que nous l'avons déjà signalé, que l'objectif pour 1970 serait fixé à 480.000 logements. Or, il est probable que les normes ainsi définies ne seront pas atteintes. Car le grand pari du V° Plan — celui qui prévoyait une relève

progressive du financement public du logement par l'épargne privée — ne sera pas gagné et la préparation du VI^e Plan ne s'ouvre pas sur un bilan positif...

Quel que soit l'optimisme du Commissaire général du Plan qui parle de construire 600.000 logements au moins, chaque année, entre 1970 et 1975, l'objectif premier de ce nouveau Plan sera d'atteindre les normes de son prédécesseur avant d'établir de nouveaux projets. Le développement de l'épargne privée affectée au logement n'ayant pas donné satisfaction, il aurait été souhaitable que les crédits publics soient plus importants.

4° *Les impératifs à respecter.*

En fonction des résultats acquis, il est indispensable qu'un certain nombre *d'impératifs soient respectés* si l'on veut que le VI^e Plan contribue à résorber la crise de l'habitat. Parmi ces impératifs, signalons :

a) L'augmentation du rythme de la construction : il est indispensable que le nombre de logements achevés dépasse le cap des 420.000 pour atteindre celui des 500 ou 600.000. Dès 1953, l'Allemagne a construit 500.000 logements ! et, en 1966, le cap des 600.000 était dépassé !

b) Renforcement de la vocation sociale du logement. Dans le rapport pour avis présenté par la Commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée Nationale, une étude particulièrement fouillée de la demande prouve que la vocation sociale des logements actuellement construits, grâce à des fonds publics, n'est pas satisfaisante. « Malgré la pression élevée de la demande... des logements restent vacants. » « Dans l'ensemble, on peut estimer que le tiers au moins et parfois la moitié des demandeurs disposent de ressources comprises entre 500 et 850 F, allocation logement et allocations familiales non comprises. »

Il est donc nécessaire de modifier nos normes de construction : même animé des meilleures intentions, que peut proposer un Office H. L. M. de la Région parisienne en matière de loyers P. L. R. lorsqu'on connaît le coût des terrains dans cette région ?

De même, il serait souhaitable de revoir, en matière de logements P. L. R., la dimension moyenne des appartements : une moyenne de 3,25 pièces par logement est insuffisante (cf. arrêté de mars 1968) pour répondre aux besoins des familles nombreuses.

c) Développement de la maison individuelle. Il est prouvé que de nombreux candidats à un logement souhaitent habiter un pavillon individuel. Incontestablement, le nombre de logements individuels tend à se développer.

La Division des statistiques du logement du Ministère de l'Équipement et du Logement n'établit une répartition des logements terminés en individuel et collectif que depuis 1968.

	1968
Individuels	148.576
Collectifs	261.424

Mais il existe une répartition des logements autorisés montrant l'augmentation récente de la proportion de logements individuels dans l'ensemble de la construction.

	1965	1966	1967	1968
Individuels	156.000	157.000	159.700	197.200
Collectifs	420.600	330.800	285.000	333.600

En effet, la maison individuelle répond au vœu d'un grand nombre de Français.

Jusqu'alors certaines sujétions de la réglementation notamment en matière d'urbanisme, et le coût des opérations en freinaient l'essor.

Or, il apparaît que :

— d'une part l'intégration des fonctions de promotion, d'aménagement, de conception, de construction et de commercialisation ;

— d'autre part une étroite coopération des collectivités locales, des financiers, des techniciens et des entrepreneurs ;

— enfin, une fabrication de masse qui permette une rationalisation des chantiers, une modernisation des matériels et une industrialisation des cellules ou des éléments, sont susceptibles de diminuer sensiblement le prix tout en préservant la qualité.

C'est pourquoi a été lancé à la fin du mois de mars dernier un concours pour la promotion d'opérations de maisons individuelles, concours qui devra sélectionner des groupes de personnes physiques ou morales, travaillant en une même équipe, et qui s'engagent à promouvoir des opérations d'urbanisme comportant la construction d'au moins 7.500 maisons individuelles au cours de la période 1970-1972.

Le cadre de prix fixé traduit la volonté d'affirmer le caractère social qu'il convient de donner à la maison individuelle qui doit pouvoir être le logement des travailleurs, des jeunes ménages, au même titre que celui des personnes plus aisées et plus âgées.

Les prix de vente par mètre carré de surface habitable, toutes dépenses confondues (terrains, équipement, construction et charges annexes) devront, pour chaque région de programme se répartir de la façon suivante :

	REGION PARISIENNE	AUTRES REGIONS
Pour 50 % des maisons.....	Moins de 850 F par mètre carré.	Moins de 720 F par mètre carré.
Pour 40 % des maisons.....	de 850 à 1.100 F par mètre carré.	De 720 à 950 F par mètre carré.
Pour 10 % des maisons.....	Prix libres.	Prix libres.

Ainsi les constructions H. L. M. locatives et accession à la propriété ont leur place dans ce concours. Et certains organismes d'H. L. M. ont été directement auteurs.

Le concours comporte deux phases :

— avant le 1^{er} septembre, les groupes intéressés qui étaient au nombre de 45 ont remis à l'administration un dossier concernant les terrains choisis et la manière dont ils seront desservis ;

— 12 ont été retenus, 8 le seront en plus s'ils trouvent les terrains pour 7.500 maisons ;

— avant le 1^{er} décembre, ceux qui seront retenus remettront un dossier complet traitant notamment des constructions.

5° *Les structures d'accueil.*

L'amélioration de notre habitat — collectif ou individuel — réside également dans la mise en œuvre des structures d'accueil et dans l'amélioration des conditions d'implantation des logements. Pour répondre à ce besoin, les zones d'aménagement concerté ont été prévues par la loi d'orientation foncière. Rappelons qu'il s'agit de zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

Dans l'ensemble des départements, de nombreux projets sont en cours de discussion ou d'examen en vue de la création de zones d'aménagement concerté. Selon les renseignements reçus, ces projets sont plus ou moins avancés, soit que les collectivités locales ou les directions départementales de l'équipement examinent actuellement l'opportunité d'une initiative publique ou les premières propositions d'un constructeur, soit que le projet ait fait l'objet d'une délibération du conseil municipal avant intervention de l'acte officiel de création de la zone.

En raison des mesures de large déconcentration qui ont été adoptées pour permettre la création de ces zones, dans la grande majorité des cas, par arrêté préfectoral et du fait que les autorités locales ne sont pas tenues de fournir des informations à leur sujet dès le stade de la conception et des études préalables, il est impossible de savoir actuellement combien de Z. A. C. sont en cours de création.

6° *La taxe d'équipement.*

Lors de son audition devant la commission, le Ministre avait été interrogé sur les difficultés d'application de la taxe d'équipement. A la tribune de l'Assemblée Nationale, un certain nombre de députés lui ont également posé des questions sur le même sujet, traduisant l'inquiétude des élus locaux sur les conditions du financement des équipements.

Le Ministre a répondu que la taxe locale d'équipement posait, il y a peu, un problème d'assiette et de délais. L'assiette d'abord : c'était essentiellement la maison individuelle. J'en ai exclu, a-t-il dit, par une circulaire du 8 novembre 1969, une grande partie des locaux : les sous-sols et les combles ne sont plus comptés, les garages de surface sont décomptés séparément dans la troisième catégorie, les 20 premiers mètres carrés restants en cinquième catégorie. Le résultat, c'est qu'un logement de 110 mètres carrés donnera lieu à la perception d'une taxe près de trois fois moindre : 2.700 F au lieu de 7.125.

En ce qui concerne les délais, le Ministère des Finances va donner, selon M. Chalandon, des instructions pour que tous les assujettis dont le permis de construire a été délivré avant le 1^{er} janvier 1970 bénéficient d'un délai d'un an après réception de l'avis. Au-dessus de 50.000 F, la possibilité de payer en deux ans subsiste.

Il reste des problèmes non résolus, notamment celui de la durée de validité du taux fixé par les communes. Le Ministre tuteur des collectivités locales ne veut pas voir diminuer les recettes, mais le Ministre de l'Équipement et celui des Finances accepteraient une révision. Faut-il aller jusqu'à étaler le paiement ? Le Ministre le pense, mais cela exigerait une modification de la loi.

Nous verrons, a conclu le Ministre, à l'usage si d'autres améliorations s'imposent.

La commission, suivant en cela les indications données par son rapporteur, a longuement débattu de ce problème et, au cours d'un débat auquel ont pris part notamment, MM. Sambron, Jean Colin, Châtelain, Chauty, Bouvard, Kauffmann, Barroux et Collomb, a insisté sur l'urgence de donner aux communes la possibilité de réformer des décisions prises en 1968, qui les ont engagées pour trois ans dans la mise en œuvre de la taxe et qui nécessiteraient des retouches sur les taux et sur les durées.

7° *Le coût de la construction.*

En définitive, le dynamisme de notre politique du logement dépend du coût de la construction des habitations. La revue *Perspectives* a publié récemment une étude du Centre d'Études de politique étrangère concernant le coût de la construction en France et en Europe. Un certain nombre de tableaux indiquent le nombre

de logements achevés en France et dans cinq pays européens, la dépense comparée pour la construction de ces logements, les caractéristiques des logements construits et l'évaluation comparée du coût de la construction au mètre carré. Il ressort de ces études un certain nombre de constatations :

a) Sur les six pays considérés, l'Allemagne et la France sont ceux qui consacrent les plus fortes sommes à la construction de logements ;

b) La dépense consentie par chaque Français au titre du logement est plus élevée que celle consentie par chaque Allemand ;

c) Sur la base Allemagne = 100, le coût unitaire moyen de construction d'un logement neuf a été de 152 pour la France, 156 pour la Belgique, 111, pour l'Angleterre et l'Italie, 95 pour les Pays-Bas ; or la cherté des habitations françaises ne tient ni à un meilleur confort ni à une plus grande surface (contrairement à la Belgique) ni même à des différences du coût de la main-d'œuvre.

Quoi qu'il en soit et sans parler du coût des terrains, qui ne sont pas inclus dans cette somme et qui n'apporteraient vraisemblablement pas d'adoucissement à cette constatation, le coût de la construction d'un mètre carré de logement neuf est en France de 30 à 35 p. 100 supérieur à ce qu'il est en Allemagne.

Peut-être convient-il de rechercher la solution ou une partie de la solution dans la différence des frais annexes de la construction, ainsi que le démontrait un rapport présenté en juin 1969 au Conseil économique et social par M. Marcel Durand.

Tirant ces renseignements d'une étude de la Caisse des garanties immobilières de la Fédération Nationale du Bâtiment de 1964 à 1968, l'auteur du rapport note en premier lieu que le prix de vente d'un logement (défini à partir d'un échantillonnage représentatif de toutes les catégories de logements) se décompose come suit :

— terrain nu et V. R. D.	12,5 % ;
— coût de la construction hors taxes.....	51,3 % ;
— charges diverses, y compris T. V. A.	28,5 % ;
— marge bénéficiaire.....	7,7 %.

Il est intéressant de noter en second lieu que ces éléments ont été affectés depuis 1964 des pourcentages d'augmentation suivants :

- terrains et V. R. D. + 27,4 % ;
- construction + 7,7 % ;
- charges diverses dont T. V. A. + 98,2 % ;

Peut-être y a-t-il dans cette optique un certain nombre de constatations qui pourraient aider à résoudre le problème du logement.

Telles sont les principales observations présentées par la Commission des Affaires économiques et du Plan à l'issue des travaux consacrés à l'étude des crédits du logement.

A l'issue de ces travaux, quatre conclusions se dégagent :

— une réelle inquiétude de la commission devant un budget trop « serré » ;

— le regret de constater qu'en matière d'urbanisme notamment, soient abandonnées ou réduites certaines initiatives qui auraient pu produire leur plein effet dans quelques années ;

— le souhait qu'après la période de redressement économique qu'il faut espérer la plus courte possible, le logement reçoive la priorité qui lui a été jusqu'à maintenant, refusée ;

— une orientation plus marquée que par le passé vers une politique du logement social.

*
* *

Sous réserve de ces observations, votre Commission des Affaires économiques et du Plan donne un avis favorable aux dispositions du projet de loi de finances pour 1970, adoptées par l'Assemblée Nationale, concernant le budget de l'Équipement, section Logement.