

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 novembre 1971.

## 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 1972, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Yvon COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES 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. Marcel Pellenc, *président* ; Paul Driant, Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Robert Lacoste, *vice-présidents* ; Louis Talamoni, Yves Durand, Jacques Descours Desacres, André Dulin, *secrétaires* ; Yvon Coudé du Foresto, *rapporteur général* ; André Armengaud, Jean Bardol, Edouard Bonnefous, Roland Boscardy-Monsservin, Jean-Eric Bousch, Jacques Boyer-Andrivet, Martial Brousse, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Marcel Fortier, Henri Henneguette, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Fernand Lefort, Modeste Legouez, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Henri Tournan.

**Voir les numéros :**

**Assemblée Nationale** (4<sup>e</sup> législ.) : 1993 et annexes, 2010 (tomes I à III et annexe 16), 2011 (tome XI), 2015 (tome X) et in-8° 494.

**Sénat** : 26 (1971-1972).

---

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

## SOMMAIRE

---

	Pages.
<b>Introduction</b> .....	3
<b>CHAPITRE PREMIER. — L'urbanisme</b> .....	4
I. — L'enseignement et la recherche.....	6
II. — Les études d'aménagement foncier et d'urbanisme.....	8
III. — L'action foncière.....	9
IV. — La restructuration du tissu urbain ancien.....	14
V. — L'urbanisme périphérique et la création de villes nouvelles.....	17
<b>Conclusion</b> .....	22
<b>CHAPITRE II. — Le logement</b> .....	23
I. — Dotations budgétaires et programmes de construction.....	24
II. — Les problèmes du financement de la construction et les réformes des mécanismes.....	30
III. — Une meilleure utilisation du patrimoine locatif existant.....	39
<b>Conclusion</b> .....	42
<b>Dispositions spéciales</b> .....	44

---

Mesdames, Messieurs,

Avant d'aborder l'analyse des deux grands chapitres du budget qui nous concerne, l'*Urbanisme* et le *Logement*, il convient de rappeler que la mission qui a nécessité la création d'une administration nouvelle a été la *Réparation des dommages de guerre*.

Vingt-sept ans après la fin du second conflit mondial, subsiste encore un chapitre 70-10 où sont inscrits les versements à la Caisse autonome de la reconstruction : en crédits de paiement, 60 millions contre 65 millions en 1971 ; en autorisations de programme, 19,3 millions contre 27,6 millions. Quelques dossiers font encore l'objet d'instances contentieuses et n'ont pu être réglés à ce jour : mais ce sont les plus importants et surtout les plus complexes car ils concernent, pour la plupart, des indemnités dues en matière industrielle.

En ce qui concerne les collectivités publiques encore créancières et pour les travaux de voirie dans les communes sinistrées, aucune demande relative au concours financier de l'Etat n'est plus recevable depuis le 31 décembre 1970, en vertu de l'article 23 de la loi de finances rectificative pour 1969. Seules restent à couvrir les réévaluations pour hausses de prix concernant les opérations antérieurement engagées.

Le montant des autorisations de programme pour 1972, qui a été fixé en considération des crédits disponibles sur les dotations déjà ouvertes, permettra de faire face à ces besoins.

\*  
\* \*

Ces dépenses du passé ne font plus problème pour la puissance publique dont la préoccupation nouvelle est l'urbanisation croissante d'une population en augmentation régulière. Préparer des sols à recevoir des logements et contribuer financièrement à la construction de ces derniers, telles sont les missions actuelles du Ministère de l'Equipement et du Logement.

\*  
\* \*

## CHAPITRE PREMIER

### L'URBANISME

« Notre société est progressivement dominée par le fait urbain » et... « faute de pouvoir être convenablement contrôlé et maîtrisé, ce phénomène risque d'entraîner un gaspillage d'infrastructures coûteuses et mal adaptées, une dégradation du cadre de vie et des conditions d'existence de la population urbaine, spécialement des catégories les plus défavorisées » : ainsi les auteurs du VI<sup>e</sup> Plan justifient-ils l'élaboration par la collectivité d'une politique d'urbanisme avant d'en fixer les objectifs et les moyens, tant juridiques que financiers.

Les *objectifs* du nouvel urbanisme sont les suivants :

- diversité des formes proposées et liberté de choix pour les citadins ;
- cohérence entre les logements réalisés et les équipements collectifs, les services et les emplois ;
- développement de centres nouveaux animant et polarisant la vie des banlieues des grandes villes ;
- judicieuse répartition des espaces verts ;
- meilleure utilisation des possibilités de développement des villes, petites et moyennes ;
- meilleure intégration des diverses fonctions urbaines s'opposant aux mécanismes de la ségrégation sociale.

Sur le *plan financier*, le VI<sup>e</sup> Plan a prévu la réalisation de 77,4 milliards d'investissement, ce qui représente une croissance en volume de 11 % par an. Les prévisions d'autorisations de programme de l'Etat sont comprises entre 17,85 (hypothèse basse) et 19,05 milliards (hypothèse haute) ; mais cette enveloppe recouvre un domaine plus large que celui qui nous occupe puisqu'il comporte la circulation et les transports.

A l'intérieur de cette enveloppe, deux programmes ont fait l'objet d'une *déclaration de priorité* :

- l'action foncière pour 1.650 millions de francs ;
- la création d'espaces verts pour 100 millions de francs.

Enfin, parmi les rares *programmes finalisés*, c'est-à-dire établis avec les méthodes R. C. B. (rationalisation des choix budgétaires), figure l'objectif « villes nouvelles ».

Sur le *plan juridique*, une série de recommandations concerne la *coopération intercommunale au niveau de l'agglomération* (incitations financières au regroupement, contrats de Plan passés entre l'Etat et les communautés urbaines, création systématique d'agences d'agglomération) et le *renforcement des moyens de l'action foncière* par le développement de l'utilisation des Z. A. D., la constitution de réserves foncières, le développement de la concession d'utilisation des sols, l'aménagement concerté...

Si nous avons tenu à rappeler les lignes de force du VI<sup>e</sup> Plan en matière d'urbanisme, c'est afin de pouvoir apprécier comment le budget de 1972 respecte — ou ne respecte pas — ces décisions.

\*

\* \*

Il est difficile de parler d'un budget de l'Urbanisme qui juridiquement n'existe pas, qui pratiquement se trouve dans le fascicule de l'Equipement, mais aussi dans celui des Charges communes et des Comptes spéciaux du Trésor. Dans le tableau qui suit, nous avons toutefois tenté d'en réunir l'essentiel en regroupant les dotations suivant des centres d'intérêt.

	1971	1972
	(En millions de francs.)	
A. — <i>Enseignement et recherche</i> : subvention de fonctionnement (titre IV) :		
Aux établissements d'enseignement.....	0,8	0,8
Au Centre de recherche d'urbanisme.....	1,2	1,325
	(Autorisations de programme.)	
B. — <i>Etudes d'aménagement foncier, d'urbanisme et de création de zones urbaines.</i>	58,5	78,2 (+ 33,7 %)
C. — <i>Action foncière</i> :		
Acquisitions de terrains.....	121,4	125 (+ 3 %)
Espaces verts.....	13,3	16,8 (+ 26,3 %)
Ajouter : prêts du F. N. A. F. U. :		
1. Compte spécial du Trésor :		
Opérations directes.....	90	95
Z. A. D. ....	40	80
2. Caisse des dépôts :		
Z. U. P., zones industrielles, rénovation.	600	600
Total F. N. A. F. U. ....	730	775 (+ 6,2 %)
D. — <i>Restructuration du tissu urbain ancien</i> :		
Rénovation urbaine.....	90	107,3 (+ 19,2 %)
Suppression des bidonvilles.....	72,5	125,8 (+ 73,5 %)
Aménagement des lotissements défectueux..	6,7	7 (+ 4,4 %)
E. — <i>L'urbanisme périphérique et la création de villes nouvelles</i> :		
Voirie des villes nouvelles.....	49	70 (+ 42,9 %)
Opérations concertées .....	Mémoire.	Mémoire.
Ajouter : Budget des charges communes :		
Equipement de base des grands ensembles..	75	72,5 (— 3,3 %)
Aide aux villes nouvelles.....	40,6	64,2 (+ 58,1 %)

\*

\* \*

### I. — *L'enseignement et la recherche.*

La formation des urbanistes s'effectue à un haut niveau puisque les quelque 500 étudiants doivent justifier d'un diplôme d'architecte, d'ingénieur, de géomètre-topographe, etc. ou d'un minimum

de quatre années d'études universitaires, ou encore de l'appartenance à une grande école pour s'inscrire dans les quelques unités qui se consacrent à un tel enseignement : l'Institut d'aménagement régional de l'université d'Aix-Marseille, l'U. E. R. « urbanisation-aménagement » de l'université de Grenoble et, à Paris, l'atelier Tony Garnier, le Centre de recherches d'urbanisme et l'Association pour la recherche et l'étude en matière d'aménagement.

La subvention servie par le Ministère de l'Équipement permet de financer le déplacement des étudiants et des professeurs sur le terrain car on imagine mal que la formation de tels spécialistes ne puisse s'effectuer à partir de cas concrets : avec 800.000 F, son montant est maintenu au niveau de 1971.

Le *Centre de recherche d'urbanisme* recevra un léger complément de subvention (+ 125.000 F) qui ne fera que permettre le maintien du potentiel de l'établissement par la prise en charge des hausses de rémunérations. De plus la cellule « *liaison-recherche* » de la Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme pourra passer pour 4,5 millions de francs de contrats de recherche financés sur le chapitre 55-01.

Pour la période 1972-1975, un programme de recherche a été établi par un comité d'orientation réuni à l'initiative de la D. A. F. U., programme qui sera mis en œuvre conjointement par cette direction et la D. G. R. S. T. — Délégation générale à la recherche scientifique et technique. Il s'articule autour de cinq thèmes :

— le système économique urbain (système de transformation de l'organisation de l'espace économique urbain, système urbain de la main-d'œuvre, coûts et sources de financement de l'urbanisation) ;

- les techniques de la planification urbaine ;
- le changement social en milieu urbain ;
- l'espace urbain et la vie quotidienne des citadins ;

— les formes, les espaces et les apparences (rapport entre les progrès de la science des phénomènes plastiques et la création artistique).

## II. — Les études d'aménagement foncier et d'urbanisme.

Les dotations du chapitre 55-01 progressent d'une manière considérable puisque les autorisations de programme passent de 58.472.000 F à 78.240.000 F et les crédits de paiement de 50.000.000 F à 66.650.000 F.

Ces majorations se justifient ainsi :

a) *Le développement, à partir de 1972, des travaux d'établissements des plans d'occupation des sols (P. O. S.)* : la première génération des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S. D. A. U.) qui organisent le développement à long terme des agglomérations étant actuellement en voie d'achèvement, il convient désormais d'élaborer les documents opposables aux tiers. L'année 1971 a été une année de démarrage après la parution du décret du 28 octobre 1970 qui détermine le contenu de ces plans et fixe les modalités de leur élaboration. 1972 doit être une année de pleine production. Il y a lieu à cet égard de signaler, dès à présent, les répercussions financières que ne manqueront pas d'avoir les dispositions de l'article 4 (§ II) de la loi du 16 juillet 1971 qui prescrit que les projets d'aménagement et les plans d'urbanisme directeurs et de détail devront être remplacés par des plans d'occupation des sols rendus publics avant le 1<sup>er</sup> janvier 1975.

b) *Le développement des besoins « d'études » des régions* : ces études, qu'il s'agisse de celles qui intéressent la région elle-même (études d'armatures urbaines) ou de celles qui ont un caractère interdépartemental (études portant sur l'aménagement de territoires déterminés présentant entre eux des affinités ou des complémentarités qui ne permettent pas de les considérer isolément), nécessitent la mise en œuvre de moyens financiers qui s'ajoutent aux dépenses évoquées ci-dessus. Elles entraînent en effet parfois la création de cellules d'études « ad hoc » comparables aux O. R. E. A. M. mais n'en n'ayant pas les statuts (organisme d'études de la zone d'appui Nord champenoise, du secteur Belfort-Montbéliard, de la région comprise entre Sète et le Bas-Rhône).



Dans cet ordre d'idées, on peut citer l'établissement, en 1970-1971, du schéma d'aménagement et d'urbanisme *Provence-Côte d'Azur*, lequel a nécessité à lui seul d'importants crédits.

c) *L'augmentation du nombre des agences d'urbanisme* : l'extension de ces organismes principalement dans les agglomérations de plus de 150.000 habitants constitue un des objectifs considérés comme prioritaires par la Commission des villes du VI<sup>e</sup> Plan : sur 33 agglomérations de cette taille, 14 seulement en sont pourvues. Toulouse, Reims, Rennes et Brest seront les prochaines villes à s'en doter.

d) *L'établissement, en coopération avec la Direction générale des impôts (cadastre), de plans topographiques au 1/2.000 de zones urbaines et suburbaines* : ces travaux, qui s'étaleront sur cinq ans et qui sont destinés à faciliter, grâce à l'utilisation de procédés d'informatique, l'actualisation des plans topographiques et parcelaires, répondent aux besoins communs des Ministères de l'Équipement et des Finances.

\*  
\* \*

### III. — L'action foncière.

La politique foncière pourra être très active grâce aux moyens mis à sa disposition, tant sur le plan financier que sur le plan juridique.

#### A. — LES MOYENS FINANCIERS

Ils sont de trois ordres : budgétaires, extra-budgétaires et fiscaux.

##### 1° *Les moyens budgétaires.*

a) *Les dotations du chapitre 55-43* (« Acquisitions de terrains pour l'aménagement urbain ») passent en autorisations de programme de 121,4 à 125 millions et en crédits de paiement de 23 à 154,9 millions. Ces sommes sont utilisées pour financer les opérations dont le dénouement ne peut être prévu d'une manière précise.

Pour avoir une idée de leur utilisation, signalons que sur les 117,5 millions répartis en 1971 par le groupe interministériel foncier, 64,9 l'ont été pour des acquisitions de terrains dans les villes nouvelles, 42 pour la restructuration des centres et les extensions périphériques et 10,6 pour des acquisitions concernant des stations de montagne.

b) *Les dotations du compte de commerce « Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme - Trésor »*, lequel ne comporte plus que deux sections depuis la réforme de 1964 :

**Section A.** — Opérations directes (c'est-à-dire comportant l'achat, l'aménagement et la revente de terrains ou d'immeubles bâtis) : 95 millions figurent à cette rubrique (90 millions en 1971) ;

**Section C.** — Financement des zones d'aménagement différé dans lesquelles les acquisitions peuvent résulter de l'exercice du droit de préemption par la collectivité qui est désignée comme la bénéficiaire ou de l'exercice par l'Etat de son droit de substitution. Il est prévu d'ouvrir à ce titre un crédit de 80 millions de francs (40 millions en 1971) ; cette forte progression est la traduction financière de la réforme du régime des Z. A. D. votée en juin 1971 par le Parlement qui a porté de 8 à 14 ans la durée de l'exercice du droit de préemption.

c) *Les dotations du chapitre 65-44 (« Subventions pour la création et l'aménagement de parcs et jardins publics »)* passent de 13,2 à 16,8 millions qui permettront aux collectivités locales de contracter pour 33 millions d'emprunts. En 1970, la dotation n'était que de 3,5 millions : c'est dire qu'au cours des deux premières années du Plan, la priorité déclarée a bien été respectée.

A l'origine, ces sommes étaient affectées à l'acquisition des terrains et à leur aménagement en espaces verts. A compter de 1971, il a été décidé, compte tenu du coût élevé des terrains en milieu urbain ou péri-urbain, de réserver par priorité le concours de l'Etat, en ce qui concerne les opérations nouvelles, à la réalisation d'acquisitions foncières en laissant l'aménagement des sols à la charge des municipalités.

Le crédit majoré de 1972 permettra également la poursuite de quelques opérations anciennes.

## 2° Les moyens extra-budgétaires.

a) *Un moyen traditionnel, les prêts « F. N. A. F. U. » de la Caisse des dépôts et Consignations, bonifiés par l'Etat et accordés par le comité de gestion du F. N. A. F. U. : le montant des prêts de ce type a été fixé, pour 1972, à 600 millions de francs, comme en 1971, avec la répartition suivante :*

	En millions de francs.
— Zones opérationnelles d'habitation.....	250
— Zones industrielles .....	50
— Rénovation urbaine, rond-point de La Défense, Halles .....	300

b) *Un moyen nouveau, les prêts à long terme de la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (C. A. E. C. L.), prêts d'une durée de quinze ans et d'un taux de 6,5 %.*

La somme consacrée à ces prêts, fixée à 200 millions pour 1971, a été accordée pour la constitution de réserves foncières soit dans le cadre d'une restructuration urbaine en accompagnement de l'effort consenti par l'Etat au moyen du chapitre 55-43, soit pour des réserves périphériques en conformité des orientations dégagées par le S. D. A. U. L'enveloppe pour 1972 n'est pas encore connue.

3° *Les moyens fiscaux : nous les évoquerons pour déplorer... leur absence.*

La *taxe d'urbanisation* promise pour la loi de finances de 1970 n'a toujours pas vu le jour et, curieusement, les documents du VI<sup>e</sup> Plan sont muets à son sujet.

Elle aurait eu pourtant un double mérite :

— assise sur la valeur vénale des propriétés non bâties mais constructibles, valeur au besoin déclarée par leur propriétaire, elle aurait accru l'offre des sols et, en pesant sur les prix, normalisé le marché foncier ;

— son produit, à condition qu'il ait été affecté aux collectivités locales, aurait permis à ces dernières de financer les équipements de base et, au-delà, d'acquérir des réserves foncières.

Sans doute les municipalités disposent-elles de la *taxe locale d'équipement*, mais celle-ci ne remplit que le second office et encore, en partie : la seule couverture des aménagements.

## B. — LES OUTILS JURIDIQUES

La taxe locale d'équipement a été modifiée dans le cadre d'une réforme plus large qui est devenue la loi du 16 juillet dernier portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'action foncière.

1° *Les zones d'aménagement différé* : parmi ces dispositions, il en est qui concernent les *zones d'aménagement différé* (Z. A. D.). La Z. A. D. est l'instrument d'une stratégie foncière à long terme de même que la Z. A. C. (zone d'aménagement concerté) est l'instrument d'une stratégie à moyen ou court terme ; la différence de durée s'accompagnant d'une différence de dimension : la seconde, plus petite que la première, peut y être contenue.

La procédure Z. A. D. ouvre aux collectivités publiques ainsi qu'à certaines catégories d'établissements publics et de sociétés d'économie mixte la possibilité de s'opposer, par l'exercice du *droit de préemption*, à la hausse spéculative des prix des terrains, notamment dans les secteurs où des opérations d'urbanisation sont en cours ou prévues. La durée d'exercice de ce droit, qui était fixée primitivement à huit ans, a été portée à quatorze ans par la loi du 16 juillet 1971, loi qui a, de plus, élargi la liste des bénéficiaires du droit de préemption et organisé une large déconcentration des décisions.

Au 1<sup>er</sup> juillet dernier, 102.000 hectares avaient été « zadés » d'une manière définitive, 274.000 hectares d'une manière provisoire. L'effet sur les prix en a été bénéfique. C'est ainsi qu'en province, les déclarations d'intention d'aliéner ont concerné 6.670 hectares pour un prix moyen de 8,20 francs le mètre carré ; 644 hectares ont été préemptés à raison de 5,87 francs le mètre carré à l'amiable et de 6,60 francs après jugement ; en région parisienne, les intentions d'aliéner ont porté sur 1.548 hectares à 27,90 francs le mètre carré, les préemptions sur 288 hectares à 8,76 francs à l'amiable et 4,56 francs après jugement.

Les Z. A. D. remplissent ainsi leur rôle et sont désormais admises tant par les collectivités locales que par les promoteurs.

2° *La procédure de la concession de l'usage des sols* : la loi précitée allège quelque peu la procédure de concession de l'usage de certains terrains urbains et soulève un problème de doctrine important.

En effet, les collectivités doivent s'efforcer de développer au maximum la procédure de concession ou de la location des terrains qu'elles ont achetés et ne plus se borner à les vendre purement et simplement. Cette politique répond à deux objectifs : elle permet d'*assurer la maîtrise publique de l'espace urbain dans le temps et préserve ainsi pour l'avenir des possibilités d'évolution du tissu urbain*. Il n'est que de considérer les difficultés d'appropriation des terrains dans le cadre des opérations de rénovation urbaine pour comprendre l'intérêt de ce genre d'opération.

Elle permet, par ailleurs, aux collectivités de *profiter directement à long terme des plus-values* liées à l'augmentation du prix des terrains.

Mais surtout, possédant un patrimoine foncier important, les collectivités pourront éventuellement *pratiquer des prix différenciés suivant le caractère plus ou moins social* des logements qui seront construits. L'existence d'un patrimoine foncier important appartenant à l'institution d'agglomération est la seule possibilité que l'on ait, dans le cadre juridique actuel, pour lutter contre la ségrégation sociale.

Un groupe de travail étudie actuellement les problèmes généraux que soulève l'application de la formule et les conditions de sa mise en œuvre immédiate dans un certain nombre de cas concrets.

3° *La procédure de l'expropriation* : restera enfin à réformer la procédure d'expropriation qui fait l'objet d'un projet de loi modifiant l'ordonnance du 23 octobre 1958.

L'économie de ce projet est la suivante : permettre à la puissance publique de passer avec les propriétaires des accords de cession à l'amiable, d'une validité de six mois, opposables aux tiers après publication au fichier immobilier et de payer le prix le jour de la signature de l'acte définitif de vente. Cette **accélération du paiement** ne manquera pas d'inciter les propriétaires, en plus grand nombre encore qu'à l'heure actuelle, à

traiter à l'amiable, d'autant plus que dans bien des cas ils auront pu bénéficier du versement d'un acompte sur le prix dès la levée de l'accord de cession.

De plus, il a été constaté que les juridictions interprètent d'une manière souvent trop libérale la notion de terrain à bâtir telle qu'elle ressort de l'article 21-II de l'ordonnance du 23 octobre 1958 et octroient actuellement des indemnités généreuses. La définition plus précise des critères d'appréciation du terrain à bâtir que contient le projet de texte devrait à l'avenir constituer, pour le juge, une base d'estimation plus objective.

Par ailleurs, il est envisagé une adaptation de la formule existante consistant à tenir compte des déclarations fiscales faites à l'occasion de mutations antérieures de moins de cinq ans. Désormais, ce délai serait porté à seize ans, les déclarations fiscales faisant l'objet d'une révision en fonction de l'indice du coût de la construction. Le plafond de l'indemnité correspondrait au montant le plus élevé résultant soit de la déclaration fiscale ainsi révisée, soit de l'évaluation du Service des domaines.

Enfin, le projet tend à permettre la prise de possession plus rapide des terrains nus qui s'avéreraient nécessaires au démarrage d'une opération tout en garantissant la protection des intérêts légitimes des propriétaires et locataires touchés par cette procédure.

\*  
\* \*

#### IV. — La restructuration du tissu urbain ancien.

L'aide de l'Etat en la matière, qui consiste en l'octroi de subventions, couvre trois domaines :

##### A. — LA RÉNOVATION PROPREMENT DITE

Au chapitre 65-42 « Subventions pour une meilleure utilisation des îlots d'habitation » les autorisations de programme passent de 90 à 107,3 millions, les crédits de paiement de 66 à 88 millions.

Aussi important que soit l'effort consenti, il ne permettra pas de lancer d'opérations nouvelles, mais seulement de compléter le financement des opérations en cours tant ces actions, pourtant nécessaires si l'on veut cureter et moderniser le cœur des villes, sont des gouffres financiers.

La dotation pour 1972 se subdivise de la manière suivante :

	En millions de francs.
— Art. premier. — Rénovation.....	69,5
— Art. 2. — Restructuration .....	20
— Art. 3. — Restauration .....	18

Au 1<sup>er</sup> janvier dernier, la *rénovation urbaine* portait sur 247 opérations représentant 1.433 hectares à acquérir, 102.000 logements à détruire et 155.000 à construire : 950 hectares ayant été achetés, 63.700 logements mis à bas, 89.000 mis en chantier et 62.000 terminés, 66 opérations étaient closes.

Depuis 1968, il a été décidé de réserver les crédits disponibles à l'attribution de subventions aux seules opérations en cours. Aucun programme nouveau déficitaire n'a donc pu être lancé depuis cette date. Après l'attribution des crédits de 1972, on estime qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1973, l'enveloppe globale nécessaire à la poursuite du financement des seules opérations anciennes s'élèvera encore à 60 millions environ.

Il importe donc d'accélérer dans toute la mesure du possible le rythme de cette liquidation pour permettre la reprise, dès 1973 si possible, d'octroi de subventions à des opérations nouvelles dont certaines ne peuvent s'équilibrer sans l'aide de l'Etat (Saint-Denis-basilique, par exemple).

En ce qui concerne les opérations de *restauration* dans les secteurs sauvegardés, les 18 millions seront affectés, d'une part, aux contrats à passer et aux études effectuées, d'autre part, aux subventions accordées à la réalisation d'îlots opérationnels dans ces secteurs.

L'augmentation des crédits disponibles permettra en particulier de porter à quatre ou cinq le nombre des îlots financés dans l'année, répondant au vœu commun des deux Ministres des Affaires culturelles et de l'Équipement d'étendre l'action menée en application de la loi du 4 août 1962 et de réduire l'écart existant entre le nombre des secteurs sauvegardés créés et le nombre des îlots opérationnels qui ont pu être financés à l'intérieur de ces secteurs.

En effet, sur quarante secteurs créés à ce jour, seize îlots seulement ont pu être financés et le nombre des secteurs sauvegardés délimités s'accroît au rythme de trois par an.

## B. — LA SUPPRESSION DES BIDONVILLES

Le chapitre 65-30 « Aide à la suppression des cités insalubres » avait été initialement doté, pour 1971, de 72,5 millions de francs d'autorisations de programme. Du Fonds d'action conjoncturelle (F. A. C.) sont venus s'ajouter 25 millions débloqués le 22 juillet 1971 : de 97,5 millions au total en 1971, les crédits passeront à 125,8 millions en 1972 : c'est dire tout l'intérêt que les pouvoirs publics portent à l'élimination non seulement des bidonvilles (loi du 11 décembre 1964) mais encore de tous les taudis garnis (loi du 10 juillet 1970) qui servent trop souvent de havre aux travailleurs immigrés.

Le plan dressé en 1970 de résorption de l'habitat insalubre prévoit d'ailleurs l'éradication de cette lèpre dès la fin de 1972. Le problème est ardu car 70.000 personnes environ sont concernées, 40.000 logées (si l'on peut dire) en bidonvilles et 30.000 en taudis garni dont un peu plus de la moitié en région parisienne. S'il faut détruire, il faut surtout reloger : les isolés dans des foyers financés par les crédits d'H. L. M. et les subventions du Fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants (102.000 lits de foyers au 1<sup>er</sup> juin 1971 et 42.750 autres en construction) ; les familles soit dans des cités de transit, soit directement dans des logements définitifs (3.700 logements de transit, 13.600 logements en cités d'urgence).

Les îlots insalubres en dur sont également l'objet de destruction : les courées du Nord, l'îlot Brenu à Gennevilliers, le Vieux Berre.

## C. — L'AMÉNAGEMENT DES LOTISSEMENTS DÉFECTUEUX

Les dotations du chapitre 65-40 ont pour objet (7 millions en autorisations de programme et 5,5 millions en crédits de paiement) l'amélioration de quelques lotissements effectués antérieurement à 1946 sans qu'un minimum d'aménagements collectifs ait été mis en place. Pour ce faire, les municipalités reçoivent de l'Etat une subvention égale à 50 % du coût de l'opération.



Ce chapitre disparaîtra bientôt puisque l'article 29 de la loi de finances rectificative pour 1970 a fixé au 31 décembre 1972 la date limite à laquelle pourront être présentés, sous peine de forclusion, les dossiers de demandes de subventions pour cette catégorie d'opérations.

## V. — L'Urbanisme périphérique et la création de villes nouvelles.

### A. — LES ZONES D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ

Nous commencerons l'inventaire des dotations par un chapitre qui n'est pourvu d'aucun crédit, le 65-41 « Aide aux opérations d'aménagement concerté » — encore dénommé la « ligne budgétaire unique » — mais qui est d'une grande importance.

Ouvert pour la première fois dans le budget de 1971, il est alimenté en cours d'année des fonds nécessaires à la construction des équipements collectifs de la Z. A. C. C'est ainsi qu'il a reçu en mars dernier, peut-être un peu tardivement mais on en était encore qu'au stade de l'expérimentation :

	En millions de francs.
— de l'Education nationale (66-31 Equipement du premier degré).....	117,1
— de la Santé publique (66-12 Organismes d'hygiène sociale).....	0,8
— de la Jeunesse et des Sports (66-50 Subventions aux collectivités).....	16,5

Tel est d'ailleurs bien l'objet de la concertation : faire en sorte que les équipements publics précèdent, si possible, l'occupation des logements.

### B. — LES VILLES NOUVELLES

Les villes nouvelles font l'objet d'un programme « finalisé », c'est-à-dire « d'un ensemble homogène de mesures complémentaires au service d'un ou de plusieurs objectifs quantifiables et mesurables à travers des indicateurs de résultats qui permettent une gestion responsable ». Ce langage, quelque peu ésotérique, recouvre la chose suivante qui est plus simple.

Neuf villes nouvelles sont aujourd'hui en cours de réalisation : Villeneuve-d'Ascq à Lille, Le Vaudreuil, près de Rouen, L'Isle-d'Abeau, à proximité de Lyon, l'étang de Berre et pour la région parisienne : Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Evry, Melun-Sénart et Marne-la-Vallée.

La réalisation de ces villes nouvelles fait appel à l'action de nombreuses administrations et collectivités et suppose donc un effort particulier de cohérence : c'est à cette fin qu'un arrêté du Premier ministre du 23 décembre 1970 a créé le *Groupe central des villes nouvelles*. Le programme finalisé « villes nouvelles » préparé par le Commissariat général du Plan a été adopté le 2 juin 1971 par le Conseil des Ministres.

1° Les *objectifs* sont au nombre de quatre :

— restructurer les banlieues et organiser le développement des agglomérations en créant des pôles d'emploi, d'habitat, d'équipements et de services ;

— diminuer les migrations alternantes et faciliter la solution des problèmes de circulation et de transport ;

— constituer de véritables villes, ce qui implique une cohérence entre les emplois et les logements, une variété tant dans les emplois créés que dans les habitations construites, la cohérence temporelle et spatiale de la réalisation des équipements et des logements, la création rapide de centres urbains, des équipements destinés aux loisirs, un bon environnement et des dessertes convenables ;

— constituer, par leur caractère expérimental, des opérations-témoins d'aménagement et d'urbanisme : modes nouveaux de transports, équipements intégrés, habitat flexible, relations avec les promoteurs, télécommunications, prévention des nuisances...

2° Les *moyens financiers* du programme : l'Etat attribuera aux collectivités locales regroupées dans le cadre prévu par la loi du 10 juillet 1970 et aux divers établissements publics et missions d'études une aide spécifique de 400 millions de francs au cours du VI<sup>e</sup> Plan. Il conduira des acquisitions foncières et assurera les financements nécessaires pour les voies, les réseaux d'eau et d'assainissement primaire. La collecte et le traitement des ordures ménagères et les espaces verts pour environ 1.110 millions de francs,

dont 640 millions sont déjà couverts par d'autres déclarations de priorité faites au titre de l'ensemble du secteur du « développement urbain ». Il participera à la réalisation des équipements de super-structure d'accompagnement des logements (équipements scolaires, sportifs et socio-éducatifs, sanitaires et sociaux) pour un montant de 900 millions de francs environ, correspondant à un programme de construction de 167.000 logements mis en chantier et de 142.000 logements achevés.

Par ailleurs, le Ministère de l'Education nationale localisera en priorité dans les villes nouvelles les investissements universitaires qui seront établis dans la région parisienne au cours du VI<sup>e</sup> Plan.

3° *Les moyens juridiques* : il importe que des établissements publics d'aménagement soient créés là où ils n'existent pas encore et que la loi du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles soit appliquée dans les meilleurs délais. Cette loi permet, en effet, dans chaque ville nouvelle, *d'individualiser le territoire à urbaniser sur le plan budgétaire et fiscal*, de favoriser la participation efficace des collectivités locales regroupées aux opérations d'aménagement et d'unifier les responsabilités.

La réussite des villes nouvelles est liée, en région parisienne, à un aménagement des règles d'implantation des activités industrielles et tertiaires et, en province, à l'octroi d'incitations financières. Ces mesures, en favorisant la création d'emplois dans les villes nouvelles, devraient contribuer à l'animation urbaine et à l'instauration d'un meilleur équilibre entre l'habitat et le travail.

Enfin, une recherche sera poursuivie durant le VI<sup>e</sup> Plan pour assurer une gestion plus efficace des crédits publics, notamment par la mise au point de *contrats de plan*, entre l'Etat et les collectivités locales intéressées, qui apporteront à chaque partie des *garanties pluri-annuelles en matière de financement* et de réalisation des équipements.

Le Groupe central des villes nouvelles, qui réunit les représentants des différentes administrations appelées à collaborer, a pour mission de préparer les délibérations du comité interministériel d'aménagement du territoire relatives aux villes nouvelles ; de proposer aux ministres intéressés toutes mesures administratives et financières de nature à faciliter le déroulement des opérations ; d'émettre un avis, dans le cadre des programmes pluri-annuels, sur les perspectives d'équilibre financier de ces opérations

et de proposer les décisions à intervenir en ce qui concerne les dotations en capital et la cohérence des programmes annuels de financement.

Aussi est-ce le Groupe central des villes nouvelles qui suivra la gestion du programme finalisé. Il réexaminera, chaque année, les besoins en fonction du déroulement du programme de construction de logements et des caractéristiques démographiques de la population appelée à occuper ces logements.

Pour situer le degré d'avancement des villes nouvelles, nous donnons ici la statistique des logements mis en chantier et terminés dans huit d'entre elles, statistique un peu ancienne puisqu'elle remonte au 1<sup>er</sup> janvier dernier :

	LOGEMENTS mis en chantier.	LOGEMENTS terminés.
Evry .....	21.847	15.053
Cergy - Pontoise .....	8.730	6.980
Saint-Quentin-en-Yvelines (Trappes)....	10.128	6.137
Marne-la-Vallée .....	7.500	3.500
Melun - Sénart .....	2.900	2.600
L'Isle-d'Abeau .....	1.135	807
Lille - Est .....	8.597	4.718
Berre .....	2.056	1.576
<b>Total .....</b>	<b>62.893</b>	<b>41.371</b>

Sur le plan des crédits budgétaires, les villes nouvelles sont alimentées au budget de l'Équipement par le chapitre 55-42 (*Opérations concertées pour la création de villes nouvelles*) avec 70 millions d'autorisations de programme (49 en 1971) et 39,2 millions de crédits de paiement (30 en 1971).

Jusqu'en 1968, les crédits de ce chapitre alors intitulé « Opérations concertées pour la création des villes nouvelles » ont été consacrés au financement des études des villes nouvelles et provenaient de transferts du chapitre 65-01 (Aide aux villes nouvelles) du budget des Charges communes. Ils ont permis d'assurer la création et le fonctionnement des missions d'études et d'aménagement tant en région parisienne qu'en province.

Il est ensuite apparu nécessaire d'assurer le financement de la viabilité dans les villes nouvelles, les premières opérations étant en effet très avancées. C'est pourquoi la loi de finances pour

1968 a créé, à l'intérieur du chapitre 55-42 un article nouveau, doté directement, et qui a permis d'engager les premiers travaux de voirie primaire.

Ce chapitre comporte, dès lors, deux articles :

— le premier destiné à financer les travaux de viabilité dans les villes nouvelles ;

— le second intitulé « autres opérations » assure le financement des études et le fonctionnement des missions qui en ont reçu la charge.

Les crédits correspondants proviennent comme précédemment de transferts du *chapitre 65-01 du budget des charges communes*, lequel est doté pour 1972 de 64,2 millions d'autorisations de programme (40,6 en 1971) et de 33 millions de crédits de paiement (21 en 1971).

L'importance des travaux de viabilité primaire a continué de croître dans les premières villes nouvelles créées en région parisienne et des travaux importants démarrent en 1972 à Melun-Sénart, L'Isle-d'Abeau, Le Vaudreuil et sur les rives de l'étang de Berre, entraînant ainsi un accroissement considérable des crédits nécessaires.

Signalons enfin que les subventions ouvertes au *chapitre 65-00 Equipements de base des grands ensembles du budget des charges communes* : 48 millions en crédits de paiement (49 millions en 1970) et 72,5 millions en autorisations de programme (75 millions en 1970) ont pour objet de compléter le financement des travaux d'infrastructure des grands ensembles tels qu'assainissement, voirie urbaine, voirie nationale et télécommunications.

### **Conclusion.**

En conclusion, il faut reconnaître que l'urbanisme est bien traité dans le budget de 1972.

Le Plan est respecté : les études pourront être intensifiées, les villes nouvelles sont convenablement dotées ; l'attaque lancée contre l'habitat insalubre paraît devoir réussir.

La constitution de réserves foncières elle-même bénéficiera de moyen accrus. Mais grâce à une astuce financière : à des dotations budgétaires à peine renforcées, s'ajouteront de substantielles ressources d'emprunts demandées au F. N. A. F. U. comme d'habitude, et surtout à la C. A. E. C. L., ce qui est nouveau ; ainsi se trouve accentué le processus de débudgétisation déjà amorcé lors de la réforme du Fonds en 1964.

Ce budget renferme d'ailleurs une seconde astuce : nous la trouverons dans le chapitre suivant qui est consacré au Logement.

## CHAPITRE II

### LE LOGEMENT

510.000 logements devront être terminés chaque année, *en moyenne*, au cours du VI<sup>e</sup> Plan et, au terme d'une progression régulière, c'est le nombre de 560.000 qui doit être atteint en 1975, dont 315.000 logements économiques et sociaux. D'autre part, le nombre des logements anciens qui devront être portés au minimum de confort doit atteindre une moyenne annuelle de 250.000 unités.

Tels sont les objectifs qui figurent au VI<sup>e</sup> Plan pour, dans l'immédiat, loger un nombre accru de jeunes ménages et satisfaire la demande liée à l'urbanisation et, a plus long terme, assurer le renouvellement d'un parc immobilier particulièrement vétuste.

Deux seuls programmes particuliers font l'objet d'une déclaration de priorité, le plan *construction* (Recherche) pour 240 millions de francs et, accessoirement, *l'amélioration des statistiques sur le marché du logement*.

Si les directives chiffrées sont rares, les recommandations sont abondantes, qu'il s'agisse d'assurer le développement et restaurer la continuité de l'offre, de renforcer la vocation sociale des aides au logement ou d'assurer un meilleur fonctionnement du marché : quelques-unes d'entre elles trouvent leur traduction dans le présent budget.

## I. — Dotations budgétaires et programmes de construction.

Le budget du logement se résume dans le tableau qui suit :

	1971	Après déblocage F. A. C.	1972	Pourcentage
(En millions de francs.)				
<b>A. — Etudes et recherches.</b>				
Etudes économiques, sociologiques, architecturales et techniques.....	8	»	9	»
Recherches en matière d'habitat ( <i>plan construction</i> ) .....	3,5	»	13,1	»
Subvention au Centre scientifique et technique du bâtiment.....	1,5	»	4,2	»
<b>B. — Constructions (aides à la construction).</b>				
Logement des fonctionnaires.....	17,9	»	17,9	»
Primes .....	1.639,4	1.718,3	1.598,5	— 7,0
Subventions pour le financement des H. L. M. destinées à la location (1).....	2.400,30	2.493	2.580	+ 3,5

(1) Après amendement de deuxième délibération (+ 20,34 millions) adopté par l'Assemblée Nationale.

### A. — ETUDES ET RECHERCHES

La mise en place du « *Plan construction* » a été retenue par la Commission de la recherche comme une grande opération nouvelle, ayant pour objectifs la définition d'un habitat meilleur et la recherche du moindre coût, ce qui implique un effort accru dans le domaine de la recherche, une aide importante pour le développement de techniques de production nouvelles, un apport pour les réalisations expérimentales et enfin une prise de position sur le marché international.

Ce programme nécessite une étroite coordination de la Direction de la construction, du Centre scientifique et technique du bâtiment, des centres techniques professionnels et des organismes intéressés rattachés au Ministère du Développement industriel et scientifique.

L'année 1971 a vu l'inscription d'une première dotation budgétaire et la mise en place de l'organisation administrative, mais c'est en 1972 que va intervenir le démarrage effectif du Plan construction. Il est proposé de retenir une masse importante de



contrats de recherche (13,1 millions de francs) sur les thèmes suivants : socio-économie du logement ; conception et économie du logement ; sciences appliquées ; exigences humaines ; technologies et matériaux ; voies et moyens de préfabrication, etc. La Direction de la construction pourra en outre disposer de six emplois nouveaux pour la gestion du Plan construction.

Des crédits sont également prévus pour assurer le développement du *Centre scientifique et technique du bâtiment* (1,2 million de francs d'équipements à Paris, 2,2 millions de francs à Nantes, 0,8 million de francs à Grenoble et 2,1 millions de francs de mesures nouvelles de fonctionnement) ainsi que pour l'extension du *Centre d'essais des structures* de l'Union technique interprofessionnel du bâtiment et de travaux publics à Saint-Rémy (2,2 millions de francs en autorisations de programme.)

#### B. — CONSTRUCTIONS ET AIDES A LA CONSTRUCTION

Si l'on excepte le chapitre 65-00 « Contribution de l'Etat aux dépenses de construction de logements destinés à des fonctionnaires » où figurent les subventions qui seront accordées pour la construction d'un maigre et traditionnel contingent de 1.200 logements (17,9 millions de francs en autorisations de programme et 20 millions en crédits de paiement), les aides apportées à la construction font l'objet des chapitres :

	AUTO-RISATIONS de programme.	CREDITS de paiements.
	(En millions de francs.)	
<b>65-10 Primes à la construction :</b>		
1972 .....	1.598,50	910
1971 :		
Loi de finances .....	1.639,4	811
Fonds d'action conjoncturelle .....	78,90	0,50
<b>65-50 Subventions pour le financement d'H. L. M. destinées à la location :</b>		
1972 (a) .....	2.580	2.542,10
1971 :		
Loi de finances .....	2.400,30	2.308,30
Fonds d'action conjoncturelle .....	92,70	42

(a) Compte tenu de l'amendement présenté par le Gouvernement en deuxième délibération devant l'Assemblée Nationale, amendement qui majore les autorisations de programme de 20,34 millions et les crédits de paiement de 17,5 millions au chapitre 65-50.

On se souvient qu'au moment du vote de la loi de finances pour 1971, il avait fallu quelque peu forcer la main du Gouvernement pour prélever des crédits supplémentaires sur le F. A. C. au profit des primes (96,1 millions de francs) et des H. L. M. (157,3 millions de francs).

En janvier dernier, le Gouvernement débloquent en outre pour 78,9 millions de primes et pour 92,7 millions de subventions aux H. L. M. De ce fait, les dotations pour 1971 sont assez largement supérieures aux dotations pour 1972, et malgré cela, le programme des logements aidés dans le budget que nous examinons sera plus élevé de 15.400 unités ainsi qu'il est démontré dans le tableau suivant :

**Programme des logements aidés.**

	1971 Loi de finances + F. A. C.	1972 Projet initial.	1972 Projet amendé.
<i>A. — Secteur H. L. M.</i>			
Caisse de prêts H. L. M. ordinaires .....	79.600	105.000	102.000
Caisse de prêts P. S. R. ....	5.000	5.000	5.000
Caisse de prêts P. L. R. ....	35.000	10.000	13.000
Caisse de prêts I. L. M. et I. L. N. ....	6.000	13.000	13.000
Caisse de prêts H. L. M. accession .....	35.000	40.000	40.000
Logements financés au moyen des prêts bonifiés des caisses d'épargne .....	32.000	35.000	35.000
<b>Total A .....</b>	<b>192.600</b>	<b>208.000</b>	<b>208.000</b>
<i>B. — Secteur Primes.</i>			
Primes et prêts immédiats .....	90.000	90.000	90.000
Primes et prêts différés .....	45.000	45.000	45.000
Primes sans prêt .....	60.000	60.000	60.000
<b>Total B .....</b>	<b>195.000</b>	<b>195.000</b>	<b>195.000</b>
<b>Total A + B .....</b>	<b>387.600</b>	<b>403.000</b>	<b>403.000</b>

Comment expliquer ce paradoxe ?

De mauvais esprits répondront, par une astuce financière, à savoir *la modification de l'échantillonnage des types de logements*. En effet, ceux-ci ne reçoivent pas une aide uniforme de la part de l'Etat : le concours de ce dernier varie en fonction inverse des



Ces allocations — qu'il faudra bien un jour unifier — auront des taux modulés en fonction des ressources des bénéficiaires et la procédure du chèque-logement évitera tout détournement. De ce fait, les plus deshérités, donc les plus aidés, pourront aspirer à être locataire d'une H. L. M. ordinaire. Les règlements d'application de la loi du 16 juillet n'ayant pas encore paru, nous référeront aux chiffres cités par le ministre devant l'Assemblée Nationale.

	Taux d'effort.
<i>Exemple 1.</i> — Une personne âgée disposant de 700 F par mois logée :	
— en P. L. R. ....	17 % du revenu.
— en H. L. M. avec allocation-logement.	11,5 % —
<i>Exemple 2.</i> — Un ménage âgé disposant de 750 F par mois :	
— en P. L. R. ....	19 % —
— en H. L. M. ....	11 % —
<i>Exemple 3.</i> — Une famille de deux enfants disposant de 1.200 F par mois :	
— en P. L. R. F 3. ....	15 % —
— en H. L. M. F 4. ....	10 % —

D'autre part, la mise en route de l'allocation-logement est prévue pour le 1<sup>er</sup> juillet 1972 ; les logements du programme 1972 ne seront pas occupés avant 1973 : il n'y aura donc pas de hiatus.

Ainsi, l'extension de l'allocation de logement justifie la transformation du P. L. R. en H. L. M. A l'autre extrémité de l'échelle des ressources justifiant une aide, est mis en place un « secteur locatif intermédiaire » dont la nécessité a été reconnue par les auteurs du Plan et qui sera destiné aux jeunes cadres : les loyers des immeubles construits avec des prêts spéciaux immédiats du Crédit foncier étant trop élevés pour eux et les I. L. M. ayant des normes trop réduites eu égard aux loyers, un nouveau type de logement est lancé avec un loyer adapté à des revenus un peu supérieurs (de 20 à 50 %) aux plafonds H. L. M. Pour 1972, le

programme consistera en 13.000 logements du secteur locatif qui conservent l'appellation d'I. L. M. (immeubles à loyer moyen) et 25.000 logements financés par primes et prêts.

Notons enfin la *suppression des prêts familiaux différés* et le report de l'économie sur les prêts spéciaux immédiats assortis d'un plafond de ressources.

\*

\* \*

*Un essai de programmation en valeur  
des logements H. L. M.*

Le financement du secteur locatif H. L. M. est assuré par les soins de la Caisse de prêts aux organismes d'H. L. M. qui tire ses ressources, d'une part, d'une subvention de l'Etat, d'autre part, d'emprunts qu'elle contracte auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Le programme global annuel à financer est fixé en nombre et catégories de logements, à l'occasion du vote du budget. L'administration centrale procède ensuite à la répartition du contingent total entre les régions et attribue à chacune d'elles un nombre déterminé de logements de chacune des catégories ; les régions, à leur tour, attribuent des dotations de logements aux départements qui les répartissent entre les organismes maîtres d'ouvrages ; ces derniers s'adressent enfin à la Caisse de prêts aux organismes d'H. L. M. pour obtenir les prêts correspondant aux nombres et catégories de logements dont ils ont bénéficié.

Une telle procédure, parfaitement adaptée à l'économie de répartition qui était celle de la construction sociale jusqu'à ces dernières années, n'est pas sans inconvénient dans une économie de marché :

— *il faut, en effet, que la programmation soit adaptée aux besoins* : mais les services régionaux ne disposent que de dotations afférentes à des types de logements définis *a priori* et n'ont pas la possibilité de procéder à des aménagements ou à des transferts d'une catégorie de logements sur l'autre ;

— *il faut, également, accentuer la pression sur les coûts* : mais les modalités de financement des programmes sont telles que les organismes ne peuvent conserver le bénéfice des économies qu'ils ont pu réaliser et qu'ils ne sont pas, de ce fait, incités à entreprendre une politique active de baisse de prix.

Il convenait donc de donner aux responsables locaux de la politique du logement la possibilité d'adapter les modalités de financement des logements sociaux aux exigences de la demande et, par ailleurs, d'inciter les organismes à une gestion plus économique de leurs ressources en leur permettant de disposer des économies pouvant résulter de cette gestion.

Tels sont les objectifs de la programmation en valeur qui s'inscrit dans le cadre de la politique de décentralisation et a été appliquée pour la première fois en 1971 dans la région de Haute-Normandie et dans le département de l'Oise.

La dotation de chacun des départements intéressés a été fixée en nombre de logements, puis convertie en crédits globaux. L'expérience sera reconduite en 1972 dans les mêmes départements.

## **II. — Les problèmes du financement de la construction et les réformes des mécanismes.**

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. Sa lecture doit être précédée des observations suivantes :

— les investissements y sont exprimés en formation brute et capital fixe ;

— pour l'année 1971 — où ne figurent que des prévisions — certains éléments n'ont pu être encore chiffrés, même d'une manière prévisionnelle ;

— 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 l'effort trop méconnu de ces dernières.

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

## Evolution des capitaux participant au financement de la construction.

	1967		1968		1969		1970		1971 (1).	
	En millions de francs.	En pourcentage du total.	En millions de francs.	En pourcentage du total.	En millions de francs.	En pourcentage du total.	En millions de francs.	En pourcentage du total.		
1. <i>Capitaux publics</i> .....	6.457	30,7	7.157	25,9	7.922	25,4	8.102	26,2		
Prêts aux organismes d'H.L.M. ....	5.753	27,3	6.681	24,2	7.550	24,2	7.700	24,9	7.990	
Prêts complémentaires à taux normal aux organismes d'H.L.M. ....	560	2,7	330	1,2	220	0,7	220	0,7	220	
Prêts complémentaires aux fonctionnaires.....	90	0,4	92	0,3	127	0,4	154	0,5	»	
Constructions locales locatives pour les fonctionnaires .....	39	0,3	40	0,2	25	0,1	18	»	18	
Prêts complémentaires aux rapatriés.....	»		»		»	»	»	10	»	10
Domages de guerre pour reconstruction.....	15		»		14	»	»	»	»	»
2. <i>Capitaux collectés sur décision publique</i> ..	5.966	28,3	6.157	22,3	7.422	23,8	8.343	27,1		
Prêts bonifiés des caisses d'épargne aux H.L.M. ...	681	3,2	810	2,9	910	2,9	1.100	3,6	1.250	
Prêts spéciaux du Crédit foncier (2).....	3.592	17	3.484	12,6	4.473	14,4	4.975	16,1	5.250	
Investissement patronal (1 % des salaires) (3).....	1.500	7,1	1.650	6	1.800	5,8	2.000	6,5	2.200	
Prêts et subventions des caisses d'allocations familiales .....	160	0,8	173	0,6	170	0,5	170	0,6	»	
Contribution de la Sécurité sociale au logement des personnes âgées.....	33	0,2	40	0,2	69	0,2	96	0,3	»	
3. <i>Capitaux privés</i> .....	8.624	41	14.298	51,8	15.812	50,8	14.363	46,7		
Marché financier (souscription d'actions et d'obligations des sociétés immobilières et foncières).....	264	1,3	538	2	642	2,1	513	1,7		
Crédits bancaires (4).....	8.360	39,7	13.760	49,8	15.170	48,7	13.850	45	17.050	
Dont: Marché hypothécaire.....	(1.770)	(8,4)	(4.460)	(16,2)	(6.460)	(20,7)	(4.510)	(14,6)	5.850	
Crédits à moyen terme mobilisables.....	(3.430)	(16,3)	(4.780)	(17,3)	(5.650)	(18,1)	(4.880)	(15,8)	5.350	
Epargne-logement .....	(190)	(0,9)	(440)	(1,5)	(720)	(2,3)	(1.021)	(3,3)	»	
Total des financements recensés.....	21.047	100	27.612	100	31.156	100	30.808	100	»	
F. B. C. F. logement (terrain non compris mais auto-financement et apport personnel compris).....	31.100		35.400		38.600		42.350			

(1) Extrapolation, compte tenu des chiffres disponibles à la fin du 1<sup>er</sup> trimestre 1971.

(2) Y compris prêts familiaux et prêts spéciaux différés.

(3) Estimation.

(4) Y compris Crédit agricole, Crédit mutuel, etc. Compte tenu des prêts relatifs à : l'acquisition d'ancien (marché hypothécaire et crédits à M. I. mobilisables); l'amélioration et travaux neufs dans des immeubles anciens.

Il ressort de la lecture de ce tableau que l'importance des sommes engagées chaque année dans la construction va croissant et que leur part relative varie assez largement en fonction de la conjoncture économique et monétaire et supporte souvent le poids des décisions prises par la puissance publique, soit pour limiter la surchauffe, soit pour relancer l'activité : comme si les besoins à satisfaire n'occupaient que le second plan.

Par contre, la recherche perpétuelle de mécanismes de plus en plus perfectionnés et de plus en plus ingénieux pour attirer l'épargne ne manquent pas d'avoir un effet positif sur le volume des capitaux disponibles.

#### A. — SECTEUR PUBLIC

Le désengagement de l'Etat et de ses satellites, que l'on avait souhaité il y a quelques années, s'est révélé une position intenable et l'on voit depuis 1968, creux de la vague, remonter les pourcentages de la participation des capitaux publics et de ceux qui sont collectés sur décision publique.

La réforme du financement des H. L. M. remonte à mars 1966. L'année 1971 aura été celle de *la réforme du financement par le Crédit foncier de France*, lequel a vu son rôle diminuer d'une manière relative — mais non absolue — dans la construction, et ce pour une double exigence « monétaire et financière » :

— *Sur le plan monétaire* : la convention passée en 1966 entre la Banque de France et le Crédit foncier, aux termes de laquelle le montant des prêts spéciaux immédiats accordés chaque année ne peut dépasser 2,85 milliards, est fondée sur des considérations monétaires ; les prêts spéciaux immédiats du Crédit foncier étant, dans un premier temps, octroyés par le Comptoir des entrepreneurs, établissement spécialisé, et réescomptés par lui auprès de la Banque de France via la Caisse des dépôts (la moitié environ des effets à moyen terme représentatifs des prêts spéciaux sont « portés » par la Banque de France), ce mécanisme est apparu comme essentiellement monétaire et les Pouvoirs publics ont eu comme principal souci d'en limiter les effets inflationnistes.



Le maintien de la convention a eu pour résultat direct le plafonnement du volume des prêts spéciaux immédiats et pour effet indirect le développement des prêts « différés » et des prêts familiaux du Crédit foncier, financés sur les ressources à long terme collectées par l'établissement.

— *Sur le plan financier* : le développement des prêts « différés » n'a toutefois pas été suffisant pour maintenir à un niveau constant la part assurée par le Crédit foncier dans le financement de la construction ; en effet, la collecte de fonds par cet établissement sur le marché financier ne peut s'accroître sans tenir compte des considérations économiques générales (financement de l'industrie, etc.).

1971 aura été l'année de la réforme des prêts du Crédit foncier, réforme dont nous donnons ci-après les grandes lignes.

#### 1° *Prêts spéciaux immédiats : Accession.*

— Le *montant unitaire* des prêts est relevé de façon à représenter 70 % du prix de revient plafond des logements : l'augmentation par rapport au montant actuel est de l'ordre de 26 % et porte à la fois sur le prêt principal et le prêt familial.

— Le *taux d'intérêt* des prêts principaux et familiaux est porté de 5,50 % à 6 %.

Pour tenir compte de la diminution relative de la charge des remboursements due à la non-indexation des prêts et à la hausse des revenus, *l'aide budgétaire versée à l'emprunteur sous forme de bonification d'intérêts ne sera plus maintenue pendant toute la durée du prêt* : dans ce but, les prêts spéciaux ne seront plus bonifiés à compter du 1<sup>er</sup> janvier de la onzième année. Toutefois, l'emprunteur pourra conserver jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier de la quatorzième année le bénéfice de l'annuité bonifiée correspondant à la neuvième année s'il fait la preuve qu'à la date concernée, le rapport entre la charge globale des remboursements des prêts calculé après le retrait de la bonification des prêts spéciaux et l'ensemble de ses revenus imposables, dépasse 20 p. 100. En tout état de cause, dans ce cas la bonification sera supprimée automatiquement sans appel le 1<sup>er</sup> janvier de la quatorzième année.

Le taux non bonifié des prêts applicable à la onzième année dans le cas normal et la quinzième année dans le cas de dégradation de la situation de l'emprunteur sera *le taux correspondant au coût*

*réel des ressources du Crédit foncier.* Ce taux figurera *ne varietur* dans le contrat de prêt conclu entre l'emprunteur et le Crédit foncier.

— Le plafond de ressources demeure inchangé.

## 2° Prêts spéciaux immédiats : Location.

La réforme a pour principe de mettre en place un *secteur locatif « intermédiaire »* destiné aux catégories de ménages disposant de revenus situés au-dessus des plafonds H. L. M. Cette réforme, ainsi que nous l'avons vu précédemment, sera réalisée par la fusion en un type unique de logements des actuels I. L. M. et des logements locatifs financés par des prêts spéciaux du Crédit foncier.

Les caractéristiques principales du nouveau régime seront les suivantes :

— Des *prix-plafonds* seront fixés selon les modalités mises au point pour les I. L. M. par l'arrêté du 13 novembre 1970 et calculés sur la base de 1.200 F au mètre carré pour Paris et les villes nouvelles de la région parisienne et 930 F au mètre carré pour la province.

— Le *montant du prêt principal* du Crédit foncier (ou de la C. P. H. L. M.) sera augmenté de façon à représenter de 55 à 60 % du prix de revient.

Le financement principal sera assorti d'un *prêt complémentaire* accordé par les caisses d'épargne qui portera la quotité globale de financement à environ 85 % du prix de revient maximum.

— Le *taux d'intérêt* et la *durée* des prêts principaux seront maintenus à 4,75 % et 30 ans. L'application au secteur locatif du *principe de progressivité des annuités* est actuellement à l'étude.

— L'accès aux logements locatifs financés par ces prêts sera subordonné au *respect d'un plafond de ressources égal à 150 % du plafond applicable à l'entrée des H. L. M. O.* Le surloyer ne s'appliquera pas à ce type de logement. Le montant du loyer annuel ne pourra excéder par logement 8 % du prix de revient maximum, toutes dépenses confondues.

### 3° Prêts spéciaux différés.

Aux prêts spéciaux différés se substitueront des prêts immobiliers qui, en contrepartie d'une *procédure d'agrément*, bénéficieront d'avantages particuliers destinés à en réduire le coût : le *Crédit foncier cessera de distribuer directement aux emprunteurs les prêts correspondant aux actuels prêts différés. Il interviendra en deuxième ligne pour refinancer, au bout de deux ans à un taux préférentiel, une fraction prédéterminée des prêts accordés désormais par les banques.* Un barème fixera, par taille de logement, le montant unitaire des concours du Crédit foncier.

Les nouveaux prêts différés (prêts consolidables) ne pourront être distribués que par les établissements ayant conclu une convention avec le Crédit foncier. Aux termes de cette convention, l'établissement agréé devra s'engager à pratiquer pour ces prêts accordés dans le cadre du nouveau régime (fraction consolidable plus fraction non consolidable) des taux inférieurs à un certain plafond.

Ainsi, pour participer au système, les banques devront faire un effort sur les taux de leurs propres prêts. A l'intérieur des limites de taux fixées par les conventions, les banques seront en outre mises en concurrence entre elles par les promoteurs titulaires de primes différées, qui rechercheront normalement les conditions les plus favorables.

A la réduction du coût du crédit par un renforcement de la concurrence s'ajoutera un autre avantage important : *l'unité du financement.* Les banques pourront en effet consentir au constructeur, dès le début des travaux, un prêt unique correspondant à ses besoins de financement. Le prêt bancaire pourra ainsi servir à la fois au préfinancement des travaux et au financement éventuel des acquéreurs (par transfert des promoteurs aux acquéreurs). Une fraction de ce prêt sera refinancée par le Crédit foncier au bout de deux ans.

Il convient de noter enfin que les primes convertibles en prêts immobiliers agréés seront distribuées entre les régions, les départements et les constructeurs, dans la limite de dotations budgétaires selon les mêmes modalités et les mêmes procédures que la programmation actuelle des primes avec prêts différés.

## B. — SECTEUR PRIVÉ

Le développement du financement privé de la construction, spectaculaire jusqu'en 1969, a marqué par la suite un léger tassement. Ce développement provient de l'accroissement du rôle des banques et établissements financiers dans le domaine immobilier, du développement des mécanismes existants — crédits à court et moyen terme — et de la mise sur pied de cette structure nouvelle qu'a constituée le marché hypothécaire.

1° Les *crédits à court terme* — à la promotion — sont passés de 1,5 milliard en 1965 à près de 5 milliards en 1969 : ce développement s'explique tout d'abord par la mise au point et l'amélioration de la technique du crédit à court terme à la construction, le développement des ventes « clés en main » et par l'apparition de nouvelles catégories de clientèle qui ne disposent pas d'apports personnels importants et par conséquent ne contribuent pas au financement de la construction.

2° Les *crédits à moyen terme* ont également connu une croissance assez sensible au cours des cinq dernières années : toutefois, en fin de période, on constate une accalmie qui s'explique de la façon suivante :

— la durée relativement limitée de ces prêts (par rapport, notamment, aux prêts hypothécaires) ;

— un ensemble de mesures d'ordre conjoncturel visant à en freiner la croissance à savoir l'encadrement du crédit en 1969-1970, l'obligation faite aux banques de détenir en portefeuille un plancher d'effets représentatifs de crédits à moyen terme et la limitation progressive, au cours des deux dernières années, de l'accès au réescompte.

3° Le *marché hypothécaire* a connu, au début, un développement très rapide : le montant des créances éligibles à ce marché est en effet passé de 1.766 millions à la fin de 1967 à 6.128 millions à la fin de 1968, cependant que les billets de mobilisation émis passaient d'un montant de 721,9 millions en décembre 1967 à 2.896,2 millions en décembre 1968. Cependant, la croissance s'est ralentie en 1969 et 1970, par suite des mesures d'encadrement du crédit et de la hausse des taux d'intérêt qui a eu pour effet de

réduire la solvabilité d'un certain nombre d'acheteurs potentiels de logements : l'encours de créances éligibles est passé à 11.786,8 millions en décembre 1969 et à 14.947 millions au 30 novembre 1970, les billets de mobilisation s'élevant à 6.059 millions au 31 décembre 1969 puis à 8.059 millions au 30 novembre 1970.

Il est incontestable que la création du marché hypothécaire a permis de mobiliser, pour la construction de logements neufs, un important volume de capitaux ; la détente constatée sur les taux d'intérêt et la suppression de l'encadrement du crédit ont permis à partir de la fin de 1970 une reprise de la croissance des prêts à long terme au logement consentis par les banques.

Cette reprise devrait pouvoir s'effectuer dans de bonnes conditions : en effet, plusieurs mesures ont été prises, au cours des derniers mois pour assurer une meilleure régulation et une meilleure alimentation du marché :

a) Une *meilleure régulation* : à la suite des difficultés rencontrées par certains établissements en 1968 et 1969, un ensemble de règles ont défini la nécessité pour les banques de financer leurs prêts avec un minimum de fonds propres, de ressources stables ou d'encours obtenus sur le marché à plus de deux ans d'échéance. Le Crédit foncier, d'autre part, a mis sur pied un système de « lignes de sécurité » destiné à refinancer soit des établissements prêteurs, soit même des organismes « financeurs » du type compagnies d'assurance ou Sicav, ceci afin de renforcer le fonctionnement du marché de seconde main ;

b) Une *meilleure alimentation* : la hausse des taux de refinancement enregistrée en 1969 et 1970 — et qui était liée à l'évolution du marché monétaire — a entraîné une intervention croissante des investisseurs institutionnels, compagnies d'assurances notamment, pour qui l'acquisition d'effets hypothécaires devenait un placement aussi intéressant que l'achat d'obligations.

C'est conformément aux objectifs du Plan que les mécanismes privés ont joué un rôle croissant dans le financement du logement : ces mécanismes ont permis tout d'abord de solvabiliser de nouvelles catégories de population qui, sans disposer d'apports personnels importants comme la clientèle du secteur non aidé des années 1960-1965, bénéficiaient de revenus relativement élevés (à cet égard il est significatif de noter que le méca-

nisme des crédits à long terme correspond à la fois à une augmentation du nombre de logements réalisés et à une diminution des apports personnels moyens des acquéreurs).

D'autre part, les crédits bancaires ont joué le rôle de financement complémentaire dans les secteurs Crédit foncier et H. L. M.-accession ancien régime : leur intervention a, dans une certaine mesure, permis de compenser la diminution progressive de la quotité de ces prêts.

*Une limite, toutefois, est apparue clairement au cours des deux dernières années notamment : le coût trop élevé de ces crédits — et surtout les variations brutales de taux qu'ils subissent (variation moyenne de trois points en 1969-1970) ne leur permet de solvabiliser qu'un nombre limité de ménages.*

Le coût élevé des crédits bancaires constitue encore un phénomène propre au secteur de la construction (pour les crédits à court terme par exemple, les crédits à la construction sont en moyenne de deux à trois points plus chers que les crédits à l'industrie). Ceci s'explique par la structure du système bancaire caractérisé par la présence d'établissements spécialisés ne disposant pas d'un réseau de collecte propre : ces établissements, obligés de se refinancer sur le marché ou auprès des grandes banques de dépôt ne peuvent distribuer que des crédits relativement chers : les banques de dépôt, venues plus récemment au financement de la construction ont aligné les tarifs de leurs crédits promoteurs ou acquéreurs à un niveau proche de celui pratiqué par ces établissements, sans qu'une véritable concurrence puisse s'instaurer.

### C. — LE DÉVELOPPEMENT RAPIDE DE MÉCANISMES SPÉCIFIQUES AU FINANCEMENT DU LOGEMENT

1° *L'épargne-logement* puis les *plans d'épargne-logement* ont permis — et permettront plus encore dans les cinq prochaines années — à de nombreux ménages à la fois de se constituer un apport personnel et de financer, au moins à titre complémentaire, l'acquisition de leur logement dans des conditions peu onéreuses.

Les prêts consentis en 1970 au titre de l'épargne-logement ont représenté 950 millions de francs (contre 134 en 1967). On estime à 4 milliards de francs le montant des prêts qui seront consentis en 1975 au titre de l'épargne-logement, qu'il s'agisse des comptes ou des plans d'épargne-logement.

*Cette formule est donc en voie de constituer une des plus importantes sources de financement du logement.* Sur les plans économique et financier, elle représente un moyen à la fois moderne — fondé sur un circuit *court* (sans intermédiaire entre le collecteur et le prêteur et un très faible écart entre la rémunération servie par le banquier à l'épargnant et le taux du prêt qu'il lui consent) — et *sain* puisque incitateur à l'épargne.

2° « Circuits courts » et bon marché, le *Crédit agricole*, le *Crédit mutuel* et les *Caisses d'épargne* ont consenti et consentiront au cours du VI<sup>e</sup> Plan un volume croissant de prêts au logement : de 550 millions en 1971 à 1.300 millions en 1975 pour les Caisses d'épargne ; de 2 milliards environ en 1971 à 2,7 milliards pour le *Crédit agricole* ; soit un total de 4 milliards en fin de Plan, c'est-à-dire le volume des prêts consentis par le *Crédit foncier* en 1969.

Le développement de ces circuits, en accentuant la concurrence entre les différents circuits de distribution des crédits au logement, contribuera indirectement à un abaissement du coût de l'ensemble du financement de la construction.

3° Enfin, les *fonds collectés au titre du 1 %* croissent régulièrement, sans être soumis aux aléas de la conjoncture.

La souplesse des conditions de leur utilisation — le 1 % est employé indifféremment sous forme de prêt ou de subvention, dans le secteur locatif ou celui de l'accession, dans le secteur aidé ou le secteur intermédiaire — lui a permis « d'accompagner » la croissance de l'ensemble de la production de logements.

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

Davantage de besoins seraient satisfaits si, aux nouvelles capacités de logements produites chaque année grâce à un effort considérable du contribuable et de l'épargnant, 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. — LES MESURES TENDANT VERS L'UNITÉ DU MARCHÉ DU LOGEMENT

Contrairement aux intentions constamment réaffirmées, notamment dans le IV<sup>e</sup> et le V<sup>e</sup> Plan, le retour à la vérité des prix en matière de location n'a pas été possible et la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 est encore appliquée dans 3.694 communes : 747 dans la région parisienne et 2.948 en province, dont 32 de plus de 100.000 habitants, 449 de plus de 10.000 habitants, les autres étant pour une large part comprises dans des agglomérations de grande ou moyenne importance.

On connaît les inconvénients de cette politique : obstacle à l'entretien et à l'amélioration des immeubles et source de pourrissement du cœur des villes ; entrave à une bonne utilisation du parc locatif.

Les mesures prises pour remédier à un tel état de choses sont encore timides et n'ont consisté, pour 1971, qu'en une nouvelle révision des loyers taxés, par le décret du 26 juin 1971 qui a accentué le taux de la progression pour les locaux des catégories supérieures.

Toutefois, les taux de majoration des loyers font l'objet d'un abattement de 25 % au profit :

- des bénéficiaires de l'allocation de loyer ;
- des personnes âgées de plus de soixante-dix ans dont le revenu annuel imposable n'excède pas 15.000 F et si elles occupent effectivement les lieux seules ou avec une ou plusieurs personnes non soumises à l'impôt sur le revenu.

Mais, depuis, est intervenu un élément nouveau, l'extension du bénéfice de l'*allocation de logement* par la loi du 16 juillet dernier aux personnes âgées, aux handicapés et aux jeunes travailleurs. On a vu les conséquences de cette réforme plus haut sur la composition du programme locatif neuf pour 1972 : *on est en droit de se demander si dans le secteur ancien, et à condition que les taux de l'allocation soient importants, il ne serait pas possible de mettre à profit la mesure pour accélérer le déblocage des loyers.*

En tout état de cause, le Gouvernement n'entend pas procéder à une abrogation générale des dispositions de la loi de 1948. Il considère que le maintien de celle-ci s'impose encore dans toutes les



localités où il n'existe pas encore un équilibre satisfaisant entre l'offre et la demande de logement — ce qui est encore le cas dans la plupart des grandes agglomérations, et notamment en région parisienne.

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

On estime à 185.000 les logements inconfortables qui sont chaque année dotés d'un minimum de confort, c'est-à-dire logements bâtis en dur ayant une cuisine et disposant à la fois de l'eau courante, d'un w.-c. intérieur et d'une baignoire ou d'une douche.

L'article 6 de la loi de finances rectificative pour 1970 et le règlement d'administration publique du 30 septembre 1971 ont substitué au Fonds national d'amélioration de l'habitat l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Le prélèvement de 5 % sur les loyers régis par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 est remplacé par une taxe additionnelle au droit de bail de 3,5 % applicable à tous les locaux achevés avant le 1<sup>er</sup> septembre 1948.

Etablissement public administratif doté de la personnalité morale, l'Agence aura plus d'autonomie et de pouvoir de décision et pourra étendre son action à l'ensemble du parc locatif ancien.

Son rôle ne se bornera pas à la gestion de crédits et à l'attribution d'aides spécifiques ; elle devra intervenir en cherchant à promouvoir des opérations de restauration groupées et en incitant les propriétaires et les locataires à entreprendre des travaux d'amélioration.

Son action se manifestera par l'attribution de subventions et l'octroi de garantie d'emprunts selon les modalités simples, par l'intermédiaire de commissions départementales entièrement décentralisées : ses recettes devraient atteindre 280 millions de francs permettant de lancer une masse de travaux de près d'un milliard chaque année, double de celle que permettaient les ressources du fonds disparu.

C. — L'INFORMATION : LA BOURSE D'ÉCHANGE DU LOGEMENT

La Bourse d'échange du logement bénéficie d'une subvention de fonctionnement attribuée sur le chapitre 44-44. Elle est ramenée de 1.018.000 francs en 1971 à 900.000 francs en 1972.

En marge de sa mission initiale, la Bourse a été chargée, en 1968, d'assurer le fonctionnement du fichier des mal-logés de l'ex-département de la Seine devenu le Centre technique interdépartemental. Il a paru normal de demander aux nouvelles collectivités, et notamment à la ville de Paris, de participer au fonctionnement de la Bourse, ce qui a permis de réduire la subvention de l'Etat une première fois en 1971, une seconde en 1972.

\*  
\* \*

**Conclusion.**

L'état de « santé » du secteur de la construction au cours de ces dernières années — ses moments dépressifs comme ses moments d'euphorie — transparaît dans la statistique des logements autorisés, commencés et terminés :

LOGEMENTS	1966	1967	1968	1969	1970	NEUF MOIS	
						1970	1971
Autorisés .....	509.700	466.200	556.200	585.000	597.900	»	»
Commencés .....	425.100	435.100	434.300	499.900	481.500	340.300	368.300
Terminés .....	414.200	422.500	411.000	427.000	455.000	317.400	328.600

La première ligne de ce tableau traduit, imparfaitement sans doute, l'essentiel de la *demande* de logements : près de 600.000 personnes ont obtenu un permis de construire en 1970 : mais combien iront au terme de cette petite aventure que constitue la réalisation d'un logement, semée d'embûches dont les moindres ne sont pas d'ordre financier ? Il faut dix-huit mois à deux ans pour cela. La lecture de la dernière ligne qui, elle, recense d'une manière rigoureuse l'*offre* de logements neufs prouve que le déchet est important.

Depuis 1968, où l'on a d'ailleurs terminé moins de logements qu'en 1965 — mais il y a eu des grèves de longue durée — la courbe s'est redressée avec une tendance à l'accélération : + 3,9 % de 1968 à 1969 et + 6,6 % de 1969 à 1970 ; puis une nouvelle chute avec + 3,5 % pour les neuf premiers mois de 1971 comparés aux neuf premiers mois de 1970.

Cette année, la production devrait se situer aux environs de 465.000 unités, soit dix mille de plus seulement qu'il y a un an. Quant aux mises en chantier, elles dépasseront de peu le demi-million.

Le bilan est quelque peu décevant et n'est pas en rapport avec les multiples efforts déployés par le Ministère pour trouver des formules nouvelles et rentabiliser l'argent que l'on demande au contribuable — le Plan démarre bien lentement — on peut cependant penser que les réformes nombreuses entreprises ou achevées en 1971 donneront, en 1972, le coup d'accélérateur nécessaire pour redresser la situation.

\*  
\* \*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat les crédits du budget des services du logement pour l'exercice 1972.

## DISPOSITIONS SPECIALES

### Article 34.

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

**Texte.** — I. — Le programme de construction des habitations à loyer modéré, en 1972, est fixé à 208.000 logements, tous secteurs confondus.

II. — Dans les 208.000 logements susvisés sont compris ceux de la troisième tranche du programme triennal institué par l'article 56 de la loi n° 69-1161 du 24 décembre 1969, ainsi que ceux de la deuxième tranche du programme triennal institué par l'article 57 de la loi n° 70-1199 du 21 décembre 1970.

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 1972 ;
- 23.000 logements en 1973 ;
- 27.000 logements en 1974.

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

*Commentaires.* — Cet article, amendé par le Gouvernement, prévoit le financement de 208.000 H. L. M. réparties comme suit :

— H. L. M. locatives ordinaires.....	105.000
— Programme social de relogement.....	5.000
— Programme à loyer réduit.....	10.000
— Immeubles à loyer moyen et à loyer normal.....	13.000
— Logements en accession à la propriété.....	40.000
— Logements financés sur emprunts bonifiés.....	35.000

Le financement de ce programme sera assuré, à l'exception des emprunts bonifiés, par la Caisse de prêts aux organismes d'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.

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

### *Article 35.*

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

**Texte.** — Pour l'année 1972, 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 et par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 69-142 du 6 février 1969, sont applicables aux emprunts émis ou contractés par les organismes d'habitations à loyer modéré dans la limite de 6.790 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 6.790 millions de francs se répartit comme suit :

- 6.740 millions de francs pour les emprunts de la Caisse de prêts aux organismes d'H. L. M., soit :
  - 500 millions de francs pour le financement des immeubles à loyer normal (13.000 logements) ;
  - 2.225 millions de francs pour l'accession à la propriété (40.000 logements) ;
  - 4.015 millions de francs pour les programmes locatifs d'H. L. M. ordinaires et les P. S. R. ou P. L. R. (120.000 logements, dont 15.000 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.

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

## Article 36.

### Programme triennal de logements primés.

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 1972 ;
- 150 millions de francs en 1973 ;
- 150 millions de francs en 1974.

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 58 de la loi n° 69-1161 du 24 décembre 1969 et au titre de la deuxième tranche du programme triennal institué par l'article 59 de la loi n° 70-1199 du 21 décembre 1970 s'imputeront sur les autorisations de programme ouvertes au titre de 1972.

*Commentaires.* — Par analogie avec les mesures adoptées pour les H. L. M. il est de tradition que la loi de finances autorise le Ministre de la Construction à établir un programme triennal d'attribution de primes à la construction.

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 1972 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.

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