

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 1962.

RAPPORT

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 programme, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, concernant les habitations à loyers modérés pour les années 1962 à 1965,

Par M. Jean-Eric BOUSCH,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis fixe pour les années 1962 à 1965, c'est-à-dire pour la durée du IV^e Plan, un programme de prêts pour la construction d'habitations à loyer modéré en Métropole et dans les départements d'Outre-Mer.

Il a été établi en tenant compte, d'une part, de l'expérience des programmes précédemment lancés, d'autre part, des directives du IV^e Plan.

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 1656, 1711, 1736 et in-8° 401.

Sénat : 226 (1961-1962).

I. — LES ENSEIGNEMENTS DU PASSE ET LES NECESSITES DE L'AVENIR

A. — Les programmes précédents.

1° *Le programme proposé prend tout d'abord le relais du programme quinquennal qui, voté en 1957, est venu à expiration le 31 décembre dernier.*

La loi-cadre n° 57-908 du 7 août 1957 présentée par le Ministre de la Construction de l'époque, notre distingué collègue, M. Chochoy, outre qu'elle stipulait le lancement d'un programme inconditionnel de construction de logements d'un montant de 7,6 milliards de nouveaux francs, avait prévu diverses dispositions dont le principe a été retenu dans le présent projet :

— l'existence d'un rapport constant entre le secteur locatif et le secteur accession à la propriété ; nous le retrouverons dans l'article 7 ;

— la réservation de 10 % des logements aux fonctionnaires, reprise dans l'article 7 ;

— l'affectation prioritaire d'une partie des prêts dans les zones rurales, reconduite dans l'article 8.

Le principe d'une affectation prioritaire en faveur de la région parisienne n'a pas été repris car la crise du logement, sans avoir été résolue, ne présente plus tout à fait la même gravité bien qu'il reste beaucoup à faire, mais surtout la politique d'aménagement du territoire a conduit à repenser ce problème.

Une autre idée a subi une mutation de forme, sinon de fond, celle du « secteur industrialisé » pour lequel il était prélevé le quart des crédits : il fallait alors provoquer délibérément une réforme de structure des entreprises, les faire passer de l'âge artisanal à l'âge industriel. C'est chose en partie faite. Néanmoins l'expérience continue sous la forme des programmes triennaux.

2° *Les programmes triennaux, dont le premier a été lancé fin 1958 par l'ordonnance portant loi de finances pour 1959, concernent en effet de gros marchés d'au moins 500 logements engagés dès la première année ; c'est dire qu'ils ne peuvent être confiés*

qu'à des entreprises mettant en œuvre toutes les nouveautés techniques et aptes à jouer le rôle de pilote, d'entraîneur dans la profession.

Ils ont eu également le mérite d'apporter d'indispensables compléments au programme quinquennal de base, fortement entamé par la dégradation monétaire.

Nous avons regroupé ceux qui ont été lancés dans le tableau ci-après :

PROGRAMMES	1959	1960	1961	1962	1963	1964	TOTAL
(En millions de nouveaux francs.)							
1959-1961 (ordonnance portant loi de finances pour 1959).....	350	450	400	>	>	>	1.200
1961-1963 (loi de finances rectificative pour 1961).....	>	>	200	300	400	>	900
1962-1964 (loi de finances pour 1962)	>	>	>	200	400	300	900

3° Quelles ont été les leçons tirées de la procédure des lois de programme ? La *continuité de financement* assurée par les lois de programme présente d'immenses avantages :

— Sur le plan *technique*, le gain de productivité a été considérable en peu de temps. Assurées de travaux importants portant sur plusieurs années, les entreprises ont pu procéder à des investissements coûteux du moment que l'amortissement en était prévisible, mettre en œuvre des techniques nouvelles et se lancer dans la recherche.

— Sur le plan *financier*, et comme corollaire des progrès techniques, les entreprises ont pu sinon abaisser leurs prix, du moins les stabiliser jusqu'à ces derniers temps, les gains de productivité permettant d'absorber les hausses de salaires et de matériaux.

— Sur le plan *foncier*, la perspective de programmes de longue durée a, dans une certaine mesure, permis l'acquisition par les maîtres d'œuvres de réserves foncières au meilleur prix. Mais cette espérance a souvent été déçue parce que la spéculation a été particulièrement active à tel point que le Gouvernement a dû soumettre au Parlement un texte susceptible de la juguler.

— Sur le plan *géographique* enfin, les programmes de longue durée donnent la possibilité de respecter les impératifs d'une politique d'aménagement du territoire.

B. — Les directives du quatrième plan.

Les directives du quatrième plan sont contenues dans le tome II du projet de loi portant approbation du plan (1) qui définit les principes directeurs d'une politique de l'habitation et fixe les principaux objectifs à atteindre.

1° *Les principes directeurs d'une politique de l'habitation* sont au nombre de trois :

— réaliser l'unité du logement en amenant tous les ménages à consacrer, à l'habitation, une part normale de leurs ressources. Une période transitoire est nécessaire en attendant que les revenus individuels aient eux aussi atteint un niveau normal, période au cours de laquelle subsistera l'aide au logement sous une forme plus « personnalisée », l'aide au locataire se substituant à l'aide à la pierre ;

— construire plus vite et moins cher ;

— mieux desservir les logements en tenant compte, dans les programmes, de la viabilité et des équipements commerciaux, scolaires, culturels, sportifs et sociaux.

2° *Les buts à atteindre* au cours de la période 1962-1964 peuvent se résumer ainsi :

— tendre à résorber, d'ici à 1965 la pénurie de logements résultant de l'évolution démographique ;

— permettre l'élimination des logements les plus inadaptés ;

— *terminer et mettre en chantier chaque année 350.000 logements dont 315.000 aidés ou financés par l'Etat (et, sur ce dernier chiffre, 215.000 seront de type économique)* ; améliorer les normes locatives, les surfaces et l'insonorisation notamment ;

— localiser les constructions selon les perspectives de l'aménagement du territoire ;

— entretenir, améliorer et restaurer les immeubles anciens en doublant, en 1965, le volume des travaux de l'espèce.

Il s'agit là d'objectifs parfois jugés trop modestes, mais nullement inaccessibles. Il convient de voir maintenant si, dans le secteur particulier des H. L. M., l'effort proposé dans le présent projet permettra d'atteindre les objectifs fixés.

(1) Pages 251 à 262.

II. — LE CONTENU DU PROJET

Nous en analyserons, d'une part l'économie générale, d'autre part les dispositions particulières.

A. — L'économie générale du projet.

Le montant des prêts qui pourront être consentis aux organismes d'H. L. M. pendant les quatre années 1962-1965 — celles du quatrième plan — en Métropole et dans les départements d'Outre-Mer est fixé à 10.910 millions de nouveaux francs.

L'article premier en donne la ventilation par année et dans le tableau ci-après, nous avons indiqué le nombre approximatif des logements qui pourront être construits grâce à ce mode de financement. Votre Commission des finances fait remarquer à cette occasion que dans une loi de programme, il serait plus opportun de fixer le nombre de logements à construire plutôt qu'un volume de crédits soumis aux aléas de variations de prix :

A N N E E S	MONTANT des prêts. (Millions de NF.)	NOMBRE de logements.
1962	2.510	90.000
1963	2.650	95.000
1964	2.800	100.000
1965	2.950	105.000
Total	10.910	390.000

S'agissant d'une loi de programme, la question que l'on est en droit de se poser est la suivante : *les crédits qui s'y trouvent constituent-ils le plafond des sommes qui figureront dans les lois de finances ultérieures ou seulement une « tranche inconditionnelle » à laquelle s'ajoutera, chaque année, un programme complémentaire dont le montant sera fixé compte tenu des possibilités financières et des besoins ?*

La lecture de l'exposé des motifs ne permet pas d'y répondre. Votre Rapporteur se propose de demander des explications au Ministre à ce sujet en manifestant clairement la préférence de la Commission des Finances pour la seconde des deux réponses possibles. En effet, les crédits qui lui paraissent déjà modestes pour faire face aux besoins normaux seraient manifestement insuffisants s'ils devaient en outre satisfaire les besoins exceptionnels nés d'un afflux massif de rapatriés d'Algérie.

1° *Les besoins normaux :*

Le IV^e Plan a prévu que le nombre des logements mis en chantier et celui des logements terminés devraient être de 350.000 en 1965. Or, avec l'outil de production que nous possédons, grâce d'ailleurs à la loi-cadre de 1957, au secteur industrialisé et aux programmes triennaux, outil qui présentement n'est pas utilisé à plein, il est possible d'atteindre le rythme de 350.000 logements dès la première année de la mise en œuvre de la loi de programme.

Un deuxième objectif du Plan est de desserrer les normes de construction afin d'offrir aux Français le logement de 1970 et non celui trop étroit de 1955. Les progrès de la productivité ont rendu la chose facile il y a deux ans, mais les prix ayant monté, on s'oriente de nouveau vers des surfaces déjà précédemment considérées comme trop exigües. Corrélativement, le montant des prêts du Crédit foncier, forfaitisés par les décrets de mai 1961, devra être réévalué pour tenir compte des augmentations de prix si l'on veut maintenir le rythme de la construction.

Enfin, si les crédits prévus par le projet de loi étaient vraiment des maxima, les résultats des années antérieures (1) risqueraient de ne pas être atteints, car il faudra y prélever les sommes correspondant aux revisions de prix des programmes lancés et qui dépasseront pour l'année en cours 150 millions de nouveaux francs, réduisant à due concurrence le nombre des logements à lancer.

Ainsi les chiffres du budget de 1962, 2.510 millions de nouveaux francs, sont déjà insuffisants pour satisfaire les seuls besoins normaux. D'autres besoins viennent d'apparaître avec l'exode d'Algérie.

(1) 1956	89.600 logements.	1959	84.400 logements.
1957	91.000 —	1960	94.500 —
1958	85.600 —	1961	91.400 —

2° *Les besoins exceptionnels :*

Le projet de loi de programme a été déposé devant l'Assemblée Nationale le 15 décembre dernier et, à cette époque, le nombre de rapatriés avait été estimé à 100.000 par an. Or, en six semaines seulement, on a enregistré près de 200.000 arrivées.

Votre Commission des Finances s'est longuement penchée sur ce douloureux problème d'une intégration rapide de nos compatriotes d'Afrique du Nord dans un pays où la demande de logements est encore très supérieure à l'offre. Votre Commission (1) a été unanime pour déclarer qu'il fallait faire le maximum d'efforts pour accueillir les repliés. Mais elle a constaté que les programmes d'attribution de logements H. L. M. aux candidats métropolitains s'en trouvaient gravement perturbés dans certaines régions, au détriment de la bonne harmonie sociale, et qu'il fallait d'urgence prévoir des crédits de substitution pour compenser, dans les programmes, les locaux attribués aux rapatriés et des crédits supplémentaires pour satisfaire toutes les demandes de ces derniers.

Fortes des déclarations de M. le Premier Ministre et de M. le Secrétaire d'Etat aux Rapatriés, de celles de M. le Ministre des Finances qui a fait état de « crédits illimités » ouverts en faveur des rapatriés, votre Commission des Finances a décidé de vous proposer deux amendements qui pourraient être frappés d'irrecevabilité, mais qui s'imposent dans les circonstances actuelles :

1^{er} amendement : *La part non engagée au 1^{er} juillet 1962 des 110 millions de nouveaux francs d'autorisations de programme ouvertes au titre des prêts concernant les habitations à loyers modérés en Algérie par l'article 33 de la loi de finances pour 1962 (n° 61-1396 du 21 décembre 1961) sera utilisée en métropole au profit du logement des rapatriés.*

Il est apparu logique de satisfaire les besoins urgents et d'affecter en métropole des crédits initialement prévus pour l'Algérie.

2^e amendement : *Il sera ouvert, pour 1962, dans la plus prochaine loi de finances rectificative, au titre des comptes de prêts concernant les habitations à loyers modérés, des autorisations de programme permettant d'une part, le remplacement, nombre*

(1) Après une discussion à laquelle ont pris part notamment Mlle Rapuzzi, MM. Roubert, Pellenc, Brunhes, Chochoy, Coudé du Foresto, Courrière et Masteau.

pour nombre, dans les programmes métropolitains des logements attribués aux rapatriés d'Algérie et d'autre part, le financement des logements nécessaires à l'accueil desdits rapatriés non encore logés.

Ces amendements constitueront les articles 1^{er} bis (nouveau) et 1^{er} ter (nouveau).

B. — Les dispositions particulières.

1° *L'article 2 du projet dispose que la part réservée à l'accession à la propriété sera d'au moins un cinquième du programme annuel.*

Le Gouvernement avait prévu le sixième. La modification a été apportée par amendements déposés devant l'Assemblée Nationale par la Commission des Finances et la Commission de la Production industrielle, amendements acceptés par le Ministre de la Construction.

2° *Les articles 3, 4 et 5 sont consacrés à la définition du programme triennal.*

Ces programmes sont établis chaque année et votés dans la loi de finances. Leur montant s'impute sur les chiffres annuels fixés dans l'article 1^{er}.

Ils concernent uniquement le secteur locatif.

Ils s'appliquent à des marchés d'au moins 500 logements — sauf dérogation ministérielle — qui seront passés en totalité dès la première année de chaque programme et selon des conditions dérogatoires au droit commun — selon la procédure du gré à gré notamment.

Une controverse s'est élevée en Commission à propos de cette notion de programme triennal, sur le montant global d'une part, sur le nombre des logements par marché d'autre part.

Pour certains commissaires, des programmes triennaux trop importants risquent de constituer un handicap pour les autres programmes. A leur avis, il conviendrait en outre d'abaisser le chiffre de 500 logements si l'on ne veut pas pénaliser les petites villes et les petites entreprises de province qui se voient évincées des marchés par les grandes sociétés parisiennes (lesquelles sous-traitent ensuite les travaux à des conditions draconiennes), et aboutir à l'édification d'immenses buildings sans personnalité.

Pour d'autres commissaires, par contre, cette procédure, déjà utilisée dans la loi-cadre de 1957 sous la dénomination de « secteur industrialisé », présente au contraire des avantages indiscutables : possibilité de rationalisation et de modernisation des chantiers, accélération du rythme de la construction, baisses de prix, incitation au regroupement des entrepreneurs locaux qui veulent survivre. Par ailleurs leur part dans les programmes annuels n'est pas excessive — 20 % pour 1962 alors que la part du « secteur industrialisé » de 1957 était de 25 %. D'autre part, la possibilité d'obtenir des dérogations confère au système la souplesse indispensable.

Votre Commission des Finances s'est ralliée à cette dernière manière de voir ; elle vous demande de ne pas modifier les articles en cause.

3° *L'article 6* apporte une nouveauté — ou presque puisque de timides essais ont déjà été tentés — : *des prêts à taux réduits pourront être accordés aux études de construction de logements pour des programmes à financer dans les deux années suivantes, c'est-à-dire des programmes importants qui postulent des études préalables de grande ampleur et fort onéreuses.*

Le plafond en est fixé au cinquième du montant des autorisations de prêts prévus pour les deux années suivantes.

Votre Commission des Finances se félicite d'une mesure propre à faciliter le lancement des grands ensembles.

4° *L'article 7* proroge une disposition déjà contenue dans la loi-cadre de 1957, à savoir *la réservation dans les programmes du secteur locatif de 10 % des logements en faveur des fonctionnaires civils et militaires*, disposition qui doit favoriser la mobilité des agents de l'Etat.

5° *L'article 8* prévoit des priorités d'attribution de prêts dans les zones rurales, les communes où le chef-lieu compte moins de 2.000 habitants.

Elles sont moins importantes qu'en 1957, 7 % des programmes annuels au lieu de 10 %. Mais y a-t-il lieu de le déplorer lorsque l'on sait que dans le passé, ces priorités ont été mal utilisées et qu'il a souvent fallu, à l'approche, chaque année, de la date du 1^{er} septembre, fixée comme limite prévue pour la réservation de ces crédits, appeler zones rurales des banlieues de grandes villes pour épuiser les possibilités offertes par la disposition en cause ?

Au cas d'ailleurs où la situation se modifierait plus tard, votre Commission demanderait la réévaluation des chiffres fixés par l'article 8.

6° Le vœu a été enfin émis que le Centre scientifique et technique du bâtiment mette plus de célérité et moins de timidité dans l'étude des dossiers d'innovations qui lui sont présentés.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Finances vous propose d'adopter, compte tenu des amendements ci-après, le texte du projet de loi voté, en première lecture, par l'Assemblée Nationale.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier *bis* (nouveau).

Amendement : Insérer un article additionnel premier *bis* (nouveau) ainsi conçu :

La part non engagée au 1^{er} juillet 1962 des 110 millions de NF d'autorisations de programme ouvertes au titre des prêts concernant les habitations à loyers modérés en Algérie par l'article 33 de la loi de finances pour 1962 (n° 61-1396 du 21 décembre 1961) sera utilisée en métropole au profit du logement des rapatriés.

Article premier *ter* (nouveau).

Amendement : Insérer un article additionnel premier *ter* (nouveau) ainsi conçu :

Il sera ouvert, pour 1962, dans la plus prochaine loi de finances rectificative, au titre des comptes de prêts concernant les habitations à loyers modérés, des autorisations de programme permettant d'une part, le remplacement, nombre pour nombre, dans les programmes métropolitains des logements attribués aux rapatriés d'Algérie et d'autre part, le financement des logements nécessaires à l'accueil desdits rapatriés non encore logés.

PROJET DE LOI DE PROGRAMME

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Est fixé à 10.910.000.000 NF le montant des prêts qui pourront être consentis aux organismes d'habitations à loyers modérés de la Métropole et des départements d'Outre-Mer, en application des articles 196 et suivants du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation, pour la réalisation de programmes soit annuels, soit triennaux de construction au cours des années 1962 à 1965.

Cette somme est répartie par année à raison de :

2.510.000.000 NF	pour	1962 ;
2.650.000.000	—	1963 ;
2.800.000.000	—	1964 ;
2.950.000.000	—	1965.

Art. 2.

Une somme égale au minimum au cinquième des montants annuels indiqués ci-dessus sera affectée à la construction de logements destinés à l'accession à la propriété.

Art. 3.

Les programmes triennaux de construction mentionnés à l'article premier sont établis chaque année. Ils comportent exclusivement des opérations de construction d'immeubles destinés à la location.

Art. 4.

Le montant des prêts à taux réduit qui pourront être consentis pour la réalisation de ces programmes triennaux est déterminé chaque année par la loi de finances.

Ces prêts sont accordés par tranches annuelles dont le montant s'imputera, jusqu'en 1965, sur les montants annuels fixés à l'article premier ci-dessus.

Art. 5.

Chacune des opérations des programmes triennaux de construction susvisés fera l'objet de marchés s'appliquant à 500 logements au moins, sauf dérogation accordée par le Ministre de la Construction. Les marchés relatifs à ces opérations pourront être conclus, pour la totalité de chaque opération, sans aucune clause restrictive, dès la première année de financement.

Les conditions dans lesquelles les Offices publics d'habitations à loyers modérés intéressés pourront confier les travaux aux entreprises en dérogeant, à titre exceptionnel aux règles applicables en la matière seront fixées par un arrêté interministériel.

Art. 6.

Des études de construction de logements pourront bénéficier de prêts à taux réduit, dans les conditions prévues à l'article 196 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation, lorsque ces études porteront sur des programmes de construction de logements à financer dans les deux années suivantes, établis par le Ministre de la Construction en accord avec le Ministre des Finances et des Affaires économiques.

L'ensemble des opérations qui auront bénéficié de prêts d'études ne pourra correspondre, chaque année, à plus du cinquième du montant des autorisations de prêts prévus pour les deux années suivantes.

Art. 7.

Une part de 10 % du total des logements à usage locatif à construire au moyen des crédits prévus à l'article premier ci-dessus pourra être réservée aux fonctionnaires et agents de l'Etat, civils et militaires, en application des dispositions de l'article 200 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation.

Art. 8.

Les opérations effectuées dans les communes de moins de 2.000 habitants agglomérées au chef-lieu, autres que celles englobées dans les agglomérations urbaines, bénéficient, jusqu'au 1^{er} septembre de chaque année, d'un droit de priorité à concurrence de :

- 180.000.000 NF en 1962 ;
- 190.000.000 — 1963 ;
- 200.000.000 — 1964 ;
- 210.000.000 — 1965.